



centro de educación continua
división de estudios superiores
facultad de ingeniería, unam



A LOS ASISTENTES A LOS CURSOS DEL CENTRO DE EDUCACION
CONTINUA

Las autoridades de la Facultad de Ingeniería, por conducto del Jefe del Centro de Educación Continua, Dr. Pedro Martínez Pereda, otorgan una constancia de asistencia a quienes cumplan con los requisitos establecidos para cada curso. Las personas que deseen que aparezca su título profesional precediendo a su nombre en el diploma, deberán entregar copia del mismo o de su cédula profesional a más tardar el SEGUNDO DIA de clases, en las oficinas del Centro, - con la señorita Barraza, encargada de inscripciones, de lo contrario NO será posible.

El control de asistencia se efectuará a través de la persona encargada de entregar notas, en la mesa de entrega de material mediante listas especiales. Las ausencias serán computadas por las autoridades del Centro.

Se recomienda a los asistentes participar activamente con sus ideas y experiencias, pues los cursos que ofrece el Centro están planeados para que los profesores expongan una tesis, pero sobre todo, para que coordinen las opiniones de todos los interesados constituyendo verdaderos seminarios.

Es muy importante que todos los asistentes llenen y entreguen su hoja de inscripción al inicio del curso. Las personas comisionadas por alguna institución deberán pasar a inscribirse en las oficinas del Centro en la misma forma que los demás asistentes.

Con objeto de mejorar los servicios que el Centro de Educación Continua ofrece, se hará una evaluación del mismo a través de un cuestionario diseñado para emitir juicios anónimos por parte de los asistentes; esto se hará al finalizar el curso.

ATENTAMENTE

ING. SALVADOR MEDINA RIVERO
COORDINADOR DE CURSOS ABIERTOS

REGISTRO DE ASISTENTES Y PROFESORES.

CLAVE ASOC.

--	--

6 7

8	13	14	NOMBRE(S)	APELLIDO PATERNO	APELLIDO MATERNO	41
---	----	----	-----------	------------------	------------------	----

52						58

66						77

EXTENSION

--	--	--	--

ASISTENTE

4

PROFESOR

1

7

1
80

8 DOMICILIO PARTICULAR (CALLE. NUMERO Y No. INTERIOR) 4

42 COLONIA 71

Z.P.

--	--

72 73

ESTADO

--	--

74 75

TITULO PROFESIONAL

--	--

76 77

ESPECIALIDAD

--	--

78 79

2

80

8	DOMICILIO DE OFICINA (CALLE, NUMERO Y No. INTERIOR)	4
---	---	---

42 COLONIA 7

Z.P. 7273

ESTADO

--	--

74 75

OCIACIONES A LAS QUE PERTENECE.

--	--

--	--

--	--

--	--

LAS PUBLICACIONES OFICIALES EN EL SECTOR PUBLICO

OBJETIVOS:

1. Conocer en el marco normativo de las publicaciones oficiales, cuáles son las acciones mínimas para cubrir las disposiciones jurídicas que regulan el quehacer de las publicaciones oficiales.
2. Listar los principales antecedentes históricos de la actividad editorial del Gobierno Mexicano, a efecto de tener un marco de referencia para actuar eficientemente en el contexto contemporáneo.
3. ~~Destacar los principales elementos que integran los procesos~~ de Impresión. Precisar las recomendaciones para optimizar dicho proceso.
4. Clasificar y ubicar los tipos de publicaciones oficiales.
5. Considerar las preocupaciones necesarias para integrar eficientemente contenidos.
6. Conocer algunas recomendaciones generales para vigilar al personal de diseño, distribución y captación de recursos.

1. MARCO NORMATIVO DE LAS PUBLICACIONES OFICIALES

Los propósitos que persigue la política editorial del Estado exigen que sus publicaciones -comunicación por medios impresos- tengan un carácter idóneo para que responda a una imagen del sector público, en su conjunto, y de la opinión general, en especial.

Las publicaciones oficiales en México están sujetas a problemas de carácter administrativo y plantean la necesidad y conveniencia de integrar un programa especial, dentro de la Reforma Administrativa, a fin de lograr la estructura de un sistema referido a las publicaciones oficiales.

La integración de este sistema requiere que los datos distribuidos de información que devienen en comunicación impresa se alojen en los distintos centros de trabajo que integran cada Dependencia y Entidad del sector oficial.

Las necesidades derivadas de los sistemas de comunicación interna y externa, si no responden a políticas generales y a objetivos precisos, originan que la actividad editorial sea un quehacer propenso a la dispersión de esfuerzos, a la duplicación innecesaria de información, al gasto excesivo y a fallas en los sistemas de distribución.

Los órganos del Estado en calidad de emisores de información son responsables de que la nación -receptora de esa información- acepte, asimile y actúe conforme a los propósitos de la emisión del Estado. Por lo tanto, independientemente del objetivo establecido para cada publicación en lo particular, debe generarse una política editorial coherente, referida al Estado como emisor de información.

En el sistema mencionado se contemplará el establecimiento de un plan normativo de la producción editorial a través del cual los Titulares de cada Dependencia o Entidad responderán a las necesidades de sus respectivas instituciones. Si es necesario podrían crearse o promoverse más, si ya existen, los Comités, Consejos, Comisiones o Unidades editoriales que se avocarán a elaborar programas para consumo interno y externo, referidos a satisfacer las urgencias de la comunicación administrativa, de información, difusión y divulgación del sector oficial hacia la opinión pública.

En el marco jurídico correspondiente, cualquier publicación originada en Entidades y Dependencias deberá contar con la carta liberatoria de Talleres Gráficos de la Nación si se ejecuta en talleres ajenos a la Dependencia o que no correspondan a Talleres Gráficos de la Nación.

Por otra parte, la recepción de originales con destino a edición, es-

aconsejable que cubra entre otros, los siguientes aspectos:

1. Sanción del original por funcionarios superiores, a efecto de que legitimen contenidos.
2. Aprobación de domis y presupuestos concursados por parte -- del funcionario superior en quien delegue el Titular del Ramo la facultad correspondiente.
3. Establecimiento de mecanismos de interrelación entre Presu-- puesto, Control-Contraloría, Proveeduría y Unidad Editora.
4. Obtener fianza del impresor, amplia y suficiente, que pueda ser ejercida en caso de fallas.
5. Especificación de las características editoriales de la obra, -- señalando con rigor las normas editoriales y de calidad, a -- que habrá de sujetarse.

2. Bosquejo histórico de la actividad editorial del Gobierno Mexicano,

El análisis histórico sobre la actividad editorial del Gobierno Mexicano se ve limitado por la escasa información de que se dispone. Sin embargo, el material utilizado y las rutas señaladas nos dan pauta para dilucidar, a grandes rasgos, los lineamientos y las medidas que los diferentes gobiernos han tomado a través del tiempo.

Desde 1917 y hasta el periodo gubernamental del general Lázaro Cárdenas, la política editorial se centró, fundamentalmente, en la propaganda de las doctrinas de la Revolución y en la promoción de la cultura por medio de obras científicas, históricas y literarias.

La labor editorial fue ejercida, durante estos periodos, sobre todo por la Secretaría de Educación Pública y de alguna manera por al De Relaciones Exteriores. En la primera, encargada de la educación y la promoción cultural, sobresale el impulso que recibieron esas áreas durante los años en que José Vasconcelos fue su titular, y en la segunda se tiende a dar una imagen cultural y política de México en el exterior.

Las demás dependencias públicas también ejercían su labor editorial, algunas por medio de boletines informativos dedicados a difundir noticias

oficiales en todo el país, otras a difundir sus actividades administrativas por medio de sus órganos de información.

Un dato importante para estos periodos consiste en que las publicaciones oficiales son mencionadas en los informes presidenciales. Además que se hace un primer intento para centralizar la impresión en los Talleres Gráficos de la Nación.

Durante el periodo presidencial del general Lázaro Cárdenas se intentó canalizar la producción de publicaciones oficiales mediante la creación del Departamento de Prensa y Publicidad (DAPP), fundado por decreto el 31 de diciembre de 1936 y desaparecido en 1939.

A partir de entonces cada Secretaría o Departamento de Estado y cada organismo descentralizado o de participación estatal que produce publicaciones, las edita independientemente.

En este periodo presidencial, la política editorial dio gran importancia a los aspectos sociales de la educación y a los temas rurales. A su vez, se registró un aumento muy considerable en el número de publicaciones en todos los ámbitos culturales, sociales, políticos, económicos, técnicos y administrativos.

A partir de la década de los cincuenta, la proliferación de dependencias y de organismos descentralizados que cuentan con sus propios órganos de difusión, hizo difícil la tarea de mencionar las publicaciones oficiales en los informes presidenciales. Solamente de 1947 a 1968, las entidades del Sector Público Federal aumentaron de 56 a 121, sin contar con la multiplicación de las Secretarías de Estado.

Después de 1947 tenemos información únicamente sobre la labor editorial de la Secretaría de Educación Pública. Pero el número de publicaciones aumenta, sin un plan común, sujetas en ocasiones a intereses no institucionales.

A continuación se exponen algunos datos de lo que han intentado los gobiernos como soluciones parciales a la problemática de las publicaciones oficiales:

1936 Se crea el Departamento Autónomo de Publicidad y Propaganda.
(DAPP). Decreto legislativo del 31 de diciembre.

1937 El anterior se transforma en Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad. Funciones: Editar el Diario Oficial y obras de información en materia legal, actividad económica y social del gobierno. Dependencias: Archivo General de la Nación y Talleres Gráficos de la Nación.

- 1938 Talleres Gráficos de la Nación se transforma en Sociedad Cooperativa de Participación Estatal y responsabilidad suplementaria.- Se ordena que todas las publicaciones oficiales se editen allí.
- 1939 Desaparece el DAPP en la ley de Secretarías y Departamentos de Estado el 30 de diciembre. La Secretaría de Gobernación y la Secretaría Particular de la Presidencia absorben sus funciones.
- 1958 Se expide un decreto del ejecutivo que dispone la obligación de todos los autores, editores e impresores de enviar a la biblioteca nacional y a la del Congreso de la Unión dos ejemplares de sus publicaciones. No siempre se cumple.
- Se elabora el catálogo integral de documentación oficial, con la colaboración de la biblioteca de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las bibliotecas de la UNAM han intentado continuarlo, pero no tienen aún un listado completo.
- 1971 El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) propone centralizar la distribución de publicaciones oficiales por medio de un organismo intersecretarial y sugiere, entre otras cosas, que todas las publicaciones se vendan.

1974 Operación del Comité Técnico Consultivo de Publicaciones -
Oficiales, que inicia el establecimiento de normas a las --
cuales habrá de sujetarse cualquier género de publicación -
oficial originado en Entidades y Dependencias.

1977 Reubicación funcional del Comité Técnico Consultivo de Pu-
blicaciones Oficiales, vinculándose a la Secretaría de Pro--
gramación y Presupuesto al través de la Dirección General -
de Documentación y Análisis.

3. LOS PROCESOS DE IMPRESION

Es evidente que toda publicación conlleva una serie de pasos a seguir --que podríamos denominar elementos formativos--, como son: el formato, color, calidad del papel, tipografía, tintas, fotografías, etc. Obviamente que estos elementos deben estar organizados de alguna manera para formar un todo identificable y armónico.

Tal como ocurre en un pintor o cualesquiera artista, que ordena --sus materiales de manera estética y artística, toda publicación --debe realizarse en base a un diseño o proyecto. En el caso del periódico impreso, la selección del material se ajusta a numerosos condicionamientos derivados de los procesos de selección de noticias y otras notas informativas, así como de fotografías hasta --llegar a su impresión final. Por supuesto que previamente se elaborarán los contenidos y, por último, se procederá al diagramado.

3.1. LOS PASOS A SEGUIR

Ocurre con frecuencia que, después de aparecida la publicación, --se detecten errores graves. Estos pueden ser "de imprenta" o bien de contenidos. Los primeros, llamados por don Alfonso Reyes "la --lepra de los plomos", son gazaptos inadvertidos en la corrección de galeras; los segundos responden al texto original. En este último caso los errores se deben al corrector de estilo. Ciertamente, son errores humanos, pero como tales, factibles de evitar.

El primer paso a seguir corresponde a la revisión y corrección de estilo del original. Esto debe hacerse antes que se proceda a la composición tipográfica. Ningún trabajador --cajista o linotipista

- está autorizado para cambiar el original. Por otra parte, su trabajo no le permite advertir los errores de sintaxis. En consecuencia, la corrección de estilo debe realizarse antes. En caso contrario, el impresor carga un costo adicional a la composición tipográfica; es decir, cuando, después de presentarse las galeras, se altera el manuscrito primitivo.

La mejor forma de presentar los originales corresponde a una excelente impresión. Lo anterior es simple si se adecúan ciertas reglas esenciales para presentar los originales:

- 1.- El texto debe ir mecanografiado a doble espacio, con un sangrado de 2.5 cmts.
- 2.- De preferencia debe entregarse el original: las copias al carbón o fotostáticas a menudo presentan dificultades de legibilidad.
- 3.- Siempre debe utilizarse el papel por una sola cara.
- 4.- La puntuación, estilo y terminología serán uniformes.

3.2. Indicaciones al impresor

Las especificaciones para el impresor deben ser proporcionadas por el cliente o por el autor del diseño del impreso. Estas deben ser explícitas y completas con el objeto de evitar confusiones posteriores. En primer lugar, debe marcarse la tipografía: la clase de tipo, nombre, fabricante, cuerpo y espacio entre cada línea del texto. La anchura en que se deben parar los tipos: en cíceros (nunca en centímetros). Las sangrías de los párrafos se indicarán en cuadratines. Para la composición que haya de destacarse (los títulos o entradas de capítulos), debe indicarse si ha de estar centrada, corrida a la derecha o a la izquierda o bien si se pre-

ficren líneas irregulares. Debe utilizarse la terminología del impresor, destinada a señalar el uso de cursivas, negritas, versa--les, etc. De preferencia debe indicarse como sigue: toda palabra o línea subrayada con una sola raya debe ir en cursivas; subraya--do doble significa versalitas, etc.

Después de marcar el original con las especificaciones anteriores el taller procederá a elaborar galera o primeras pruebas de impre--sión. El corrector de galeras tiene deberes específicos a seguir:

- 1.- Comprobar la medida del tipo indicada en el original, compa--rándolo con el de la composición.
- 2.- Comprobar la anchura de la columna
- 3.- Comprobar la clase de tipo utilizado
- 4.- Comprobar el espacio interlineal
- 5.- Comprobar la grafía de las palabras y la correcta división de las mismas.
- 6.- Verificar que el estilo sea uniforme
- 7.- Corregir los errores gramaticales más comunes, principalmente los ortográficos, y finalmente
- 8.- Pedir aclaraciones -en caso necesario- al redactor del texto--sobre algunos aspectos dubitativos. Esto último puede ser en el caso de que en un párrafo aparezca el apellido Vázquez, --con ambas "zetas" y en el siguiente con una: Vásquez. Claro --que esto último se evita si se corrige previamente el origi--nal.

Las segundas pruebas se entregan para comprobar que el impresor --realizó las correcciones indicadas en la primera. En caso necesar--io se ordenan terceras o cuartas pruebas.

3.3. Los signos de corrección

El corrector de pruebas debe conocer ciertos signos propios de las artes gráficas. Esta simbología es común para todos los impresores. Cuando el corrector no conoce estos símbolos, el taller incide en confusiones. Por lo mismo, es imperativo que un buen corrector de pruebas maneje la terminología simbólica:

φ Quitar, eliminar

↓ (|) Unir, cerrar espacio

)/c # Abrir, dar más blanco

□ Sangría

ⓧ Letra que no es de la fuente. Defectuosa

----- Vale. Dejar como estaba

↵ Trasponer palabras

↵ Trasponer líneas

/o 7 d/ Insertar punto, coma, comillas, interrogaciones, etc.

≡ Mayúsculas

== Versalitas

— Cursivo o itálico

en negritas

⌊ ⌋ Mover a la izquierda o derecha

↑ ↓ Mover hacia arriba o hacia abajo



Igualar espacios



Dar toda la palabra, si está abreviada



Asentar espacios, plumadas, interlinear



Letra invertida



Letra o número subíndice



Letra o número exponente



Punto seguido



Punto aparte



Limpiar letras



Consultar; pendiente de verificar

3.4. Los procesos de impresión

Los procesos de impresión propiamente dichos se refieren exclusivamente a la elaboración, conformación e impresión final. Parteen consecuencia de la primera fase ya descrita anteriormente. Esto es, redacción y presentación de originales; adecuación de especificaciones, corrección de galeras y corrección final. Si en -- los incisos anteriores se describió someramente la tarea inmediata del impresor, en este punto destacaremos de manera fehaciente los elementos que concurren en el proceso de que nos ocupa.

Ciertamente, imprimir o estampar tinta sobre papel presenta, en la actualidad una variedad de procesos diferentes. La mayor parte de los trabajos se realizan mediante tres procedimientos princi

cipales: tipografía, litografía offset o huecograbado. Otros procesos menos usuales son el grabado en plancha de cobre, la fototipia y la estampación de patrones (estarcido de trama de seda).

La tipografía, con más de 500 años de antigüedad, se realiza por medio de una superficie en relieve, recortada o grabada en metal o bien en otros materiales. Diarios, libros de textos, sobres membretados, etc. se realizan mediante este procedimiento. Este proceso es importante por cuanto su rapidez; el trabajo resulta barato -sobre todo cuando no lleva ilustraciones- y hasta es factible de reimprimir con facilidad por cuanto las planchas ya quedan "paradas".

La litografía, inventada hacia 1796 por Alois Senefelder, dramaturgo de Munich, tiene sus ventajas y desventajas. Entre las primeras pueden señalarse el ahorro de tiempo en las prensas de offset y su conservación y fácil manejo. Entre las segundas destacan principalmente la dificultad para conservar la densidad uniforme de tinta en todas las páginas.

En relación con el huecograbado, inventado por Karl Kleitsch, en Inglaterra hacia 1879, puede afirmarse que su utilización es factible para tiradas largas (de 25 mil o más ejemplares). Este proceso se refiere a lo siguiente: la tinta que recubre las partes muy ligeramente sumidas o recortadas de la superficie de un cilindro de cobre, se adhiere al papel sometido a una elevada presión.

Después de elegir el tipo de impresión que debe utilizarse, además de la presentación de originales y corrección de galeras, el

proceso continúa en la siguiente forma: las pruebas finas (denominadas así porque se presentan en el papel seleccionado), pasan a machoteo; es decir, los dibujantes o diagramadores forman los cartones. Estos, a su vez, deben ser corregidos una vez más para evitar "empastelamientos" o intercalamiento de párrafos o líneas se agregan los dibujos o se marcan. Aprobados los cartones, que por otra parte ya deben ir foliados, se pasan a fotografía. Más adelante se formarán las planchas de impresión, se entintan y se tiran en pliegos (el papel se encuentra distribuido en pliegos) Más tarde se compagina (doblado y corte de papel) y se encuaderna. En este punto, puede decirse con seguridad que el proceso ya está a punto de concluir. queda un paso más: la impresión de portadas, plastificación e incorporación al cuerpo del libro.

Por lo general, este proceso es lento y debe seguirse paulatinamente so riesgo de caer en errores. También es evidente que el desconocimiento de dicho proceso genera, en ocasiones, prisas in necesarias y hasta malos entendidos.

Si bien es cierto que la escritura comenzó hace 5 mil años, con caracteres pictográficos y paulatinamente fue evolucionando hasta convertirse en símbolos que representan sonidos en lugar de objeto, la escritura necesita del concurso de la impresión para su difusión. En este sentido, los alcances de la imprenta y el proceso de impresión resultan capitales. Así pues, desde la edición en China del primer libro, el Sutra de Diamante, estampado por wang Chieh el 11 de mayo del año 868, las artes gráficas han dado un salto enorme, como puede observarse someramente en los incisos anteriores. Con la invención de la imprenta de facto se inició la marcha de la actual civilización.

4. Tipos de publicaciones oficiales

Con el objeto de favorecer la formulación de programas editoriales coherentes y equilibrados en los niveles del sector público, permitir la compilación de las obras y facilitar la consulta pública de los documentos, se recomienda la siguiente clasificación de las publicaciones oficiales.

De entre ellas, algunas, por su carácter institucional, son más susceptibles de sujetarse a normas de uniformidad que otras. Se sugiere que se clasifiquen por grupos de la siguiente manera:

1. Leyes,
Prontuarios y
Compilaciones
Jurídicas

{

Normas jurídicas

{

Históricas
Vigentes

}

Normas administrativas

4. Memorias, Informes y Programas

De labores
De congresos
Reuniones
Simposia
Presupuestarias y
De cuenta pública

5. Directorios

De funcionarios
De instituciones

6. Catálogos

Bibliográficos
De estudios
De servicios

7. Monografías

Históricas
Técnicas
Científicas
Literarias y Artísticas
Biográficas
De divulgación, etc.

8. Varios

Manuales e instructivos técnicos

Estadísticas (*)

Cartas y Planos (*)

Glosarios y diccionarios

Folletos

Publicaciones periódicas

difusión

divulgación

información

(*) Las publicaciones marcadas así deberán realizarse de acuerdo a la Ley Federal de Estadística y además a las normas que determine la Unidad Nacional de Información Económica y Social.

5 INTEGRACION DE CONTENIDOS

En virtud de que hasta la fecha las publicaciones oficiales adolecen de uniformidad --no sólo en cuanto al tamaño y al formato--, --principalmente en lo que respecta a la elaboración de los contenidos, se recomiendan las siguientes normas con el propósito de clasificar uniformemente a todas las publicaciones:

1. Clave de la institución editora
2. Clave de la dependencia editora específica, dentro de la institución
3. Clave del tipo de publicación
4. En su caso, algunos datos complementarios para el uso de la publicación (título, fecha, etc.).

En cuanto a la redacción y estilo, se recomienda adoptar como documentos iniciales de trabajo los siguientes libros: Norma de composición tipográfica, prosodia y ortografía, editado por Talleres Gráficos de la Nación, Méx., 1972; Apuntes para la historia de las Artes Gráficas en México, de Alfredo Valdés, Edit. Nigromante, Méx., 1970 y Corrección de pruebas tipográficas, Edit. UTEHA, Méx., 1963. Esto responde a la necesidad de unificar criterios.

Por lo que respecta al orden formal, debe ser el siguiente:

- 1).- Después de los forros, una hoja blanca que se conoce comúnmente como cortesía o guarda, e inmediatamente después la siguiente disposición:
 - a).- Entrada
 - b).- Blanca o falsa
 - c).- Portadilla, con los siguientes datos: nombre de la dependencia, título del libro, el período que abarca en el caso de --

- informes o memoria, escudo nacional y el lugar y año de edición.
- d).- Blanca o número de edición: IMPRESO EN MEXICO y, en su caso, DERECHOS REGISTRADOS
- e).- Epígrafe (optativo)
- f).- Fotografía del presidente de la República (sólo en las memorias).
- g).- Blanca
- h).- Directorio: del titular de la dependencia al oficial mayor del ramo, exclusivamente, en el caso de los informes. Y hasta nivel de directores en el de las memorias
- i).- Blanca
- j).- Sumario o contenido
- k).- Prefacio (donde debe incluirse la mención del fundamento jurídico de la publicación)
- l).- Texto, de acuerdo con el ordenamiento de la estructura orgánica de cada dependencia
- m).- Apéndice o anexos (los que se estimen necesarios)
- n).- Tabla de abreviaturas (opcional, de acuerdo con cada dependencia)
- o).- Indices (procurando incluir el general, el de ilustraciones y el analítico)
- p).- Colofón, dando cuenta del título del libro, fecha en que se terminó la impresión, número de ejemplares, editorial o talleres en que se imprimió, domicilio de éstos, tipos, papel y cartulina empleados, créditos de diseño y cuidado de edición, añadiendo que en la obra se siguieron las normas recomendadas por el Comité Técnico Consultivo de Publicaciones Oficiales

.6 DISEÑO

Con respecto a este punto, deben seguirse las siguientes recomen-
daciones:

- 1).- que se adopte el tamaño convencionalmente denominado "casi" carta (de 19.5 X 27.2 cms.), para todas las publicaciones - de carácter general, como son informes, memorias, manuales, codificaciones y directorios.
- 2).- que la identificación de las publicaciones sea cromática, - mediante una franja horizontal, lisa a un solo color, cuyo matiz variará según el tema de que se trate. Por tanto, el módulo básico para todas las publicaciones oficiales tendrá las siguientes características:
 - a).- La franja horizontal de color abarcará la carátula, lomo y cuarta de forros; el color de la banda será permanente y - uniforme para todas las dependencias, según cada serie de publicaciones, de acuerdo con la siguiente lista:

Informes:	Azul
Memorias:	Verde
Manuales:	Gris
Codificaciones:	Marrón (rojo indio)
Directorios:	Naranja
 - b).- La franja tendrá una altura de 16 1/2 cuadratines, a partir del extremo inferior de la publicación, con una separación - blanca de un cuadratín que evite el contacto inmediato entre la plasta de impresión de color de la franja y la del resto del forro
 - c).- En la primera de forros se podrá escoger con entera libertad el diseño y el número de colores del área superior a la franja, sin por ello tocar la misma, que se mantendrá uniforme -

para todas las dependencias

d).- El logotipo de la dependencia se incluirá en la primera o - en la cuarta de forros

e).- El número de codificación se colocará en el lomo de cada publicación. En caso de que el espacio disponible no lo permita, aparecerá en algún lugar de la carátula.

3).- que en aquellas publicaciones que lo ameriten (como puede ser el caso del Informe de Labores de cada dependencia al H. Congreso de la Unión), el Escudo Nacional se imprima en la portadilla (página 3 o equivalente) a un tamaño uniforme de 5 cms. de diámetro

4).- que se adopte un formato interior idéntico para las publicaciones mencionadas, en la forma que sigue:

a).- Caja a dos columnas, de 17 X 49 cuadratines, con media nil en la parte interior de 4, en la exterior de 7, en la superior de 5 1/2 y en la inferior de 9 1/2 cuadratines y columnaria de 2 o 1 1/2 cuadratines

b).- Cada dependencia podrá elegir, según sus necesidades, entre utilizar la caja antes descrita o una caja sólida de 30 X 45 cuadratines, dentro de los mismos márgenes en proporción, para las Memorias e Informes

5).- se empleará para todos los textos, hasta donde sea posible, un tipo similar de letras, no menor de 9 ni mayor de 12 --- puntos, interlineados con uno o dos puntos. Las notas serán de un cuerpo dos puntos menores a las equivalencias del texto. Es recomendable no usar más de 60 caracteres por línea, para no obligar al lector a hacer esfuerzos extraordinarios.

6).- Se adoptará un tipo uniforme condensado, según modelo acordado por el Comité para todos los Directorios.

7. DISTRIBUCION Y CAPTACION DE RECURSOS

La importancia de la información contenida en las publicaciones oficiales mexicanas, así como su constante incremento, resultado de la complejidad de las funciones gubernamentales, ponen de manifiesto la necesidad de crear un Centro de Información y distribución que responda a las demandas de los funcionarios, los investigadores y el público en general. En ocasiones, la información proporcionada a través de documentos oficiales es la única fuente de referencia existente sobre temas específicos. Esto ocurre con la codificación de los textos legales y manuales administrativos, con reseñas sobre recursos naturales y con algunos proyectos de investigación administrativa e informes estadísticos nacionales. Además de dichos documentos, el Gobierno mexicano publica otros informes que constituyen las fuentes de la historia política, económica y social del país.

A la fecha no existe en México un catálogo completo y actualizado de las publicaciones oficiales, que facilite el conocimiento de todo el material disponible y su localización. Por otra parte, informar sobre el quehacer gubernamental debe ser considerado un servicio público más, por lo que la consulta y adquisición de las publicaciones oficiales debe facilitarse no sólo a los funcionarios sino también a los particulares. A este respecto, tampoco se cuenta con un centro u organismo de información y distribución de las numerosas publicaciones del sector público.

En virtud de la situación expuesta anteriormente, es imperativo crear un organismo mediante el cual se pueda racionalizar el uso de los recursos materiales y financieros destinados a la distribu

ción y consulta de las publicaciones oficiales. Este organismo podría denominarse Centro de Información y Distribución de Publicaciones Oficiales. Sus objetivos serían:

- 1.- Proporcionar a la Administración Pública y al público en general, información sobre las publicaciones oficiales del Gobierno Federal
- 2.- Realizar campañas de difusión tendientes a que las publicaciones oficiales lleguen a un público mayor y con ello promover la participación ciudadana.

En cuanto a sus funciones específicas:

- 1.- Captar, conservar y analizar las publicaciones oficiales
- 2.- Custodiar el acervo
- 3.- Realizar los procesos técnicos; es decir, recopilar los datos que identifiquen a la publicación oficial
- 4.- Almacenar y recuperar la información contenida en las publicaciones oficiales
- 5.- Realizar investigaciones para elaborar un inventario de todas las publicaciones oficiales
- 6.- Elaborar un catálogo de las publicaciones oficiales
- 7.- Actualizar periódicamente el catálogo de las publicaciones oficiales
- 8.- Editar y distribuir boletines de información sobre las nuevas publicaciones oficiales
- 9.- Coordinar u operar en su oportunidad los sistemas de distribución, comercialización y venta de las publicaciones oficiales como posible medida para captar recursos (o recuperarlos)
- 10.- Facilitar al público la adquisición de dichas publicaciones
- 11.- Informar periódicamente a cada dependencia el volumen de venta y frecuencia de consulta de sus publicaciones, con el obje-

to de que puedan programar mejor los tirajes de cada obra

En relación con los servicios que podría prestar dicho Centro, se destacan los siguientes:

- 1.- Realizar préstamos interbibliotecarios
- 2.- Proporcionar el servicio de consultas y reproducción de documentos
- 3.- Realizar canjes nacionales e internacionales
- 4.- Dar asesoría para la creación de centros similares en otras ciudades del interior de la República.

Cabe destacar que las funciones y objetivos de dicho organismo de ninguna manera interferirán con los criterios de cada dependencia oficial en cuanto a la distribución de sus publicaciones. Antes bien la presentación de las publicaciones, el control de calidad, en cuanto a tipografiado, formato, diseño y encuadernado, así como su difusión -mediante el Centro de Información y Distribución de Publicaciones Oficiales- proporcionaría una imagen corporativa del sector Gubernamental.

BOSQUEJO HISTORICO SOBRE LA ACTIVIDAD DEL SECTOR
PUBLICO EN MATERIA DE PUBLICACIONES A PARTIR DE
LA ADMINISTRACION DE VENUSTIANO CARRANZA

OBJETIVO

Conocer la evolución de las publicaciones oficiales en México, a efecto de normar el criterio sobre sus características, tiraje e implicaciones.

Bosquejo histórico sobre la actividad del Sector Público en materia de publicaciones a partir de la administración de Venustiano Carranza.

Introducción.

La importancia y el número de las publicaciones oficiales han crecido con el tiempo como resultado de la constante extensión de las atribuciones y responsabilidades del Estado en la vida moderna.

Las publicaciones tradicionales como las legislativas, los informes presidenciales y ministeriales, etc., son actualmente insuficientes para llenar las necesidades de información, divulgación y difusión de las actividades que se realizan. Por ello, hoy en día, los gobiernos publican documentos que contienen información técnica, social, cultural, etc., la cual viene a ser la verdadera fuente de la historia política, económica y social de cada país, pues revela su evolución.

El proceso del aumento de número de las publicaciones oficiales se ha desarrollado en el marco de una tendencia general de multiplicación de medios de contacto entre el gobierno y el pueblo.

El carácter y el contenido de las publicaciones oficiales varían de acuerdo con la naturaleza y funciones de la oficina gubernativa que las edita.

Bosquejo histórico.

El establecimiento de los talleres tipográficos del Gobierno data del año de 1883, en que se creó la imprenta de la Secretaría de Fomento, habiéndose fundado posteriormente diversos talleres como el de la Oficina Impresora de Hacienda, la Impren-

ta de la Secretaría de Guerra, la Imprenta Editorial de la Secretaría de Educación Pública, la Imprenta del Diario Oficial de la Secretaría de Gobernación, la Imprenta de la Secretaría de Relaciones Exteriores y, por último, la Imprenta del Departamento de Salubridad. Todos estos establecimientos funcionaron con adscripción a las respectivas Secretarías de Estado y fueron considerados dentro de sus respectivos presupuestos.

Podemos observar a través de la lectura de los informes presidenciales, a partir de los de Don Venustiano Carranza, que las publicaciones oficiales eran menos numerosas y tal vez por ello más importantes, lo cual permitía consignarlas dentro de dichos informes, en los que se hacía referencia a ellas con mayor y menor amplitud. Esto se va perdiendo poco a poco y ya en los informes de Manuel Avila Camacho y de los presidentes posteriores es casi nula su mención.

La publicación gubernamental más importante y que ha observado mayor regularidad ha sido el "Diario Oficial" que al término de la revolución y al asumir Don Venustiano Carranza el poder, siguió apareciendo normalmente.

La implícita política editorial de este gobierno fue, en primer término, la de propagar las doctrinas de la Revolución. Tomó por su cuenta y sostuvo, como dependencia a su cargo, el periódico denominado "El Pueblo". Asimismo, trató de promover la cultura por medio de la edición de obras científicas, históricas y literarias. Esta intención tuvo tal importancia que, por ejemplo, el informe de Carranza de 1917 menciona, entre muchas cosas, la edición que del Boletín de la Universidad se hacía para remitirlo a otras universidades y a los centros de cultura del mundo; la publicación que realizó la Inspección General de Monumentos Artísticos, de una serie de 33 monografías mexicanas de arte, y hace notar el aumento de las publicaciones resultantes de la investigación realizada por el Archivo General de la Nación en materia histórica mexicana.

Dentro de esta política cultural, la Dirección General de las Bellas Artes, creada por este mismo régimen, tuvo entre sus fun

ciones una labor editorial de difusión artística que realizaba, por ejemplo, mediante las Monografías Mexicanas de Arte (1917-1936).

Otras publicaciones estaban encargadas de dar a conocer la labor del Gobierno en todos los ámbitos: Anales de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (1902-1930); Biblios, boletín semanal de información bibliográfica de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes (1919-1921); Boletín de Estadística Fiscal (1917-1919) y Boletín del Ministerio de Hacienda (1886-1936); Boletín de Industria (1918), Boletín de Comercio (1918) y Boletín de Trabajo (1918), de la Secretaría de la Economía Nacional; Boletín del Petróleo (1916-1933), Boletín Minero (1916-1933) y Boletín oficial de la Secretaría de Agricultura y Fomento (1916-1925); Gaceta Oficial de la Oficina de Patentes y Marcas (1903-1928); Indicador del Servicio Postal (1917-1936); Memorias de las diferentes Secretarías; Resumen de la Importación y de la Exportación; Revista del Ejército y Marina.

En 1917 existían todavía talleres gráficos dentro de las diferentes Secretarías: de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Fomento, de Guerra y Marina, de Comunicaciones y Obras Públicas, de Instrucción Pública y Bellas Artes. Durante el Gobierno de Carranza dichos talleres fueron organizados por el Departamento de Artes Gráficas. Debe mencionarse muy especialmente la imprenta del Diario Oficial de la Secretaría de Gobernación que, a parte de sus trabajos, imprimía obras de otras Secretarías, por ejemplo las Memorias de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Del breve período de Adolfo de la Huerta el informe consigna únicamente un aumento notable en la percepción de los ingresos recabados mediante la publicación del "Diario Oficial".

Durante el Gobierno de Alvaro Obregón la obra editorial más importante fué realizada por la Secretaría de Educación Pública, creada por decreto del 25 de julio de 1921. Entre sus atribuciones principales estaban el promover la organización y funcionamiento de la educación pública en todo el territorio nacional y el fomento de la cultura y de las bellas artes.

Una de las primeras innovaciones introducidas en la administra

ción pública federal en estos tiempos, que fueron los de Vasconcelos, fué la elevada asignación presupuestal de la Secretaría de Educación, sin precedente en nuestra historia.

La nueva capacidad de acción de la Secretaría y la libertad relativa con que Vasconcelos pudo formular y practicar sus iniciativas, dieron pie para hacer del Estado, dentro de un amplio margen prioritario, el primer promotor y difusor de la cultura en el país. Además del incremento del número de maestros y escuelas federales, de la organización de bibliotecas públicas en la capital y en el interior, y de otras muchas acciones anexas a la educación pública, la Secretaría desarrolló un importante programa editorial, arguyendo que "no se puede enseñar a leer sin dar qué leer".⁽¹⁾

Uno de los puntos del programa era la edición de libros clásicos de la literatura universal. En efecto, con la publicación de los clásicos, se inicia, prácticamente, la obra editorial producida por la Secretaría de Educación Pública. La intención original fué publicar una colección de cien títulos con tirajes de 50,000 ejemplares para que el público en general accediera al conocimiento de autores clásicos universales. Sin embargo, sólo se llegaron a editar 17 títulos.⁽²⁾ Pese al número reducido, el impacto que causaron (inclusive en el ámbito internacional) fué considerable, a causa de la amplísima difusión que se les dió.

(1) Vasconcelos, "El Desastre", ed. 1951, pp. 52-53.

(2) "La Ilíada" (2 vol.); "La Odisea"; Esquilo, "Tragedias"; Eurípides, "Tragedias"; Dante Alighieri, "La Divina Comedia"; Platón "Diálogos" (3 vol.); Plutarco, "Vidas Paralelas" (2 vol.); "Evangelios"; Romain Rolland, "Vidas Ejemplares"; Plotino, selección de las "Eneidas"; Goethe, "Fausto"; Tagore, Tolstoi y otros.

La distribución de estas obras se hizo en forma gratuita en las escuelas oficiales y el precio de los ejemplares destinados a la venta, a pesar de la calidad de su impresión, fué más bajo (\$ 1.00) del que ostentaban los libros editados por compañías privadas.

La lectura de los clásicos fué promovida a través de un órgano de difusión: la revista "El Libro y el Pueblo". En ella se reproducían entrevistas y comentarios de Vasconcelos sobre la edición de cada título y se resaltaba la importancia de la lectura de estos textos, con el fin de orientar al público en la selección de sus libros. Era una publicación que se repartía gratuitamente. En un principio, con esta publicación se intentó "llenar un vacío dentro de la prensa independiente del país y dentro de las publicaciones oficiales de la Secretaría de Educación, pero con el tiempo el propósito inicial que la animó fue cambiando y las distintas administraciones acabaron utilizándola para otros fines. Dicha revista siguió apareciendo, con intermitencias, hasta 1971.

Respecto a esta obra, años después comentaba Vasconcelos que "ningún ensayo pedagógico de los realizados en México ha sido más rotundo que el reparto de la "Ilíada" y la "Odisea". Rápidamente se hicieron libros populares, y ningún niño dejó de amarlos".⁽³⁾

Durante la misma gestión de José Vasconcelos, se prepara la edición de las "Lecturas Clásicas para Niños", publicada en 1924 en dos volúmenes ilustrados por Montenegro y Fernández Ledesma y que contenían leyendas, cuentos y obras célebres de la literatura de Oriente, Occidente, Europa y América, adaptados por Gabriela Mistral, Palma Guillén, Salvador Novo, José Gorostiza, Jaime Torres Bodet, Francisco Monterde, García Icazbalceta, Xavier Villaurrutia y Bernardo Ortiz de Montellano. La intención de Vas

(3) Vasconcelos, José. "De Robinson a Odiseo", s. ed., 1958, p. 15

concelos al preparar esta edición, era presentar al niño una visión de la literatura clásica infantil y universal echando abajo prejuicios que hacen suponer "que el niño no comprende lo que a nosotros nos cuesta esfuerzo y que, por lo tanto, ha de dársele la basura del entendimiento únicamente porque nosotros suponemos que no entiende otra cosa".⁽⁴⁾

Esta y otras publicaciones de la Secretaría en aquellos años, se imprimieron en talleres contruidos o comprados al efecto por la propia institución, al mismo tiempo que se adquirían, de libreros españoles, cien mil ejemplares baratos de "El Quijote" y veinte mil diccionarios de la lengua, para distribuirlos en las bibliotecas escolares de reciente constitución.

Además de las colecciones de libros, la Secretaría publicó textos de geografía e historia nacional, cartillas de alfabetización, castellanización y educación sexual, y algunas publicaciones periódicas como el "Boletín de la Universidad" y la revista "El Maestro"; esta última, que circuló ampliamente entre el magisterio nacional y llegó al extranjero (75,000 ejemplares de tiraje total) junto con artículos sobre ciencia, higiene, historia, geografía, etc., incorporaba colaboraciones de especialistas distinguidos y contenía una sección dedicada a los asuntos hispánicos.

Por otra parte, en 1922 se empezó a publicar el "Boletín de la Secretaría de Educación Pública" (que continuó saliendo hasta 1931) con una periodicidad inicial semestral y posteriormente mensual. Su objetivo fue "...reseñar y catalogar las leyes y disposiciones que afectan a su creación y a su desarrollo (de la SEP), y los acuerdos, opiniones, reglamentos y aún apreciaciones de la prensa, y en general, todo lo que se relacione con la vida del nuevo ministerio... Figuran en la presente publicación

(4) "Lecturas Clásicas para Niños", vol. I, Departamento Editorial SEP., México, 1942, p. XII.

noticias sobre los tres departamentos fundamentales: el Departamento Escolar, el Departamento de Bibliotecas y el Departamento de Bellas Artes".⁽⁵⁾

Talleres Gráficos de la Nación se encargó de publicar la revista "La Escuela Rural" que apareció de 1927 a 1928 y que trató de poner en comunicación a los maestros con el Departamento de Escuelas Rurales e Incorporación Cultural Indígena.⁽⁶⁾

El Departamento de Antropología tuvo órgano de difusión "Ethnos", revista mensual de estudios antropológicos sobre México y Centroamérica, que en su segunda y tercera épocas fué una revista dedicada al estudio y mejoría de la población indígena de México.

El Departamento de Bibliotecas empezó a publicar en 1922 la revista "El Libro y el Pueblo", que duró hasta 1935 y, en 1925, el Boletín "El Libro y el Pueblo", hasta 1929. La revista tuvo una periodicidad inicialmente mensual y, posteriormente, trimestral con el objeto de orientar al público en la elección y lectura de los libros. Contenía extensas bibliografías, reseñas y listas de libros recientes, ensayos sobre autores, tópicos sobre biblioteconomía, tipografía, etc., estadísticas de bibliotecas y publicaciones y una sección especial de libros sobre México. El "Boletín" era una publicación de cerca de dieciseis páginas, que complementaba los fines culturales de la revista "El Libro y el Pueblo". Este boletín estaba exclusivamente consagrado a "insinuar" a los trabajadores en general sus necesidades en materia de lectura y, para completar las finalidades culturales de la labor propuesta, insertaban biografías, cuentos o trozos selectos de grandes autores.⁽⁷⁾

(5) Ker.M., Annita. "Mexican Government Publications", ed. Library of Congress, U.S.A., 1940, 333 págs., p. 166

(6) Ibidem., p. 169.

(7) Ibidem., pp. 170-171.

En 1923 el Departamento Editorial empieza a publicar la serie "Manuales y Tratados".

La Inspección General de Monumentos Artísticos, de acuerdo con la Dirección General de las Bellas Artes, siguió publicando monografías mexicanas con el objeto de popularizar el arte nacional.

La Secretaría de Educación Pública realizaba sus publicaciones en sus talleres editoriales. Según el informe de 1921 del Presidente Alvaro Obregón, los Talleres Gráficos de la Nación habían pasado en ese año a depender del Departamento Universitario para llenar las necesidades de imprenta que éste tenía; sin embargo, José Vasconcelos dice al respecto:

"Pero las imprentas del gobierno habían sido consolidadas por el carrancismo en una gran central denominada "Talleres Gráficos de la Nación", en la que todo era burocracia y política obrerista. Además, la planta misma, costosa y heterogénea, era deplorable. Y resultaba ridículo que una Secretaría como la de Educación no tuviese imprenta propia. Me di, pues, el gusto de romper otra reglamentación carrancista y comencé a construir talleres en uno de los patios de la vieja casa en que se hallaba entonces la Universidad, en Santa Teresa. Al mismo tiempo, hicimos venir de los Estados Unidos prensas y maquinaria de cosido, encuadernación." (8)

La Universidad contaba también con un Departamento Editorial que, en 1923, instauró sus talleres en el edificio de la misma con un costo aproximado de cuarenta mil pesos.

Por otra parte, las otras dependencias gubernamentales también cumplían con cierta labor editorial.

La Secretaría de Gobernación editaba boletines informativos dedicados a difundir noticias oficiales en todo el país. Dichos boletines, además de servir de esta manera como medio de control político, informaban sobre los asuntos que diariamente se tramitaban

(8) Vasconcelos, José. "El Desastre", ed. Botas, México, 1938, p. 63.

en la Secretaría. Asimismo, se siguió con la labor de compilación de leyes generales del Distrito y Territorios. Esta Secretaría también editaba el "Boletín Judicial" que daba noticia de las labores de 47 oficinas que funcionaban en el Distrito Federal. El Archivo General de la Nación, dependiente de este mismo Ministerio, acrecentó su labor de investigación y publicación de obras culturales.

La revista de Guerra y Marina (1906-1936) tenía un suplemento cultural, "El Soldado" (1925-1937), que pretendía el mejoramiento de las clases o soldados del ejército nacional.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, por medio de su Departamento de Publicidad, se encargó de extender e intensificar en el exterior los conocimientos sobre México, para lo cual reanudó la publicación de su boletín, regularizándolo en 1923. Dicha Secretaría enviaba a consulados y legaciones la información oficial de la vida nacional, así como boletines postales y telegráficos diarios en diversos idiomas a solicitud de los interesados y, para el año de 1923, ya se emitía información en español, inglés y francés. En el mismo año, su Departamento Consular creó el "Boletín Consular" constituido con material técnico informativo para ser enviado a los cónsules. Las publicaciones del Archivo Histórico Diplomático Mexicano comienzan en 1923 y terminan en 1925. En ellas se insertan documentos inéditos o muy raros, de interés para la historia de la diplomacia en México. Por último, en 1925 se empezaron a publicar las "Monografías Bibliográficas Mexicanas".

La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas empezó a pu

blicar su boletín en 1921, el cual consistía en un índice cronológico, por fecha de publicación, de las leyes, reglamentos, contratos, tarifas, etc., relativos a dicha dependencia.

4. La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo publicó, durante 1922 y 1923, su "Boletín Mensual de Trabajo".

5. Creado en 1923, el Departamento de Estadística Nacional empezó a publicar su "Boletín", que daba los resultados estadísticos y estudiaba los fenómenos económicos de actualidad. Dicho Departamento publicó también monografías y anuarios.

Como puede verse, durante este período la política editorial del gobierno consistió en que, además de seguir difundiendo la ideología revolucionaria y anunciando las actividades administrativas, continuó ampliando el ámbito popular de su labor cultural e intensificó la formación de una imagen cultural y política de México en el exterior.

Calles, al asumir el poder, encomendó a su Secretario de Educación J. M. Puig. Cassauranc la edición de folletos sobre organización obrera y cooperativismo, en tirajes de varios miles. Al mismo tiempo, crecía el interés gubernamental por los problemas de la educación rural. Las Secretarías de Educación Pública y de Relaciones Exteriores eran las que fundamentalmente tenían a su cargo la labor editorial.

Durante el período de este gobernante todavía se mencionaron en los informes presidenciales las publicaciones más relevantes. En efecto, Calles informaba en 1925: "Departamento Editorial y de Bibliotecas: se han ejecutado las siguientes impresiones:

5,000 ejemplares de la "Historia de los Descubrimientos anti-

guos y modernos de la Nueva España', por Baltazar de Obregón; 50,000 ejemplares de la obra "Lecturas Clásicas para los Niños"; 8,000 ejemplares de cada uno de los boletines mensuales de la Secretaría de Educación Pública; 2,000 ejemplares del "Boletín de la Universidad Nacional"; 4,000 ejemplares de "El Libro y el Pueblo", órgano de este Departamento y, 8,000 de su boletín adicional". (9)

Lo interesante de este informe es que, aunque brevemente, menciona la existencia de una política editorial dentro de la Secretaría de Educación Pública, cuyo objetivo era "... hacer una labor efectiva de difusión del libro en los pequeños núcleos de población indígena, en las rancherías, en los centros obreros y en todas aquellas clases humildes a cuyas manos muy poco había llegado antes el libro redentor". (10) Dos años después, el informe señaló que durante el ejercicio 1926-1927, la Secretaría había producido más de 48,000 publicaciones de diversos periódicos, boletines y revistas de tendencia educativa, así como 38 libros, con un tiro total de 124,200 ejemplares: un total de 447,000 impresos. (11)

En 1928 se informa de la publicación, por parte de esta misma dependencia, de 33 obras diversas con un tiro total de 207,100 ejemplares y de 109 folletos con un tiro total de 517,700 ejemplares. Es interesante mencionar que estas obras fueron clasificadas como sigue:

1.- Obras de información relativa a las actividades de la Secretaría en los trabajos de mejoramiento de la población rural e incorporación cultural de la población indígena.

(9) Los Presidentes de México ante la Nación. tomo III, ed. Cámara de Diputados. p. 705.

(10) Ibidem., p. 705

(11) Ibidem., p. 791

a) Respecto a las misiones culturales y a las escuelas normales regionales, en 1927 se continuó el programa iniciado anteriormente con la edición de la obra "Las Escuelas Rurales" que, sin alardes de ostentación, informa de las labores llevadas a término y trata de servir de guía a su nuevo personal, que podrá aprovechar los éxitos y evitar los errores que se consignan en este libro provisto de amplia información gráfica.

b) Por su parte, una obra editada por la Casa del Estudiante Indígena, se refiere al experimento psicológico colectivo hecho en 16 meses de labor con un grupo de 198 alumnos representantes de 27 razas.

c) El total de las actividades -con cifras- de la Secretaría de Educación Pública y todos los datos referentes a las demás escuelas mexicanas oficiales o particulares, se publicó por primera vez, como resultado de una investigación sujeta a métodos rigurosamente científicos, en 1925, en la "Noticia Estadística sobre la Educación Pública en México".

.-2.- Obras destinadas a la "Biblioteca del Maestro Rural Mexicano".

3.- Libros para la divulgación de conocimientos relacionados con las ciencias sociales.

4.- Obras destinadas a presentar los últimos descubrimientos arqueológicos en la República y el estado actual de los monumentos a cargo de la Secretaría.

5.- Obras diversas de carácter técnico editadas a solicitud de la Universidad Nacional o de los diferentes departamentos.

Tienden a procurar la divulgación de conocimientos útiles al pueblo en general.

6.- Publicaciones periódicas "tipo", como el boletín mensual de la Secretaría, que informa de las actividades de sus departamentos y consigna los acuerdos presidenciales, las disposiciones oficiales relativas a la educación pública y estadística escolar en general. El "Boletín de la Universidad" y los periódicos "La Escuela Rural" y "El Libro y el Pueblo", son otros ejemplos.

Además de las publicaciones así clasificadas, en diversos tipos de formato se publican también: "Coopera", del Departamento

de Enseñanza Primaria y Normal; "Pulgarcito", de la Sección de Dibujo y Trabajos Manuales -con la colaboración de los alumnos de dibujo-; "Mexican Folkways", dedicada a nuestras artes populares y, "Forma", que presenta las manifestaciones artísticas propias del alma nacional. (12)

Por lo que toca a la Secretaría de Relaciones Exteriores, entre sus publicaciones destacaba el "Boletín Comercial", cuya periodicidad era de diez días y que fué un órgano "... de eficaz colaboración e información para el comercio, al mismo tiempo que un estímulo para el personal consular mediante la publicación de informes y estudios, y una prueba valiosa de la mejor preparación y eficiencia del servicio en aquellos asuntos que interesan fundamentalmente al comercio nacional y de exportación" (13). Esta Secretaría se preocupaba por distribuir en México y en el extranjero publicaciones especiales de carácter histórico, bibliográfico e informativo sobre la riqueza de México y su desarrollo. Entre ellas, era muy importante el "Archivo Histórico Diplomático Mexicano".

En cuanto a la suerte de los Talleres Gráficos de la Nación en esta época, pertenecieron al Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares de agosto de 1924 a febrero de 1925, fecha en que se hizo entrega de ellos a la Presidencia de la República, constituidos ya en una sola dirección que reunía los talleres de Hacienda, Guerra, Educación Pública y Gobernación. Las imprentas de Relaciones Exteriores, Agricultura y Salubridad, permanecieron independientes.

La Secretaría de Gobernación siguió ejercitando, como lo había venido haciendo antes, su labor de compilar las leyes. En 1928 se reorganizó el "Diario Oficial", buscando que las publicaciones se hicieran con la oportunidad debida y que su distribución fuera eficaz; en este año se informa de la creación de un Almacén General de Impresos, que podemos tomar como un primer antecedente de centralización de archivo de publicaciones oficiales. Sin embargo, no sabemos si reunía todas las publicaciones o sólo las de la Secretaría.

(12) Ibidem. p. 361

(13) Ibidem. p. 658

El Departamento de Estadística Nacional informó, en 1925, de la publicación de la revista quincenal "Estadística Nacional" que sustituyó al boletín. En la nueva revista se registran estudios basados en diversos datos estadísticos de interés científico e ilustrados con gráficas. Además de los números de la revista se publicaron dos monografías: "La Expansión del Comercio Exterior de México de 1519 a 1924" y "Resúmenes Estadísticos".

Otras publicaciones oficiales fueron:

"Boletín del Observatorio Astronómico" de la Secretaría de Agricultura y Fomento (1926).

"Boletín Oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores"

"Boletín Estadístico de la Comisión Nacional Bancaria", bimensual, (1925-1934).

"Boletín de Informaciones del Departamento de Contraloría" (1925-1932).

"Anuario Estadístico", de la Dirección General de Estadística (1927-1935).

"Boletín de Industrias Minerales" (1926-1930).

Puede observarse que las diferentes publicaciones periódicas oficiales definen cada vez con mayor claridad los temas que contienen.

Con Emilio Portes Gil aparecen otras publicaciones de contenido social. Así, el Departamento del Distrito Federal edita la revista "El Niño", órgano de las Oficinas de Acción Educativa, Recreativa, de Reforma y Social, bajo la dependencia inmediata de la Dirección de Acción Cívica que realiza además otras publicaciones como un millón de folletos sobre protección a la infancia, 100,000 carteles, 10,000 cartulinas, 100,000 tarjetas postales, 100,000 folletos sobre alcoholismo, 100,000 sobre propaganda antituberculosa y 620,000 sobre propaganda antialcohólica. Para tal efecto se instaló en esta dependencia una imprenta que formaba parte de su departamento editorial.

En esta época la Secretaría de Educación Pública abre nuevos derroteros en materia de publicaciones por medio de su Departamento Editorial y publica periódicos accesibles a las masas rurales. Aparece el periódico "El Sembrador" que "reviste dos for

mas: una es la edición de pared compuesta de tres carteles ilustrados artística y llamativamente, y la otra es la revista popular de dieciseis páginas ilustradas con dibujos de nuestros mejores artistas revolucionarios. El periódico mural se fija en los parajes públicos de cada pueblo y comunidad rural y es, además, comentado por el maestro en las clases nocturnas; el periódico tabloide es leído por los maestros rurales ante los niños y adultos...". (14)

Por su parte, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo continúa la publicación de su "Boletín General" y de sus folletos de divulgación.

A los Talleres Gráficos de la Nación, que dependen en este periodo de dicha Secretaría, se les construye un edificio especial y se implanta, en su organización interior, el sistema de costos y se les encomienda la publicación de: "Boletín de la Secretaría de Educación Pública"; "Boletín de la Universidad Nacional"; "Boletín de Intercambio Universitario"; "Boletín de Petroleo"; "Boletín de la Comisión Nacional Agraria"; "Boletín de Oftalmología"; "Boletín de la Comisión Nacional Bancaria"; "Memoria de la Secretaría de Educación Pública"; "Memoria de la Estadística de Educación"; "Revista del Ejercito"; "Revista del Soldado"; revista "México"; "Guía del Turismo"; "Anuario de Comercio y Navegación"; "Anuario de la Comisión Agraria"; "Anuario de Estadística Minera" y "Anuario de la Casa de Moneda".

Por otro lado, el Departamento de Publicaciones y Archivo de la Secretaría de Gobernación continuó publicando regularmente el "Diario Oficial" y aumentando lo recaudado por concepto de su venta mientras que el Almacén de Publicaciones del mismo Ministerio se encargaba de recibir constantemente impresos y de distribuir obras de propaganda cultural, folletos sobre leyes y otras publicaciones importantes. El Archivo General de la Nación, que también dependía de esta Secretaría, continuaba publicando sus investigaciones.

-- ' -- ' -- -- -- -- --
(14) Portes Gil, Emilio, Discurso pronunciado al abrir las sesiones ordinarias del Congreso, el 10. de septiembre de 1929.

La Contraloría de la Federación, por medio de su Oficina de Prensa y Publicaciones editó mensualmente un "Boletín de Informaciones" del Departamento y otros impresos no periódicos.

La Secretaría de Agricultura y Fomento editó en sus talleres gráficos, en 1930, un Almanaque destinado a la divulgación de los más elementales conocimientos que deberían adquirir los agricultores y campesinos, de acuerdo con los adelantos de la época.

Se observa que ya para este periodo, la producción editorial del entonces Departamento de la Estadística Nacional, se incrementa, publicándose regularmente las memorias, los anuarios (estadísticos, demográficos, de comercio exterior y navegación, de minerales y metales), los censos (de población, industriales, etc.) y otros.

Como primer dato importante del gobierno de Pascual Ortiz Rubio, debemos mencionar un nuevo movimiento de los Talleres Gráficos de la Nación que, en 1931, pasan a depender de la Presidencia en lo que a política obrera y personal directivo se refiere, y de la Contraloría en lo que respecta a su organización contable y administrativa. De las conclusiones formuladas por el Director de los Talleres y por el representante de la Contraloría, se llegó al convencimiento de que aquella institución era susceptible de producir una utilidad inapreciable para los intereses del gobierno, siempre y cuando su manejo se basara en consideraciones materiales características de las industrias. Los dirigentes "propusieron, además, la liberación de todo gravamen sobre las partidas del presupuesto de egresos para el sostenimiento de los talleres, dejando la subsistencia de éstos a merced de sus propios recursos".⁽¹⁵⁾

El resultado del primer ensayo fue satisfactorio pues se pasó, de un promedio de 600,000 pesos anuales que por concepto de pérdidas estos talleres habían venido sufriendo, al logro de una utilidad, en el primer semestre de 1931, de 43,442,64.⁽¹⁶⁾

Ortiz Rubio, en su informe de 1932, dice al respecto: "Este primer ensayo significó desde luego una economía para las erogaciones presupuestales, que se estiman muy cerca de dos millones de pesos anuales, pues en contra de los 34,054,895,77 estimados al prin-

(15) "Los Presidentes de México ante la Nación", tomo III, cd. Cámara de Diputados, pág. 1184.

(16) Ibidem, pág. 1091.

cipio de este informe como promedio anual de costo de impresiones y sostenimiento de imprentas para el gobierno, la Tesorería de la Federación ministró durante el año de 1931 a los Talleres Gráficos de la Nación, por cuenta de los presupuestos de las dependencias oficiales, tan sólo la suma de \$928,355,69.

"Además de estas sumas, la Tesorería siguió ministrando las cantidades consideradas en el presupuesto de egresos para el sostenimiento de las imprentas de Relaciones, Agricultura y Salubridad. Estas imprentas serán clausuradas en breve y concentradas sus maquinarias a los propios Talleres Gráficos de la Nación. Hasta la fecha sólo se ha verificado la clausura parcial de la imprenta de Agricultura y se están haciendo los preparativos para las clausuras de las imprentas de Relaciones y Salubridad, las cuales por diversas circunstancias, no ha sido posible suprimir hasta el momento; pero como está demostrado que el cupo de los Talleres Gráficos de la Nación es suficiente para abastacer las necesidades de todas las dependencias oficiales, las maquinarias de estas dos últimas imprentas podrán substituir con ventaja a las muchas que en estado de deterioro prestan aún sus servicios en el establecimiento de que me ocupo, sin alterar sus gastos de sostenimiento.

"Presento con satisfacción los resultados obtenidos en el primer semestre del año en curso que acusa, como en el año anterior, un margen muy favorable a favor de la producción obtenida, comparada con las inversiones, siempre sobre la base de independencia del presupuesto, ya que los talleres subsisten en la actualidad exclusivamente con el importe anticipado de los pedidos de todas las secretarías y departamentos de estado y de otras instituciones de carácter oficial que no dependen directamente del presupuesto como son las dependencias del Departamento del Distrito Federal, Universidad Nacional, etc.

"Compláceme señalar que los resultados que acusa el balance extracontable practicados el 30 de junio del corriente año, muestran un superavit en la producción terminada que asciende a la suma de \$29,082,47, cantidad inferior a la obtenida en igual periodo del año anterior, pero compensada con la disminución de precios cotizados a las dependencias en el presente año". (17)

Dentro de la Secretaría de Educación Pública y durante la administración de Aarón Sáenz (1930), existe el intento de formar una colección de fascículos con el tema de "Historia Nacional". En 1931 se informa que, además, en la Secretaría de Educación Pública se han editado cuatro números de la revista bibliográfica "El Libro y el Pueblo", mismos que fueron distribuidos abundantemente en el mundo.

La Comisión Técnica Editorial de la misma Secretaría, editó un total de 22,200 libros, 242,900 folletos y 312,000 impresos diversos, y se encargó de distribuir a centros estudiantiles y obreros, a bibliotecas nacionales y extranjeras, y a grupos y comunidades agrarias, las obras editadas por dicho ministerio, habiéndose repartido la elevada cifra de 948 lotes de libros.

Se inició en 1932 la revista quincenal "El Maestro Rural", como órgano de la Secretaría de Educación Pública, destinado a comunicar entre sí a las diferentes escuelas rurales federales y a los Departamentos de Enseñanza Rural y de Misiones Culturales. Se continuó publicando la "Biblioteca del Maestro Rural Mexicano", impresa en los Talleres Gráficos de la Nación, cuyo fin era difundir enseñanzas prácticas para los maestros rurales y para los vecinos de las comunidades agrarias. La colección "El Libro y el Pueblo" se vio enriquecida en 1931 con los "Volantes de El Libro y el Pueblo", que se hacían en miniógrafo. En 1930 publica series de arte. Ya para entonces se hablaba con sumo interés del libro de texto, sobre todo del de lectura y escritura. Sin embargo, no se intentaba proporcionarlo gratuitamente, sino sólo abaratar su precio.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, durante este periodo, dedicó especial cuidado al servicio de informaciones generales para sus oficinas foráneas, con el objeto de despertar y mantener vivo el interés por México. Para tal efecto se publicaron boletines, folletos, anuncios, etc., en los que se dieron a conocer documentos e informaciones oficiales, además de una hoja periódica que reseñaba los acontecimientos de interés nacional que la prensa diaria publicaba. (18)

(18) Ibidem, pág. 1129.

Respecto al "Diario Oficial", la Secretaría de Gobernación declara que es auto-suficiente y continúa aceptando inserciones, anuncios y suscriptores.

Por su parte la Procuraduría General de Justicia informó en 1931, que "con la tendencia de unificar el criterio de los ciudadanos Agentes del Ministerio Público en su actuación ante los tribunales, se ha creado un "Boletín" mesual en el que se compilan las resoluciones judiciales importantes así como los estudios y dictámenes de los ciudadanos Agentes del Ministerio Público que puedan revestir algún interés". (19)

La Secretaría de Agricultura y Fomento empezó también a editar su boletín "Resumen Agrícola", que daba a conocer al público, gratuitamente, los datos estadísticos y los trabajos de investigación que se ejecutaban en su Dirección de Agricultura.

El siguiente periodo presidencial fué muy breve, pues Abelardo L. Rodríguez tuvo el poder solamente de septiembre de 1933 a noviembre de 1934. En general puede decirse que todo se limitó a la continuación de los trabajos iniciados.

En 1936, durante el periodo presidencial del General Lázaro Cárdenas se intentó centralizar la producción de publicaciones mediante la creación del Departamento de Prensa y Publicidad (DAPP) (20), fundado por decreto del 31 de diciembre de 1936 y que tenía las siguientes atribuciones:

"Art. 15b.- Estará a cargo del Departamento de Publicidad y Propaganda:

I.- Publicidad y Propaganda Oficiales.

II.- Dirección y Administración de las publicaciones periódicas dedicadas a realizar la publicidad y la propaganda, especial o general, de las dependencias del Ejecutivo; así como la dirección y administración de los nuevos órganos periodísticos que se considere necesario editar...

V.- Servicio editorial de publicidad y propaganda (libros, folletos, álbumes y medios semejantes).

XV.- Talleres Gráficos de la Nación con su actual equipo y to

(19) Ibidem. pág. 1106.

(20) En 1937 cambió de nombre. Departamento Autónomo de Prensa y Propaganda.

do el que pertenece a las diversas imprentas dependientes del Ejecutivo Federal, con excepción del de los Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el de los Talleres Anexos a las Escuelas Técnicas de la Secretaría de Educación Pública". (21)

Esta centralización duró tres años, pues desapareció en 1939; parte del personal y del equipo pasó a la Dirección General de Información de la Secretaría de Gobernación, creada el primero de enero de 1940, con distintas atribuciones. A partir de entonces, cada secretaría o departamento de estado y cada organismo descentralizado o de participación estatal que tiene publicaciones, los produce independientemente.

Hay que observar que, independientemente de lo ordenado en el apartado XV del artículo que arriba se señala, por acuerdo presidencial -no publicado- del trece de enero de 1938, se ordena la constitución de los Talleres Gráficos de la Nación S.C. de P.E. y R.S. en Cooperativa, como empresa de participación estatal en la que los trabajadores serían socios. El acta constitutiva fué otorgada por los trabajadores el 9 de febrero de 1939; su duración era por tiempo indefinido.

Los objetivos de la empresa eran: "la administración de Talleres Gráficos de la Nación en los términos del acuerdo; la realización de toda clase de trabajos comprendidos genéricamente en la denominación de artes gráficas, así como la reparación y fabricación de equipo y material..." (22)

El 3 de septiembre de 1934 se crea el Fondo de Cultura Económica.

Por otra parte, la labor editorial de la Secretaría de Educación Pública se concentró en la impresión y distribución de folletos doctrinarios que coadyuvaban a la propaganda de la reforma escolar. Asimismo, reorganizó la revista "El Maestro Rural" para que fun-

- - - - -

(21) "Diario Oficial". 31 de diciembre de 1936, 1a. sec. pp. 2-3, Fernández Esquivel, Rosa María. "Las Publicaciones Periódicas Oficiales".

(22) "Las Entidades del Sector Público Federal, sus Instrumentos Legales". Secretaría de la Presidencia, Dirección de Vigilancia, México, 1967.

cionara como texto de consulta para los profesores del campo; publicó, a partir de 1936, el periódico de las bibliotecas ambulantes, y editó los trabajos premiados en el Concurso del Cuento Infantil organizado por ella.

En esta época se dió mayor importancia a los aspectos socialistas de la educación y a los temas rurales. Por ejemplo, dentro de la "Biblioteca del Obrero y Campesino" se publicaron títulos como los siguientes: "Primero de Mayo", "Página de Historia Económica de México", "Zapata", "La Edad de la Máquina", "La Rebelión Sindicalista", "Cananea", "Primer Brote del Sindicalismo en México", "Lenin", "La Huelga de Río Blanco", "Prehistoria del Socialismo en México", "Marx", "Lo que Marx quiso decir: El Proletariado", "Cómo se Organiza y Funciona un Sindicato", "Praxedis Guerrero", "Diez Corridos Mexicanos", "La Lactancia de los Niños y Otros Consejos", "Malpelo", "Consejos a una Madre Joven: La Alimentación", "Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos", "Nuestros Niños".

Había además cierto número de traducciones de obras de la literatura socialista internacional, como "La Primitiva Acumulación Capitalista" de Marx, "Cuestiones Fundamentales del Mexicano", de Plejanov, etc.

En 1936, se empieza a publicar la serie "Documentos para la Historia de la Educación Pública en México"; en 1934 y hasta 1935 aparece "Información Bibliográfica Pedagógica". En 1935, el Instituto de Orientación Socialista comienza a editar sus propias conferencias: "Arte y Literatura Proletarios", "Cooperativismo", "Comienzos Educativos Modernos", "Doctrina Cooperativista", "Historia de las Religiones", "Historia del Movimiento Obrero Internacional", "Historia Económica y Social"; "Historia Económica y Social de México", etc. (23).

* (23) Ker M., Annita . op. cit. pp. 169-170.

La Comisión Editora Popular en colaboración con la Sección de Artes Plásticas de la Secretaría, inicia la publicación, en 1936, del Periódico Infantil "Talomilla". (24)

También en esta época la acción difusora de la Secretaría de Relaciones Exteriores se ensanchó con nuevos sistemas de publicidad, entre los que pueden citarse los trabajos de propaganda cultural realizados por medio de bibliotecas que se distribuyeron en el sur de los Estados Unidos para conservar entre los emigrados - el espíritu mexicanista. La revista "Internacional", boletín oficial de esta dependencia, duró de 1935 a 1936; se proponía publicar estudios, informaciones documentales y gráficas y comentarios relativos a nuestro país desde el punto de vista internacional.

La Secretaría de la Economía Nacional publicó los "Documentos para la Historia Económica de México" (1933-1936); la revista "Industria y Comercio de México", (1936); el "Boletín de Petróleo y Minas" (1933-1935); "Comercio de México", ^{Órgano General de Cooperativas} General de Cooperativas y Comercio, "Comercio Exterior", órgano del Departamento de Comercio ^{de Comercio} (1933-1934) y "Cooperativismo", revista del movimiento cooperativista de México (1934-1936).

La Secretaría de Guerra y Marina publicó, de 1935 a 1936, el "Boletín Jurídico Militar" así como "Equitación y Polo" (1937-1937).

La Secretaría de Hacienda publicó el "Boletín Bibliográfico de Legislación Fiscal" (1934-1935).

Una vez terminado el periodo presidencial del General Cárdenas, se contrae la edición de publicaciones de corte socialista y, en 1941, con Octavio Véjar Vázquez como titular de la Secretaría de Educación Pública, se inicia la serie "Pensamiento de América" con dos títulos: "Vassoncelos" y "Martí", de un total de catorce que versaron sobre humanistas clásicos del continente Americano y que estuvieron prologados por reconocidos escritores. También se producen en esta época los primeros ejemplares de la serie in-

(24) Ibidem. p. 175.

fantil "Biblioteca del Chapulín", que, hasta 1947 reunió 10 títulos y, la revista del niño mexicano "Chapulín". Al mismo tiempo se inician las colecciones "Biografías Populares", sobre personajes históricos mexicanos, y "Monografías de Arte". Dentro de la primera colección encontramos títulos tales como: "Benito Juárez", "Netzahualcoyotl", "Xicotencatl", "Cuauhtémoc", "Motolinía", "Gante", "Sahagún", "Hidalgo", "Morelos", "Zaragoza", "Jaime Nunó", "Francisco González Bocanegra", "José Ma. Morelos y Favón".

Parece existir en este periodo una inquietud por presentar los hechos y épocas que forjaron los hombres de nuestra historia. Los textos nacionalistas empiezan a aparecer y persisten en esta década: "La Educación Mexicana y la Educación Nazi", "México en Estado de Guerra", "Hacia una Escuela de Unidad Nacional", "Los Problemas Fundamentales de la Guerra y la Paz", "El Problema Fundamental de México", "Defensores de la Patria", "Tareas de Guerra del Niño Mexicano", "La Escuela y la Guerra".

A partir de 1940 sobresalen dentro de la actividad editorial de la Secretaría de Educación Pública las ediciones masivas de libros de texto gratuitos.

Durante el periodo presidencial de Manuel Avila Camacho, se imprimen 10 millones de cartillas en español, tarahumara, maya, tarasco, otomí y náhuatl- para apoyar la Campaña Nacional de Alfabetización.

La administración de don Jaime Torres Bodet, de 1943 a 1946, continúa la primera colección de "El Pensamiento de América",⁽²⁵⁾ que abarca catorce títulos. El objetivo principal de esta serie fue el de revitalizar los valores ideológicos continentales ante la amenaza de la segunda Guerra Mundial.

A mediados de 1943, se inicia la publicación de la "Bibliote

(25) "Montalvo" (prol. Manuel Moreno-Sánchez); "Bolivar" (prol. Francisco Monterde); "Emerson" (prol. Edward Larocque Tinker); "José Enrique Rodó", "Varona" (José Antonio Fernández de Castro); "Bello" (prol. Gabriel Méndez Plancarte); "González Prada" (prol. Andrés Bello); "Valle" (prol. Rafael Heliodoro Valle); "Lastarria" (prol. Luis Enrique Delano); "Rostos" (Pedro de Alba); "Barbosa" (prol. Renato de Mendoza).

ca Enciclopédica Popular" (26) impresa en papel periódico y en pequeños ejemplares de 90 páginas aproximadamente, distribuidos gratuitamente a los maestros rurales y puestos a la venta a precio popular (de 25 centávos en sus primeras épocas y de 50 en la última). El tiraje alcanzado por cada ejemplar fué de 20 mil y, al principio al menos, su periodicidad fué semanal.

La "Biblioteca Enciclopédica Popular" trató múltiples temas y disciplinas. Sin embargo, la concepción misma de la colección y la decisión de reducir el número de páginas de cada ejemplar, determinaron la forma de presentación de sus contenidos y la limitaron a ofrecer referencias a trabajos o autores y a presentar fragmentariamente obras tales como ensayos, compendios, antologías, recopilaciones e inclusive resúmenes de textos.

La intención de esta importante obra fué la de hacer llegar a los maestros los elementos básicos para su capacitación profesional y, al público en general, el conocimiento de temas fundamentales para la integración de una cultura básica.

Además de las citadas colecciones, en esta época se enriquece la serie de cuentos infantiles (10 títulos) agrupados en la Colección "Biblioteca de Chapulín" (27)

(26) Esta publicación llegó a tener cinco épocas desde su inicio en 1943, hasta 1957 (1a. época, 1943-1947; 2a. época, 1947-1948; 3a. época, 1948-1950; 4a. época, 1950-1952; Nueva Época, 1952-1957) y reunió un total de 232 títulos.

(27) "El Mal de Ojo", leyenda griega; "La Hija del Dragón", cuento popular chino; "La Guarachita Lindona y el Batón Negro"; "Canción para Dormir a Pasillito", poema de Miguel A. Lira; "Los Hermanos de Ranita", de Rudyard Kipling; "La Estrella Fantástica", de Lagda Donato; "El Caballito Jorobado", cuento ruso de Yershoff; "Un Gorrión en la Guerra de las Fieras"; "El Niño de Mazapán y la Mariposa de Cristal", de Lagda Donato; "Rin Rin Rena cuajo"

Se publicaron también algunos títulos sobre política educativa, ciencias, artes plásticas y literatura, ⁽²⁸⁾ y en el área pedagógica aparecieron otras dos publicaciones periódicas. ⁽²⁹⁾ Esta diversidad de esfuerzos podría interpretarse como una inquietud por cubrir otros campos del conocimiento que requerían una acción de la Secretaría de Educación Pública, pero lamentablemente no llegó a ser una labor sistemática y, por lo mismo, fué poco significativa.

A partir del día primero de enero de 1941, el periódico "El Nacional" pasó a ser órgano oficial del gobierno y, por su conducto, se empezó a informar al país sobre las actividades desarrolladas por las administraciones.

Ya para el período de Miguel Alemán, y durante los siguientes, la proliferación de las dependencias del gobierno y de los organismos descentralizados, no permitía mencionar ninguna publicación oficial dentro de los informes presidenciales. Sin embargo, sabemos que cada dependencia ha venido contando con sus propios órganos de difusión, sus revistas especializadas, sus memorias de labores, etc. Solamente de 1947 a 1968, las entidades del Sector Público Federal aumentaron de 56 a 121, sin contar con la multiplicación de las secretarías de estado.

A partir de 1947, contamos únicamente con información sobre la labor editorial de la Secretaría de Educación Pública, tomada de un documento interno de la actual Coordinación de Publicaciones, Promoción Editorial y Bibliotecas.

(28) Política Educativa: "A la Juventud de América"; "Orientaciones para una Escuela del Porvenir"; "La Historia Patria y la Escuela Mexicana"; "Hacia una escuela de unidad nacional"; "La Escuela Mexicana"; "México Frente a los Problemas de la Posguerra". Ciencias: "Anales de Cirugía"; "Archivos de la Asociación para evitar la Ceguera en México"; "La Escala Optrónica". Artes plásticas: "Frescos en Dartmouth", de José Clemente Orozco. Literatura: "La Marchanta", novela; "El Maestro Rural", novela; "Dos Ciudades", poema; "Poemas de las Islas Invitadas"; "Romance de la Noche Maya", y algunos títulos más.

(29) Pedagogía: "Boletín del Servicio de Información Pedagógica", Nos. del 8 al 12 en 1943 y del 1 al 5 en 1944; "Boletín Fronterizo", Nos. 1 y 2; "Pedagogía del Dibujo"; periódico mural "Educación", Nos. del 5 al 15 en 1943 y del 1 al 10 en 1944.

En esta época, en efecto, con Manuel Gual Vidal (1947-1951), se publican la colección "Juan Pirulero" y la revista "Figuras", ambas de carácter infantil, y se inicia la serie "Testimonios Mexicanos" ⁽³⁰⁾ dentro de la cual sólo se llegan a publicar cuatro títulos, uno de ellos en dos tomos y todos de carácter histórico.

Sin que formen parte de estas colecciones se publican varios libros sobre diversos temas: historia, literatura, medicina, ciencias y antropología. ⁽³¹⁾ La literatura tiene un apoyo en la revista antológica "América" que publica poemas y ensayos de algunos autores como Rosario Castellanos, Jesús J. Castorena y Arturo García Formentí, entre otros.

La administración de José Angel Ceniceros (1952-1957), apoyó solamente las publicaciones periódicas y, durante la segunda época de don Jaime Torres Bodet (1957-1963), se edita una serie de biografías de poetas, políticos, músicos y pedagogos ⁽³²⁾, distribuidas en cuatro volúmenes mimeografiados. Estas pequeñas obras trataban de difundir en el medio escolar (estudiantes y maestros) la vida desconocida de autores conocidos. Sin embargo, la obra más importante de este periodo fue el libro "México y la Cultura", publicado en 1961,

(30) "Repertorio de los Tiempos e Historia Natural de la Nueva España", de Enrico Martínez; "Historia de la Invasión de los Angloamericanos en México", de don Carlos María de Bustamante; "Tratado del Descubrimiento de las Indias", de don Juan Suárez de Peralta; "Gacetas de México", de Castorena y Urzúa y Sahagún de Arévalo.

(31) "Historia de la Educación en el Estado de Oaxaca", de Fidel López Carrasco; "Historia de la Educación Primaria en el Estado de Hidalgo"; "México en la Historia", de Jorge Fernando Iturribarría; "Miguel de Cervantes Saavedra y la Academia Mexicana"; "Cuatro Hermanos"; "Baldomero Sanín Cano", de Hermilo Abreu Gómez; "John Dewey", selección y prólogo de Samuel Ramos; "Oración a Enrique González Martínez"; "Poliomielitis"; "Métodos para la determinación de *Theoseneicarbazonas*", de C. Elmo Báez; "Medio Siglo de Ciencia en México", de E. Beltrán; "Manual de Conservación de Suelos", de Manuel Sánchez; "Cartillas"; "Conservación de Suelo y Aguas para Campesinos"; "Los Jibaros", por Rosa Lombardo Soto; "Feria de Teziutlán".

(32) Manuel Gutiérrez Nájera, Alejandro de Humboldt, Manuel M. Ponce, Melchor Ocampo, Miguel Hidalgo y Costilla, Federico Chopin, Alfonso G. Alarcón, Leona Vicario, Samuel Ramos, Pedro Whaikowski, Alvaro Obregón, Vicente Guerrero, Cuauhtémoc, Manuel Carpio, Sor Juana Inés de la Cruz, entre otros.

cuyo volumen de 1212 páginas reunió la colaboración de distinguidos intelectuales mexicanos. La gran demanda de esta obra hizo necesaria la producción de varios sobretiros de sus veintisiete artículos.

La administración del licenciado Agustín Yáñez (1963-1970) inició la colección "Cuadernos de Lectura Popular" formada por diversas series entre las que se encuentran: "Pensamiento de la Revolución"; "La Victoria de la República"; "El Hombre en la Historia"; "Ciencia y Técnica"; "Monografías de México"; "La Ciencia y el Pueblo"; "El Despertador Americano" y "Honda del Espíritu". Estos cuadernos de formato pequeño tuvieron un promedio de 90 páginas. El número aproximado de libros publicados fue de 296. El tiraje alcanzado por cada ejemplar varió, según los títulos, de 3,000 a 10,000. La intención que animó esta colección fue la de dar a conocer temas estrechamente relacionados con la historia, la sociedad y el pensamiento mexicanos, mediante ediciones tan atractivas como provechosas y a precios de venta muy reducidos (\$1.50 volumen sencillo; \$2.50 volumen extra).

En 1965, se continúa la colección "El Pensamiento de América" (segunda parte) iniciada en los cuarentas, en la que se publican 19 títulos, dos de ellos reediciones sobre pensadores americanos presentados, al igual que en la primera serie, por especialistas de renombre.⁽³³⁾ Se intentó completar esta colección con títulos que incluyeran pensadores clásicos contemporáneos, pero esto no se realizó por falta de presupuesto.

En el mismo año, el Instituto de Capacitación del Magisterio inició la publicación de dos colecciones: "Técnica y Ciencia" y

(33) "Antología de Alfonso Reyes", prol. José Luis Martínez; "Antología de José Carlos Mariátegui", prol. Benjamín Carrión; "Antología de Rómulo Gallegos", prol. Pedro Díaz Seijos; "Antología de Rubén Darío", prol. Vicente Lagdaleno; "Antología de Gabriela Mistral", prol. Emma Codoy; "Antología de la Escuela Nacional Preparatoria", prol. Manuel González Ramírez; "Antología de la Filosofía Contemporánea", prol. Leopoldo Zea; "Antología de José Vasconcelos", reedición; "Antología de Miguel Ángel Asturias", prol. Pablo Palomino; "Antología de José Martí", reedición, y otros.

"Biblioteca Pedagógica de Perfeccionamiento Profesional". En la primera colección se publicaron 41 títulos y en la segunda 91. Ambas adolecen de falta de un plan definido en cuanto a los temas, públicos y niveles que se proponían abordar. La línea editorial adoptada en la primera, se puede calificar de "cajón de sastre", puesto que da cabida tanto a trabajos premiados, de crítica de arte o literatura, como a manuales prácticos sobre productividad y diversos cultivos, y ensayos históricos o sobre técnicas pedagógicas.⁽³⁴⁾ La otra colección, "Biblioteca Pedagógica de Perfeccionamiento Profesional", aunque abunda en temas sobre la educación (historia, métodos y técnicas de enseñanza, pedagogía de las áreas del conocimiento, análisis y evaluación de programas, reforma educativa, etc.) también incluye un importante número de títulos en los que se presentan discursos oficiales, así como cursos y manuales prácticos.⁽³⁵⁾

(34) "La Educación Preescolar y Primaria", de Víctor Gallo Martínez; "De la naturaleza y carácter de la Literatura Mexicana", de José Luis Martínez; "José Guadalupe Posada", 2 vol. de José Antonio Murillo Reveles; "Cría y Explotación de la Cabra y el Carnero", de Aureliano Torres Vergara; "Constitución y Liberalismo", de Agustín Cue Cánovas; "El Liberalismo Mexicano", de Raúl Mejía Zúñiga; "Lecturas sobre Teoría Pedagógica", por Matías López Chajarro; "Guía para la Capacitación Agropecuaria", de Aureliano Torres Vergara, entre otros.

(35) "Teoría y Aplicación de la Reforma Educativa", discursos; "Elementos de Estadística Aplicados a la Educación", por Luis Herrera y Montes; "El Lenguaje Infantil y la Lectura", por Ciro César Gallardo; "Técnica del Dibujo y la Pintura", de Ignacio Méndez Becerra; "Guía de Primeros Auxilios"; "Encuadernación", por Juan Ramírez Coeto; "Del Liberalismo a la Revolución en la Educación Mexicana", por Leopoldo Zea; "Aprende a escribir", por Hermilo Abreu Gómez, entre otros.

CONCLUSIONES

El propósito de las publicaciones oficiales ofrece una trayectoria cambiante que va, del alcance de una meta de simple adoctrinamiento respecto a la ideología revolucionaria en un principio, pasando por la enfatización de la intención educativa y del sentido social, hasta poner el acento en el logro de objetivos, tanto de significación cultural, como de la satisfacción de necesidades técnicas o científicas más especializadas.

Como resultado del Análisis de la historia de la labor editorial del sector público en el México Postrevolucionario, podemos colegir que:

1. El contenido de las publicaciones oficiales, independientemente de su calidad y originalidad, sí ha reflejado una política clara y un objetivo continuo: promover y apoyar las diferentes tendencias que los gobiernos de la Revolución han ~~perseguido~~ perseguido.

2. El número de publicaciones en las secretarías y dependencias del gobierno ha ido siempre en aumento, -- paralelamente a la multiplicación de ellas mismas--; fenómeno que, paradójicamente, ha motivado que disminuyan las alusiones al respecto en los más recientes informes presidenciales.

3. La tarea editorial ha estado en general muy dispersa y los respectivos programas de las dependencias editoras han carecido de coordinación.

4. La labor de impresión ofrece un panorama histórico digno de análisis más profundo, pero que sin embargo deja ver tres tendencias:

- a) La existencia de talleres en cada dependencia (Carranza, De la Huerta, Obregón, etc.)
- b) La centralización de tal labor en un solo organismo oficial. (Es interesante hacer notar que el intento de Cárdenas empezó y acabó durante el mismo periodo presidencial, por lo que suponemos careció de efectividad).

c) La división de esta tarea entre la empresa privada y el gobierno (época actual).

5. La experiencia nos dice que la distribución ha sido siempre labor de cada dependencia (en época de Cárdenas existía una Librería Central, que no sabemos a ciencia cierta si distribuía o solamente concentraba publicaciones). Parece ser que la distribución se ^{tema} realmente efectiva si el contenido de la publicación refleja una política que el gobierno considera importante para sus intereses. De otra manera, puede quedar embodegada por años. Por lo tanto, el proceso de distribución actualmente es complicado e ineficaz.

6. Por otra parte, también podemos decir que los sistemas adoptados para darle publicidad a las publicaciones periódicas no han sido los apropiados e incluso se han desaprovechado muchos canales como la radio y la televisión. Por ejemplo, el sector público no se ha preocupado por publicar sistemáticamente catálogos de sus publicaciones, excepción hecha del año de 1943. Realmente son pocas las fuentes bibliográficas a las que se puede recurrir para conocer la labor editorial del gobierno.

Las ferias y exposiciones de libros son quizás los medios de publicidad que han sido relativamente más aprovechados.

7. La concentración de las publicaciones oficiales con fines de archivo y consulta, no se ha realizado, ni siquiera a nivel de cada dependencia y mucho menos a nivel general. Paradójicamente existen dentro de los Estados Unidos bibliotecas que concentran juegos completos de publicaciones mexicanas de las que nuestras propias bibliotecas carecen.

RECOMENDACIONES

1. Es conveniente, dados los intereses diversos de cada secretaría, que las distintas dependencias gubernamentales conserven su autonomía, sin que esto signifique la continuación de la desorganización existente.

2. Sin embargo, sí se recomienda centralizar a nivel interno de cada dependencia, la labor editorial, sin menoscabo de la comunicación constante que debe existir entre los diversos departamentos editoriales para evitar duplicidad de esfuerzos.

3. Resulta difícil formular una recomendación en materia de impresión. Durante el periodo de Portes Gil, Talleres Gráficos pudo funcionar efectivamente, tal vez debido a que la producción no era tan abundante. Y sí aún durante el periodo cardenista los resultados no fueron positivos, es difícil suponer que hoy en día lo fueran, dado el enorme caudal de publicaciones oficiales.

4. Es recomendable pensar en un sistema de concentración para consulta, a través de las bibliotecas de cada dependencia, con el fin de evitar la creación de un nuevo organismo que cumpliera con la función de archivo general de publicaciones.

5. Tomando en cuenta la diversidad de destinatarios de cada impreso, es difícil pensar en un proceso de distribución centralizada.

Por último, dada la difícil situación económica por la que atraviesa el país, no es recomendable crear un nuevo organismo centralizador del proceso editorial, ni en general, ni por etapas. Lo viable sería pensar en una coordinación interna dentro de cada dependencia.

00000

DOCUMENTO APROBADO POR LA REUNION PLENARIA
DEL COMITE TECNICO CONSULTIVO DE PUBLICACIONES OFICIALES REALIZADA EL 23 DE JUNIO DE 1977.

OBJETIVOS

1. Ubicar los principales antecedentes del Comité Técnico Consultivo de Publicaciones Oficiales.
2. Definir las funciones de un Comité Técnico Consultivo.
3. Listar los principales antecedentes del Comité Técnico Consultivo de Publicaciones Oficiales.
4. Listar las 20 principales publicaciones oficiales susceptibles de sujetarse a normas.
5. Conocer las disposiciones del Acta 3 del 27 de Junio de 1973, que obligan a las Dependencias y Entidades a utilizar una identificación cromática para Informes, Memorias, Manuales, Codificaciones y Directorios.
6. Listar los subgrupos de trabajo que integran el Comité Técnico Consultivo, a efecto de establecer líneas funcionales de consulta para impresión, de acuerdo con las normas existentes.
7. Conocer los principales problemas relacionados con el abastecimiento de papel, que se ventilan en el Acta 7 del 18-12-1974.
8. Conocer los mecanismos de funcionamiento del Comité Técnico Consultivo de Publicaciones Oficiales y de sus grupos de trabajo.

9. Tener conocimiento de la guía para compatibilización y catalogación de publicaciones oficiales, vigente desde mayo de 1973.
 10. Normar el criterio relativo al diseño de publicaciones oficiales, de acuerdo con el anexo 2 de la Reunión Plenaria del 23 de junio de 1977.
 11. Listar las principales funciones derivadas de la instrumentación del Centro de Información y distribución de Publicaciones Oficiales, formuladas en junio de 1977 por la Dirección General de Documentación y Análisis de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
-

1. Antecedentes del Comité Técnico Consultivo de Publicaciones Oficiales.

1.1. Introducción

No es raro oír hablar de "explosión documental", en el mismo sentido en que se habla de "explosión demográfica". Y es verdad que esta segunda mitad del siglo XX está marcada por una formidable expansión de conocimientos y materiales impresos. Al reflejar dicha evolución, la documentación en general y, como consecuencia, también las publicaciones gubernamentales han sufrido un incremento considerable.

En efecto, el Estado moderno tiene la necesidad de conservar un inmenso capital, constantemente enriquecido, de documentos y datos para basar las decisiones que toma a nombre de la colectividad. Esos documentos y datos normalmente son transformados en publicaciones oficiales para que los gobernados puedan tener acceso a las razones de una decisión gubernamental.

Con la creciente demanda de información y como resultado de las complejas funciones gubernamentales, las actividades de investigación, procesamiento, compilación y manejo documental, así como la acción editorial de la administración estatal, se han incrementado considerablemente haciendo que las publicaciones oficiales adquieran una importancia cada vez mayor.

Es evidente que las publicaciones oficiales ofrecen por su contenido, sus formas especiales de publicación y su amplitud, una importante fuente de documentación e información; sobre todo en la actualidad en que todos los países, cualquiera que sea su régimen político, están dando cada día mayor importancia a la información y, en consecuencia, a su labor editorial. Sin duda se debe ver en ello el reflejo de la extensión constante de las atribuciones y de las responsabilidades del Estado en la vida contemporánea. Es normal que estas múltiples actividades se reflejen en los documentos en que hacen conocer los resultados.

Así encontramos que además de las publicaciones tradicionales como las legislativas y los informes administrativos, los gobiernos publican documentos que contienen información científica, técnica, social, cultural, etc., cuya importancia es primordial ya que constituyen las fuentes de la historia política, económica y social de cada país y nos revelan la evolución de su desarrollo cultural, científico y técnico.

En México, en algunas ocasiones, la información proporcionada a través de documentos oficiales es la única fuente de referencia exis-

tente sobre temas específicos; así ocurre con la codificación de los textos legales y manuales administrativos, con reseñas sobre recursos naturales y con algunos proyectos de investigación administrativa e informes estadísticos nacionales.

Casi todas las dependencias poseen sistemas documentales y editoriales independientes por lo que responden a diversos criterios de elaboración, edición y distribución de las publicaciones. Por ello frecuentemente ofrecen una imagen fragmentaria de la obra gubernamental y el conjunto es ineficaz y dispendioso.

La calidad de los documentos producidos es generalmente heterogénea, tanto por lo que respecta al valor y orden de los contenidos, como en lo que se refiere a estilo, formato y costos.

La excesiva dispersión en esta materia impide que se cuente con codificaciones unitarias y origina, en muchas ocasiones, duplicaciones en la investigación y publicación de documentos, así como lagunas significativas en el conocimiento de los programas que emprende el gobierno mexicano y que requieren de la participación de todos los ciudadanos.

Así, la importancia de la información contenida en las publicaciones oficiales mexicanas y su constante incremento puso de manifiesto la necesidad de constituir un Comité Técnico Consultivo de Publicaciones Oficiales que fue creado en 1973.

1.2. Qué es un Comité Técnico Consultivo?

Un Comité Técnico Consultivo, como su nombre lo indica, es un órgano asesor integrado por expertos en la materia de que se trate. Es un mecanismo de participación de la reforma administrativa para que representantes de todas las dependencias puedan intercambiar opiniones y llegar a acuerdos que permitan unificar y racionalizar los recursos y esfuerzos del Gobierno Federal.

Cada Comité está presidido por un representante de aquella dependencia que tenga entre sus atribuciones tareas específicamente relacionadas con el área de trabajo del Comité.

El secretariado técnico del Comité se encarga de levantar las actas de cada sesión, convoca a las reuniones y prepara el material que deberá emplearse en los trabajos.

Para realizar los estudios que se consideran necesarios, el

000004

Comité se divide en grupos de trabajo de participación voluntaria.

El trabajo de cada grupo se revisa y se aprueba, en su caso, en reunión plenaria.

1.3. Algunos antecedentes del Comité Técnico Consultivo de Publicaciones Oficiales.

El 31 de diciembre de 1936 se instituyó, por medio de un decreto legislativo, el Departamento Autónomo de Publicidad y Propaganda, que a partir de 1937 se denominó Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad. Entre otras funciones, tenía la de editar el Diario Oficial, publicar diversas obras y codificaciones para informar al público en materia legal, así como sobre la actividad económica y social del gobierno. De él dependerían, asimismo, el Archivo General de la Nación y los Talleres Gráficos de la Nación. Este Departamento desapareció en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada el 30 de diciembre de 1939, y buena parte de sus funciones fueron absorbidas por la Secretaría de Gobernación y por la Secretaría Particular de la Presidencia.

Por acuerdo presidencial no publicado, el 13 de enero de 1938 se ordenó la transformación de Talleres Gráficos de la Nación en una sociedad cooperativa de participación estatal y responsabilidad suplementaria. Una disposición posterior ordenó que todas las publicaciones oficiales fuesen editadas en esa sociedad cooperativa, salvo que ésta informase que no podía cumplir con los requisitos técnicos de la impresión o con los de la urgencia de plazo del documento específico. Por lo general, las dependencias acostumbran imprimir en Talleres Gráficos de la Nación sólo su papelería para uso cotidiano y algunos otros documentos. Sin embargo, la mayoría de sus ediciones, tanto las que contienen información técnica o administrativa, se elaboran en otras imprentas, oficiales o particulares, aprovechando la cláusula de excepción anotada.

Por otra parte, se ha intentado en algunos casos específicos hacer compilaciones seriadas que obedezcan a un mismo formato. Algunas, como el Diario Oficial y el Diario de Debates del Congreso, si-

guen un orden cronológico, pero no es posible consultarlos clasificados por temas o materias. Otras, como "México y sus Constituciones" o "Los Presidentes de México ante la Nación" si bien en su momento vinieron a llenar un importante vacío en la documentación oficial, requieren de una actualización que por la calidad de su primera edición no siempre resulta de fácil realización. Algunas dependencias han buscado asimismo la publicación de series de publicaciones para dar coherencia a su documentación cuando trata temas afines. Pero la mayoría carece aún de normas o de criterios generales para sus publicaciones.

1.4 El Comité Técnico Consultivo de Publicaciones Oficiales.

El 14 de Mayo de 1973 se estableció este Comité con el fin de dar mayor congruencia y racionalidad a la producción y distribución de las publicaciones oficiales del sector público.

El Comité quedó integrado por los directores, que en cada dependencia, tienen a su cargo las publicaciones.

Las tareas que ha desarrollado dicho Comité son las siguientes:

1.4.1. Lectura y discusión del anteproyecto denominado "Las Publicaciones Oficiales en México. Guía para su Compatibilización y Catalogación".

Dicho documento, según las actas de las reuniones del Comité, fue considerado "una base adecuada para iniciar sus labores (del Comité), pero es esquemático y se requerirá ampliarlo para llegar a convertirlo en una guía técnica" (acta N° 2 del 6 de junio de 1973). Según las demás actas, el anteproyecto mencionado no sufrió ninguna ampliación.

El documento citado plantea un guión de trabajo que trata los siguientes puntos:

-Problemas básicos de las publicaciones oficiales en México. En este punto se definen, de manera general, los problemas que enfrentan dichas publicaciones.

-Publicaciones oficiales susceptibles de sujetarse a normas. El documento establece la siguiente relación de publicaciones oficiales susceptibles de ser sujetas a normas de uniformidad:

1. -Prontuarios de normas jurídicas.
2. -Codificaciones de textos legales.
3. -Compilaciones de normas administrativas (circulares, instructivos, etc.)
4. -Manuales de Organización.
5. -Manuales de Procedimientos (Artículo 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado)
6. -Manuales de Introducción al Puesto.
7. -Manuales de Evaluación de Puestos.
9. -Manuales de Inventarios.
10. -Informes al Público sobre las Dependencias.
11. -Orientación al Público sobre las Dependencias.
12. -Memorias Anuales de Labores (Artículo 93 Constitucional)
13. -Informes Gubernamentales.
14. -Programas de Actividades (Acuerdo Presidencial del 11 de Marzo de 1971)
15. -Publicaciones Estadísticas (Ley del Servicio Nacional de Estadística)
16. -Presupuesto de Egresos (Ley Anual del Presupuesto)
17. -Cuentas Públicas.
18. -Balances de los Organismos Descentralizados y de las Empresas de Participación Estatal.
19. -Cartas y Planos.
20. -Directorios.
21. -Series Institucionales de carácter técnico, Informativo ó de Divulgación.
22. -Catálogos Bibliográficos y Documentales.

-Sugerencia sobre el orden de los contenidos de los tres primeros tipos básicos de publicaciones oficiales mexicanas. -
El anteproyecto plantea los siguientes tipos básicos:

-Memorias Anuales de Labores.

-Textos Legales, y

-Manuales Administrativos.

Para cada uno se presentan una serie de disposiciones indicando, por ejemplo, que el índice se coloque antes de la introducción, que al final se incluya un colofón, etc.

-Normas para la clasificación uniforme de las publicaciones oficiales mexicanas. En este punto, el documento recomienda recurrir a un tipo de clave derivado del sistema de cimal para la clasificación uniforme de las publicaciones oficiales.

1.4.2. Recomendaciones del Comité Técnico Consultivo de Publicaciones Oficiales.

En el acta No.3, del 27 de junio de 1973, se cita a una reunión plenaria con el fin de redactar y firmar dicho documento.

Este documento recoge las recomendaciones hechas por los Grupos de Trabajo de Diseño y Estilo.

Las recomendaciones de diseño son referentes al tamaño, identificación cromática, logotipo, número de codificación, impresión del Escudo Nacional, formato interior y tipografía.

Las recomendaciones de redacción y estilo enfocan la creación de dos subgrupos permanentes de trabajo; uno, para la codificación y catalogación de las publicaciones oficiales, y otro, que deberá encargarse de analizar y, en su caso, dictaminar los materiales complementarios que se utilicen en la elaboración de las publicaciones. Además, se recomendó una bibliografía mínima sobre los temas anteriores.

1.4.3. Sistemas de producción de las publicaciones oficiales en diversos países.

Este documento, citado en el acta No.1 de las reuniones del Comité, presenta una comparación entre los sistemas de producción de publicaciones oficiales en los siguientes países:

-Estados Unidos (Government Printing Office)

-Francia (Documentation Francaise)

-Italia (Istituto Poligrafico dello Stato)

-Inglaterra (Her Majesty's Stationery Office)

1.4.4. Directorio General para la Distribución de Publicaciones Oficiales.

En la reunión del 20 de septiembre de 1974, se entregó a cada uno de los presentes, el Directorio General para la Distribución de Publicaciones Oficiales, elaborado por el Grupo de Divulgación (acta No.5). El Comité aprobó el uso de dicho directorio como base para la distribución de publicaciones oficiales, aunque cada dependencia lo adecuará según sus necesidades.

1.5. Resumen de las actas de las reuniones del Comité Técnico Consultivo de Publicaciones Oficiales.

1.5.1. Acta No.1 - 14 de mayo de 1973.

- I.- Se constituye formalmente el Comité Técnico Consultivo de Publicaciones Oficiales, quedando integrado por uno o más representantes de cada Secretaría y Departamento de Estado. Por parte de la Secretaría de la Presidencia, hubo representantes de las Direcciones de Estudios Administrativos y de Documentación e Informe Presidencial.
- II.- El objetivo del Comité es lograr una mayor congruencia y racionalidad en la producción de las publicaciones oficiales de las diversas dependencias.

1.5.2. Acta No.2 - 6 de junio de 1973.

- I.- Se precisa el ámbito de acción del Comité: sólo hará recomendaciones de políticas, normas y mecanismos, cuya observancia puede llegar eventualmente a ser obligatoria en todas las dependencias.
- II.- Se integran dos grupos de trabajo:
 - 1.- Grupo de Diseño, para estudiar y sugerir normas referentes a clase de papel y presentación.
 - 2.- Grupo de Estilo, para estudiar y proponer normas sobre el estilo y contenido de algunos tipos básicos de publicaciones oficiales.

1.5.3. Acta No.3 --27 de junio de 1973.

Se aprobó la recomendación de las siguientes proposiciones presentadas por el Grupo de Diseño:

- 1.- Tamaño "casi carta" (19.5 x 27.2 cms.) para todas las publicaciones oficiales.
- 2.- Identificación cromática, mediante una franja horizontal, lisa, a un solo color que distinga los diferentes temas:

Informes: Azul.

Memorias: Verde.

Manuales: Gris.

Codificaciones: Marrón (rojo indio)

Directorios: Naranja.

Estos colores serán permanentes y uniformes para todas las dependencias.

- 2.1. Asimismo, se recomendaron otras disposiciones sobre el diseño y número de colores del área superior a la franja, logotipo de la dependencia y colocación del número de codificación de la publicación.
- 3.- Impresión del Escudo Nacional (5 cms. de diámetro) en aquellas publicaciones que lo ameriten.
- 4.- Formato interior idéntico para todas las publicaciones.
- 5.- Empleo, hasta donde sea posible, de un tipo similar de letras.

6.- No usar más de 60 caracteres por línea.

7.- Adopción de un tipo uniforme condensado (Century o Spartan) para todos los directorios, considerados como un caso especial.

Estas disposiciones, así como las del Grupo de Estilo se recogieron en el documento "Recomendaciones del Comité Técnico Consultivo de Publicaciones Oficiales".

1.5.4. Acta No.4 - 16 de agosto de 1974.

I.- Se constituyeron cuatro grupos de trabajo y se les señalaron fechas de reunión.

Grupo 1 - Estilo y Diseño, cuyas conclusiones fueron presentadas en el documento "Recomendaciones del Comité Técnico Consultivo de Publicaciones Oficiales".

Grupo 2 - Proceso de Impresión, que deberá concluir el estudio que se presentará al Gerente de Talleres Gráficos de la Nación a fin de resolver el problema que plantean las compañías impresoras por falta de cumplimiento de los plazos de entrega.

Grupo 3 - Organización de los Departamentos Editoriales.

Grupo 4 - Divulgación, cuyo primer trabajo será elaborar un directorio para el envío de publicaciones oficiales.

- II. - Se hizo una evaluación sobre la aplicación de los acuerdos del Comité, encontrándose que según las publicaciones llegadas a la Secretaría de la Presidencia de cinco informes recibidos, tres se publicaron conforme a las normas del Comité, y dos no lo hicieron y que una situación similar afectaba a la publicación de los manuales de organización de cada dependencia.

1.5.5. Acta No.5 - 20 de septiembre de 1974.

- I. - Asistió el Gerente de Talleres Gráficos de la Nación y expuso los problemas que afronta y que inciden en el retraso en la entrega de las publicaciones.

1. - Escasez y carestía de papel.
2. - Entrega de originales a última hora y sin haber sido cuidadosamente revisados.
3. - Baja calidad de las fotografías que entregan algunas dependencias.
4. - Ordenes de trabajo sin contener todas las especificaciones necesarias.
5. - Lentitud y complicación del Trámite que debe hacer Talleres Gráficos para que le paguen.

Se propusieron varias medidas para solucionarlos:

1. - Compra consolidada del papel.
2. - Elaboración de un modelo de orden de trabajo por el Grupo de Proceso e Impresión.
3. - Envío de las publicaciones obligatorias a Talleres y de las promocionales, a otras imprentas.
4. - Programación del trabajo de Talleres Gráficos en base a los calendarios establecidos para las publicaciones obligatorias de las dependencias.

- II. - Se informó del interés del Presidente de la República en uniformar los sobres de correspondencia para facilitar la labor de correos.
- III. - Se aprobó el uso del Directorio General para la Distribución de Publicaciones Oficiales, elaborado por el Grupo de Divulgación como base para la distribución de publicaciones oficiales.
- IV. - Se aprobó la realización de un proyecto para crear una oficina que se encargue de la concentración, - difusión y promoción editorial de las Secretarías y Departamentos de Estado. Se apuntó la posibilidad de que dicha oficina realizara un estudio de mercado para determinar las necesidades de tiraje de las publicaciones.
- V. - Se estableció un nuevo Grupo de Trabajo para estudiar la posibilidad de la compra consolidada del papel y la agilización del trámite de pagos a Talleres Gráficos de la Nación.

1.5.6. Acta No.6 - 27 de septiembre de 1974.

Cada Grupo de Trabajo presentó el Informe de sus actividades, entre las que destacan los siguientes puntos:

- I. - El Grupo de Proceso de Impresión recomendó estandarizar la tipografía, medida que será objeto de nuevas reuniones con un representante de Talleres Gráficos de la Nación.
- II. - Se acordaron las recomendaciones sobre los textos que debe incluir la portadilla y el reverso de la portadilla.

- 3.1.5. Elaborar, revisar y mantener al día el -
calendario de impresión en los talleres -
con los que las Secretarías y Departamentos
de Estado tengan que trabajar.

Se propone que este grupo de trabajo esté integrado
por los representantes de las siguientes dependen
cias:

- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de Salubridad y Asistencia
- Departamento del Distrito Federal.
- Secretaría de Programación y Presupuesto.

Se propone también que el grupo se reúna el próximo
día 29 de junio en el local designado por los
integrantes para discutir la metodología de trabajo
y el calendario presentado.

3.2 Grupo de trabajo encargado de la comercialización
de las publicaciones oficiales.

Objetivos:

- 3.2.1. Realizar estudios de mercado para determinar los tirajes, sobre todo de las publica
ciones promocionales.
- 3.2.2. Realizar estudios sobre la viabilidad de --
venta de las publicaciones oficiales.
- 3.2.3. Actualizar el directorio general para la --
distribución de publicaciones oficiales.

- 2.3. Realizar estudios de mercado para determinar los tirajes.
- 2.4. Formular normas para unificar la calidad, el estilo, el contenido y el formato de las publicaciones oficiales.
- 2.5. Formular normas para la catalogación de las publicaciones oficiales.
- 2.6. Recomendar normas jurídicas que apoyen los puntos anteriores.

3. Grupos de Trabajo.

Para realizar los objetivos que se propone, el Comité se dividirá en los siguientes Grupos de Trabajo:

3.1. Grupo de Trabajo encargado de los procesos de impresión.

Objetivos:

- 3.1.1. Estudiar las posibilidades de compra consolidada de papel, a través de PIPSA, con entregas programadas a fin de no rebasar la capacidad de almacenaje.
- 3.1.2. Realizar un levantamiento de las imprentas existentes para conocer sus costos y posibilidades de impresión.
- 3.1.3. Estudiar los costos de impresión.
- 3.1.4. Establecer fechas de publicación para los informes de labores y los manuales de organización.

Se propone que este grupo de trabajo esté integrado por los representantes de las siguientes dependencias:

- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- Secretaría de Turismo.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Departamento de Pesca.
- Secretaría de Programación y Presupuesto.

Se propone también que el grupo se reúna el próximo día 28 de junio en el local designado por los integrantes, para discutir la metodología de trabajo y el calendario presentado.

3.4. Grupo de trabajo encargado del análisis de contenido, del estilo y de la catalogación.

Objetivos:

- 3.4.1. Detectar las lagunas de información en áreas consideradas prioritarias dentro de la actividad gubernamental.
- 3.4.2. Detectar duplicidad e incongruencias en las publicaciones oficiales.
- 3.4.3. Estudiar un patrón general de estilo.
- 3.4.4. Vigilar que las publicaciones oficiales tengan un estilo accesible y adecuado a sus fines de divulgación e información, sin que eso signifique mengua en la calidad del lenguaje.

Se propone que este grupo de trabajo sea formado por los representantes de las siguientes dependencias:

- Secretaría de Comercio.
- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas de la Presidencia de la República.
- Secretaría de Programación y Presupuesto.

Se propone también que el grupo se reúna el próximo día 28 de junio en el local designado por los integrantes, para discutir la metodología de trabajo y el calendario presentado.

3.3. Grupo de trabajo encargado del diseño de las publicaciones oficiales.

Objetivos:

- 3.3.1. Estudiar el tamaño y peso del papel que se utilizará, así como el color, la calidad, las medidas, y definir si se debe comprar en rollos o en hojas; asimismo, analizar los costos.
- 3.3.2. Estudiar la conveniencia de uniformar la tipografía.
- 3.3.3. Estudiar las características de portadas y formatos.
- 3.3.4. Estudiar la ubicación, en el formato, del número de catalogación de las publicaciones oficiales.

Se propone que este grupo de trabajo esté integrado por los representantes de las siguientes dependencias:

- Secretaría de Reforma Agraria.
- Secretaría de Marina.
- Procuraduría General de la República.
- Procuraduría General de Justicia del D. F.
- Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.
- Secretaría de Programación y Presupuesto.

Se propone también que el grupo se reúna el próximo día 29 de junio en el local designado por los integrantes para discutir la metodología de trabajo y el calendario presentado.

3.7. Sobre el secretariado técnico del Comité.

Se propone que un área de la Secretaría de Programación y Presupuesto, más precisamente el Centro de Información y Distribución de Publicaciones Oficiales de esta Dirección General de Documentación y Análisis, funja como Secretariado Técnico del Comité.

3.8. Sobre el calendario de las actividades de los grupos de trabajo.

3.4.5. Estudiar la conveniencia de uniformar terminologías, signos, símbolos, claves convencionales, etc.

3.4.6. Diseñar un sistema propio de catalogación de las publicaciones oficiales.

Se propone que este grupo de trabajo esté integrado por los representantes de las siguientes dependencias:

- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Gobernación.
- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Secretaría de Programación y Presupuesto.

Se propone también que el grupo se reúna el próximo día 28 de junio en el local designado por los integrantes, para discutir la metodología de trabajo y el calendario presentado.

3.6. Grupo de trabajo encargado de normas jurídicas de las publicaciones oficiales.

Objetivos:

3.6.1. Recopilar todas las leyes, decretos y --- acuerdos sobre publicaciones oficiales y - presentar un proyecto de uniformación.

3.6.2. Definir las publicaciones oficiales susceptibles de sujetarse a normas.

3.6.3. Diseñar proyectos de leyes, decretos y - acuerdos que sostengan jurídicamente las recomendaciones aprobadas por el Comité.

3.8.1. Grupo de trabajo - Procesos de Impresión.

Deberá cumplir los objetivos señalados anteriormente en el plazo que se sugiere:

Objetivo 3.1.1. - 20 días después que el grupo de trabajo en cargo del diseño cumpla con su primer objetivo.

Objetivo 3.1.2. - 60 días.

Objetivo 3.1.3. - 30 días después que el grupo de trabajo encargado del diseño cumpla con su primer objetivo.

Objetivo 3.1.4. - 10 días.

Objetivo 3.1.5. - 45 días después de haber cumplido su segundo objetivo (permanente).

3.8.2. Grupo de trabajo - Comercialización.

Deberá cumplir los objetivos señalados anteriormente en el plazo que se sugiere.

Objetivo 3.2.1. - 75 días.

Objetivo 3.2.2. - 45 días después de haber cumplido su primer objetivo y después que el grupo de trabajo en cargo de procesos de impresión cumpla con su tercer objetivo.

Objetivo 3.2.3. - 60 días (permanente)

3.8.3. Grupo de trabajo - Diseño.

Deberá cumplir los objetivos señalados an
teriormente en el plazo que se sugiere.

Objetivo 3.3.1. - 45 días.

Objetivo 3.3.2. - 20 días.

Objetivo 3.3.3. - 45 días.

Objetivo 3.3.4. - 10 días después de ha--
ber cumplido su tercer-
objetivo.

3.8.4. Grupo de Trabajo - Análisis de contenido,
estilo y catalogación.

Deberá cumplir los objetivos señalados an
teriormente en el plazo que se sugiere.

Objetivo 3.4.1. - 45 días (permanente)

Objetivo 3.4.2. - 45 días (permanente)

Objetivo 3.4.3. - 60 días.

Objetivo 3.4.4. - permanente

Objetivo 3.4.5. - 30 días.

Objetivo 3.4.6. - 30 días.

3.8.5. Grupo de Trabajo - Normas Jurídicas.

Deberá cumplir los objetivos señaladas an
teriormente en el plazo que se sugiere.

Objetivo 3.6.1. - 75 días.

Objetivo 3.6.2. - 30 días.

Objetivo 3.6.3. - Función de los Proyectos presentados.

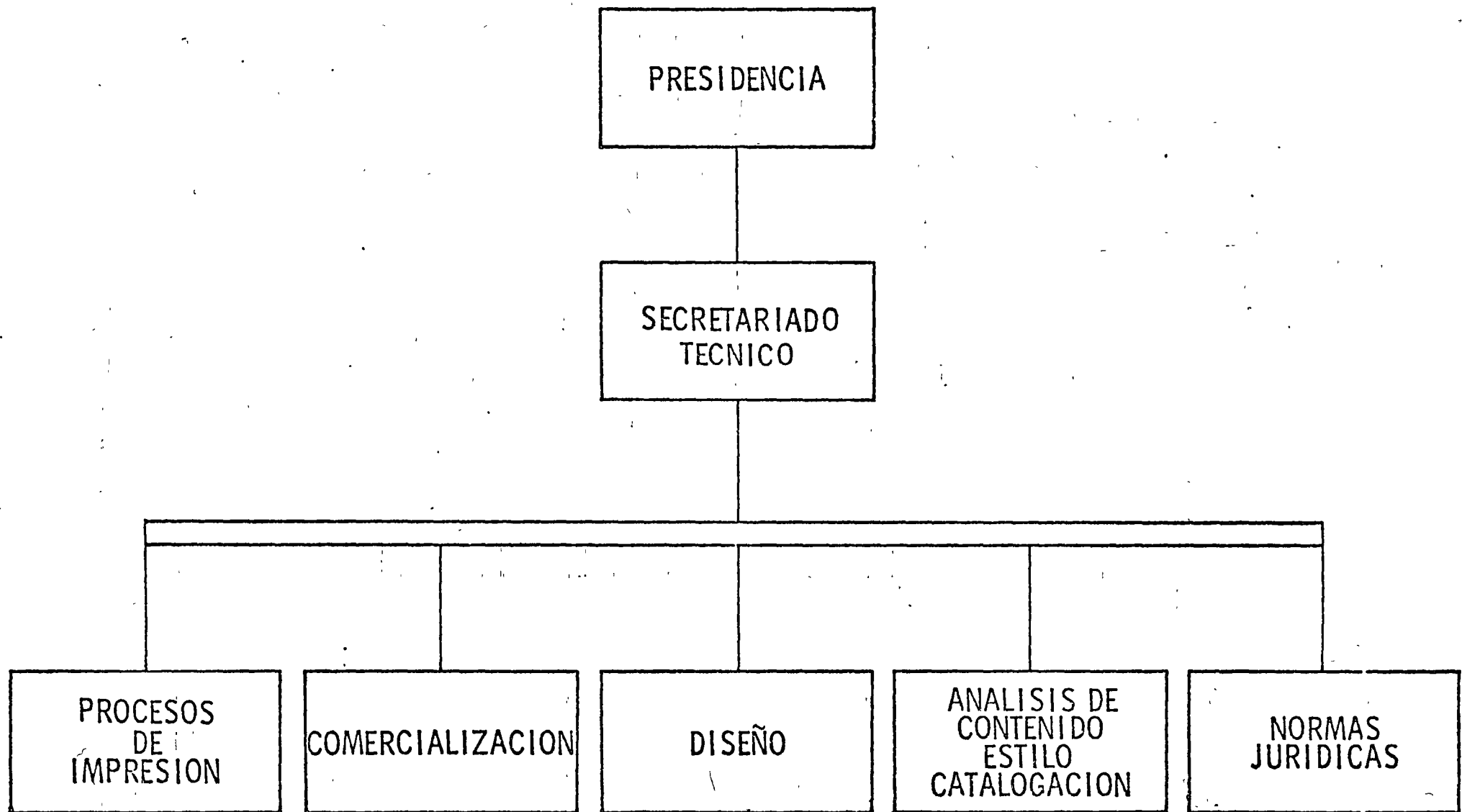
4. Asuntos Generales.

4.1. Sobre las Resoluciones.

Las resoluciones tomadas tanto en el seno del Comité como de los grupos de trabajo serán aprobadas por mayoría simple. En caso de que dentro de los grupos de trabajo no se logre mayoría o unanimidad, la discusión será llevada al Comité.

El Presidente del Comité tendrá derecho al Voto de calidad.

COMITE TECNICO CONSULTIVO
DE PUBLICACIONES OFICIALES
Y SUS GRUPOS DE TRABAJO



LAS PUBLICACIONES OFICIALES EN MEXICO
Guía para su compatibilización y catalogación
(Anteproyecto)

Documento elaborado por la Dirección General de Estudios Administrativos y la Dirección General de Documentación e Informe Presidencial.
Mayo de 1973

1. -INTRODUCCION

Los problemas de carácter administrativo a que se ven sujetas las publicaciones oficiales en México, plantean la necesidad y conveniencia de integrar un programa especial, dentro de la Reforma Administrativa, para llegar a estructurar un sistema de publicaciones oficiales.

La integración de este sistema requerirá el establecimiento de un mecanismo de participación que incluya, prioritariamente, a las Secretarías y Departamentos de Estado que editan este tipo de publicaciones.

Se ha pensado en que este mecanismo de participación consista en un Comité Técnico Consultivo, integrado por los Directores de Información y Relaciones Públicas o sus equivalentes;

para revisar los antecedentes y los problemas que enfrenta la producción de publicaciones oficiales en México.

Este Comité estará en actitud de proponer la estructuración del sistema definitivo y de establecer algunas normas básicas respecto al contenido y a las técnicas de producción de aquellas publicaciones oficiales que sean susceptibles de sujetarse a este tipo de normas.

Una vez hecho esto el Comité podría dedicarse a establecer normas para la clasificación y catalogación de las publicaciones oficiales ya existentes y en proceso de elaboración.

El presente documento plantea el guión de trabajo que se pone a consideración del Comité.

2. -PROBLEMAS BASICOS DE LAS PUBLICACIONES OFICIALES EN MEXICO

En este capítulo se definen de manera general, los problemas que enfrentan las publicaciones oficiales en México y que pueden resumirse así:

- a) Carencia de un sistema coherente para la producción y distribución de las publicaciones del sector público.
- b) Ausencia de normas de control de calidad y de presupuestos.
- c) Excesiva descentralización en materia editorial por lo que no siempre se puede contar con codificaciones y compilaciones de las disposiciones jurídicas y administrativas que rigen en las dependencias.
- d) Dificultad para alojar en un mismo estante aquellas publicaciones que pese a obedecer a un mismo rubro, tienen formatos y tamaños muy distintos.
- e) Carencia de un catálogo uniforme de publicaciones oficiales.

2.1 Soluciones parciales que se han intentado con anterioridad.

1936 Se crea el Departamento Autónomo de Publicidad y Propaganda. (Decreto legislativo del 31 de diciembre).

1937 El anterior se transforma en Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad (DAPP).

Funciones: Editar el Diario Oficial y obras de información en materia legal, actividad económica y social del gobierno.

Dependencias: Archivo General de la Nación y Talleres Gráficos de la Nación.

1938 Talleres Gráficos de la Nación se transforma en Sociedad Cooperativa de Participación Estatal y responsabilidad suplementaria. Se ordena que todas las publicaciones oficiales se editen ahí.

1939 Desaparece el DAPP en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (30 Dic.)

1939 Secretaría de Gobernación y Secretaría Particular de la Presidencia, absorben las funciones del DAPP.

1958 Se expide un Decreto del Ejecutivo que dispone la obligación de todos los autores, editores e impresores de enviar a la Biblioteca Nacional y a la del H.

Congreso de la Unión 2 ejemplares de sus publicaciones. (No siempre se cumple).

Se elabora el catálogo integral de documentación oficial, con la colaboración de la Biblioteca de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a solicitud de una universidad norteamericana.

Las bibliotecas de la UNAM han intentado continuar lo, pero no cuentan aún con un listado completo.

1971 El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) propone centralizar la distribución de publicaciones oficiales por medio de un organismo intersecretarial y sugiere, entre otras cosas, que todas las publicaciones se vendan.

1973 - Ed. 1 - 1000 - ...

3. PUBLICACIONES OFICIALES SUSCEPTIBLES DE SUJETARSE A NORMAS.

De entre las publicaciones oficiales, hay algunas que por su carácter institucional son más susceptibles de ser sujetas a normas de uniformidad que otras. Así, por ejemplo, se podrían enunciar las siguientes:

1. Prontuarios de normas jurídicas.
2. Codificaciones de textos legales. ✓
3. Compilaciones de normas administrativas (circulares, instructivos, etc.).
4. Manuales de organización.
5. Manuales de procedimientos (Artículo 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado).
6. Manuales de introducción al puesto.
7. Manuales de evaluación de puestos.
8. Manuales de clasificación de puestos.
9. Manuales de inventarios.
10. Informes al público sobre las dependencias.
11. Orientación al público sobre las dependencias.
12. Memorias anuales de labores (Artículo 93 constitucional).
13. Informes gubernamentales.
14. Programas de actividades (Acuerdo Presidencial de 11 de marzo de 1971).

15. Publicaciones estadísticas (Ley del Servicio Nacional de Estadística).
16. Presupuesto de Egresos (Ley Anual del Presupuesto).
17. Cuentas públicas.
18. Balances de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal.
19. Cartas y planos.
20. Directorios.
21. Series institucionales de carácter técnico, informativo o de divulgación.
22. Catálogos bibliográficos y documentales.

4. -SUGERENCIA SOBRE EL ORDEN DE LOS CONTENIDOS
DE LOS TRES PRIMEROS TIPOS BASICOS DE
PUBLICACIONES OFICIALES MEXICANAS

Estos tres tipos básicos son:

- a) Memorias anuales de Labores
- b) Textos legales ✓
- c) Manuales administrativos

Para cada uno se presentan una serie de disposiciones indicando, por ejemplo que el índice se coloque antes de la introducción, que al final se incluya un colofón, etc.

5. - NORMAS PARA LA CLASIFICACION UNIFORME DE LAS PUBLICACIONES OFICIALES MEXICANAS

Se recomienda recurrir a un tipo de clave derivado del sistema decimal para la clasificación uniforme de las publicaciones oficiales.

Los segmentos que integrarían dicha clave son:

1. Clave de la institución editora.
2. Clave de la dependencia editoria específica, dentro de la institución.
3. Clave del tipo de publicación.
4. En su caso, algunos datos complementarios para el uso de la publicación (título fecha, etc.)

RECOMENDACIONES DEL COMITÉ TÉCNICO CONSULTIVO DE PUBLICACIONES OFICIALES

PRIMERA PARTE: RECOMENDACIONES DE DISEÑO

PRIMERA. - Que se adopte el tamaño convencionalmente denominado "casi" carta, de 19.5 x 27.2 cm., para las publicaciones oficiales que se mencionan al final del inciso a) del punto segundo.

SEGUNDA. - Que la identificación de las publicaciones sea cromática, mediante una franja horizontal, lisa a un solo color, cuyo color variará según el tema de que se trate. Por tanto, el módulo básico para todas las publicaciones oficiales tendrá las siguientes características:

a) La franja horizontal de color abarcará la carátula, lomo y cuarta de forros, según el modelo de diseño de la publicación El Reglamento Interior y el Manual de Organización (Instrumentos básicos de la Reforma Administrativa), editada por la Secretaría de la Presidencia, reedición de 1973. El color de la banda será permanente y uniforme para todas las dependencias, según cada serie de publicaciones, de acuerdo con la siguiente lista:

informes:	Azul
Memorias:	Verde
Manuales:	Gris
Codificaciones:	Marrón (rojo indio)
Directorios:	Naranja

b) La franja tendrá una altura de 16 1/2 cuadratines, a partir del extremo inferior de la publicación, con una separación blanca de un cuadratín que evite el contacto inmediato entre la plasta de impresión de color de la franja y la del resto del forro.

c) En la primera de forros se podrá escoger con entera libertad el diseño y el número de colores del área superior a la franja, sin por ello tocar la misma, que se mantendrá uniforme para todas las Dependencias.

d) El logotipo de la Dependencia se incluirá en la primera o en la cuarta de forros.

e) El número de codificación* se colocará en el lomo de cada publicación. En caso de que el espacio disponible no lo permita, aparecerá en algún lugar de la carátula.

* Las codificaciones específicas serán objeto de una recomendación posterior.

TERCERA. - Que en aquellas publicaciones que lo ameriten (como puede ser el caso del Informe de Labores de cada dependencia al H. Congreso de la Unión), el Escudo Nacional se imprima en la portadilla (pág. 3 o equivalente) a un tamaño uniforme de 5 cms. de diámetro.

CUARTA. - Que se adopte un formato interior idéntico para las publicaciones mencionadas, en la forma que sigue:

a) Caja a dos columnas, de 17 x 49 cuadratines, con medianil en la parte interior de 4, en la exterior de 7, en la superior de 5 1/2 y en la inferior de 9 1/2 cuadratines y columnaria de 2 ó 1 1/2 cuadratines, según muestra.

b) Cada Dependencia podrá elegir, según sus necesidades, entre utilizar la caja antes descrita o una caja sólida de 30 x 45 cuadratines, dentro de los mismos márgenes en proporción, para las Memorias y los Informes.

QUINTA. - Se empleará para los textos, hasta donde sea posible, un tipo similar de letras, no menor de 9 ni mayor de 12 puntos, interlineados con uno o dos puntos. Las notas serán de un cuerpo dos puntos menores a las equivalencias del texto. Es

recomendable no usar más de 60 caracteres por línea, para no obligar al lector a hacer esfuerzos extraordinarios.

SEXTA.- Se adoptará un tipo uniforme condensado, según modelo acordado por el Comité para todos los Directorios que, para este efecto, serán considerados como un caso especial.

SEGUNDA PARTE: RECOMENDACIONES DE REDACCION Y ESTILO.

PRIMERA.- Creación de dos subgrupos permanentes de trabajo, uno para la Codificación y Catalogación de las publicaciones oficiales y otro que deberá encargarse de analizar y dictaminar, en su caso, los diversos materiales complementarios que se utilicen en la elaboración de las publicaciones oficiales, tales como: prontuarios tipográficos, manuales para la preparación de originales y textos sobre redacción y estilo.

SEGUNDA.- Adoptar como documentos iniciales de trabajo los siguientes libros: Normas de composición tipográfica, Prosodia y ortografía, editado por Talleres Gráficos de la Nación, México, 1972, Apuntes para la Historia de las Artes Gráficas en México, de Alfredo Valdés, Edit. Nigromante, México, 1970, y Corrección de pruebas tipográficas, editado por UTEHA, México, 1963.

TERCERA.- Elaborar bibliografías especiales sobre la materia para enriquecer los documentos de trabajo que, dictaminados por el subgrupo permanente, contribuirán al acervo de las oficinas encargadas directamente de la redacción y edición de publicaciones oficiales.

CUARTA.- Difundir adecuadamente los documentos de trabajo aprobados.

QUINTA.- El orden formal que deberán adoptar las publicaciones oficiales (tanto las obligatorias como las comunes a dos o más dependencias) es el siguiente*:

- Después de los forros, una hoja blanca que se conoce comúnmente como cortesía o guarda; e inmediatamente después, la siguiente disposición:
- Entrada
- Blanca o falsa.

* Según modelo adjunto.

- Portadilla, con los siguientes datos: a) nombre de la dependencia; b) título del libro; c) período que abarca, en el caso de informes y memorias; d) escudo nacional; y c) lugar y año de la edición.
- Blanca o número de la edición: IMPRESO EN MEXICO y, en su caso, DERECHOS REGISTRADOS.
- Epígrafe (optativo).
- Fotografía del Presidente de la República (sólo en las memorias).
- Blanca.
- Directorio: del titular de la dependencia al oficial mayor del ramo, exclusivamente, en el caso de los informes; y hasta nivel de directores en el de las memorias.
- Blanca.
- Sumario o contenido.
- Prefacio (donde debe incluirse la mención del fundamento jurídico de la publicación).

- Texto, de acuerdo con el ordenamiento de la estructura orgánica de cada dependencia.
- Apéndices o anexos (los que se estimen necesarios)
- Tabla de abreviaturas (opcional de acuerdo con cada dependencia).
- Indices (los que se estimen necesarios, procurando incluir el general, el de ilustraciones y el analítico).
- Colofón, dando cuenta de los siguientes datos:
Título del libro; fecha en que se terminó la impresión; número de ejemplares; editorial o talleres en que se imprimió; domicilio de éstos; tipos, papel y cartulina empleados; créditos de diseño y cuidado de la edición, añadiendo que en la obra se siguieron las normas recomendadas por el Comité Técnico Consultivo de Publicaciones Oficiales.

SEXTA. - Invitar al Gerente General de Talleres Gráficos de la Nación a las reuniones plenarias del Comité Técnico

Consultivo de Publicaciones Oficiales, para intercambiar puntos de vista relativos a la impresión de los libros oficiales.

SEPTIMA. - Elaboración de una Guía Técnica que contenga las recomendaciones y acuerdos emanados del Comité Técnico Consultivo de Publicaciones Oficiales.

000041

DIRECCION GENERAL DE DOCUMENTACION Y ANALISIS

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

CENTRO DE INFORMACION Y DISTRIBUCION DE

PUBLICACIONES OFICIALES

JUNIO, 1977

CENTRO DE INFORMACION Y DISTRIBUCION DE PUBLICACIONES OFICIALES

I.- INTRODUCCION

La importancia de la información contenida en las publicaciones oficiales mexicanas, así como su constante incremento, resultado de la complejidad de las funciones gubernamentales, ponen de manifiesto la necesidad de crear un Centro de información y distribución que responda a las demandas de los funcionarios, los investigadores y el público en general.

En algunas ocasiones, la información proporcionada a través de documentos oficiales es la única fuente de referencia existente sobre temas específicos. Esto ocurre con la codificación de los textos legales y manuales administrativos, con reseñas sobre recursos naturales y con algunos proyectos de investigación administrativa e informes estadísticos nacionales. Además de dichos documentos, el Gobierno Mexicano publica otros informes que constituyen las fuentes de la historia política, económica y social del país.

A la fecha no existe en México un catálogo completo y actualizado de las publicaciones oficiales, que facilite el conocimiento de todo el material disponible y su localización.

Por otra parte, informar sobre el quehacer gubernamental debe ser considerado un servicio público más, por lo que la consulta y adquisición de las publicaciones oficiales debe facilitarse no sólo a los funcionarios sino a los particulares. A este respecto, tampoco se cuenta con un Centro u organismo de información y distribución de las numerosas publicaciones del sector público.

En virtud de la situación expuesta anteriormente, es necesaria la creación de un organismo mediante el cual se pueda racionalizar el uso de los recursos materiales y financieros destinados a la distribución y consulta de las publicaciones oficiales. Este organismo podría denominarse Centro de Información y Distribución de Publicaciones Oficiales y sus objetivos serían los siguientes:

2.- OBJETIVOS:

2.1. Proporcionar a la Administración Pública y al público en general información sobre las publicaciones oficiales del Gobierno Federal.

2.2. Realizar campañas de difusión tendientes a que las publicaciones oficiales lleguen a un público mayor y con ello promover la participación ciudadana.

3.- FUNCIONES

3.1. Captar, conservar y analizar las publicaciones -- oficiales.

3.2. Custodiar el acervo.

3.3. Realizar los procesos técnicos, es decir recopilar los datos que identifiquen a la publicación oficial.

3.4. Almacenar y recuperar la información contenida en las publicaciones oficiales.

3.5. Realizar investigaciones para elaborar un inventario de todas las publicaciones oficiales.

3.6. Elaborar un catálogo de las publicaciones oficiales.

3.7. Actualizar periódicamente el catálogo de las publicaciones oficiales.

3.8. Editar y distribuir boletines de información sobre las nuevas publicaciones oficiales.

3.9. Coordinar u operar en su oportunidad los sistemas de distribución, comercialización y venta de las publicaciones oficiales.

3.10. Facilitar al público en general la adquisición de las publicaciones oficiales.

3.11. Informar periódicamente a cada dependencia el -- volumen de venta y frecuencia de consulta de sus publicaciones con el objeto de que puedan programar mejor los tirajes de cada obra.

4.- SERVICIOS

- 4.1. Realizar préstamos interbibliotecarios.
- 4.2. Proporcionar el servicio de consultas y reproducción.
- 4.3. Realizar canjes nacionales e internacionales.
- 4.4. Dar asesoría para la creación de centros similares en otras ciudades del interior de la República.

OBSERVACION:

Estas funciones y objetivos de ninguna manera interferirán con los criterios de cada dependencia oficial en cuanto a la distribución de sus publicaciones.

EL REGLAMENTO INTERIOR Y EL MANUAL DE ORGANIZACION

INSTRUMENTOS BASICOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

I N D I C E

	PAGINA
I INTRODUCCION	5
II ANTECEDENTES	7
III DICTAMENES FORMULADOS POR DIVERSAS COMISIONES QUE ESTUDIARON EL PROBLEMA DE LOS REGLAMENTOS INTERIORES	11
IV NATURALEZA JURIDICO-FORMAL DEL REGLAMENTO INTERIOR; PAPEL QUE LE CORRESPONDE DENTRO DEL SISTEMA NORMATIVO QUE RIGE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA	
a) Lugar que ocupa el Reglamento Interior en la estructura del sistema normativo (Constitucional) del Estado Mexicano.	
b) El Reglamento Interior como principal instrumento para la descentralización administrativa, a través de la delegación de facultades	13
V LOS MANUALES ADMINISTRATIVOS	17
VI DIFERENCIAS ENTRE EL REGLAMENTO INTERIOR Y EL MANUAL DE ORGANIZACION	27
VII TEXTO DEL DECRETO DE 27 DE DICIEMBRE DE 1971	31
VIII ANALISIS DE LAS PRINCIPALES MODIFICACIONES QUE CONTIENE EL NUEVO TEXTO DE LOS ARTICULOS 26 y 28	33
IX RECOMENDACIONES SOBRE LA DELEGACION DE FACULTADES EN SUS SUBALTERNOS, POR PARTE DE LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL	35
APENDICE	
RELACION DE TEXTOS HISTORICOS LEGISLATIVOS, PRECEDENTES DE LOS ARTICULOS 26 y 28 DE LA LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO VIGENTE	39

I. INTRODUCCION

La Reforma Administrativa del Gobierno Federal constituye un proceso permanente de revisión de los sistemas, estructuras y procedimientos del Poder Ejecutivo. Este proceso está directamente a cargo del Presidente de la República y tiene por objeto conseguir que la Administración Pública Mexicana cumpla, cada vez más eficientemente, su importante papel en la promoción de los objetivos nacionales, especialmente de aquellos que se refieren al desarrollo y a la justa redistribución del ingreso.

La promoción y la coordinación del programa de reforma, por Acuerdo Presidencial¹ han sido encomendadas a la Secretaría de la Presidencia. Esta dependencia se ha propuesto contar con la participación de los responsables operativos en cada entidad del Poder Ejecutivo en el análisis de las diversas áreas sometidas a estudio. Para ello ha constituido diversos Comités Técnico Consultivos, en los que se conocen y analizan los puntos de vista y las experiencias que van surgiendo en el ámbito interno de cada dependencia.

5

El Comité de Organización y Métodos² a principios de 1971 recomendó que cada dependencia del Ejecutivo formulara su correspondiente Manual de Organización; empero, habiéndose percatado de la confusión existente entre el contenido que solía darse a este tipo de instrumento, y el que se le asignaba a los Reglamentos Interiores, solicitó del Comité de Codificación y Análisis de Normas Jurídicas³ un estudio sobre la naturaleza y características del Reglamento Interior.

Atendiendo a esta solicitud, el Comité Técnico Consultivo de Normas Jurídicas acordó, como uno de los principales puntos de su agenda de trabajo para 1971, el estudio de este problema. Para ello, partió del análisis de lo dispuesto en los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. La tarea tenía por objeto no sólo precisar el contenido del Reglamento Interior a fin de diferenciarlo claramente del relativo al Manual de Organización, sino del de otros instrumentos de apoyo administrativo, con el propósito de que sean complementarios entre sí, y no, como ha acontecido en ocasiones, duplicatorios y aún contradictorios⁴.

1 Acuerdo de 27 de enero de 1971

2 Constituido por los jefes de las Unidades de Organización y Métodos del Sector Público

3 Integrado por los directores jurídicos o sus equivalentes de las distintas dependencias, y coordinado por el Procurador General de la República

4 Véase capítulo III DICTAMENES FORMULADOS POR DIVERSAS COMISIONES QUE ESTUDIARON EL PROBLEMA DE LOS REGLAMENTOS INTERIORES

A fines de 1971 el Comité de Codificación y Análisis de Normas Jurídicas presentó, por conducto del Procurador General de la República, un informe que sirvió de base para que el Secretario de la Presidencia elevara a la consideración del Presidente de la República un proyecto que recogía las valiosas aportaciones que surgieron del trabajo interdisciplinario y de la coordinación existente entre los diversos Comités Técnico Consultivos que participaron en el estudio.

La aceptación de este proyecto por parte del Ejecutivo Federal sirvió de base a la iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado⁵, que en su oportunidad fue aprobada por el H. Congreso de la Unión. Con esta medida se intenta resolver los principales problemas y trabas que se presentaban con la anterior redacción de dichos preceptos.

La Secretaría de la Presidencia ha elaborado el presente documento con el objeto de difundir las razones que motivaron las reformas a la citada Ley, esperando que sea de utilidad para orientar el criterio de las dependencias que están en proceso de formular —o revisar— su Reglamento Interior, su Manual de Organización, o ambos.

En su parte inicial se ofrece una breve síntesis del origen de los Reglamentos Interiores en nuestro derecho positivo. Se analizan los distintos criterios que fueron sucesivamente adoptados para su elaboración, hasta llegar a la ambigua redacción que presentaba la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado expedida en 1958.

6 En los siguientes apartados se presentan comentarios acerca de los principales problemas originados por la antigua redacción de los artículos ahora reformados. Más adelante se señala la naturaleza jurídica del Reglamento Interior: su fundamento constitucional; el lugar que ocupa en el sistema de legitimidad del Estado, y su función para determinar la competencia de las autoridades responsables. A continuación se plantea una explicación de la naturaleza informativa de los Manuales Administrativos, en especial la del Manual de Organización y la del de Procedimientos, presentada por el Comité Técnico Consultivo de Organización y Métodos. Posteriormente se ofrece un análisis de la diferencia entre el Reglamento Interior y el Manual de Organización. Se reproducen, además, la exposición de motivos y el nuevo texto de los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, tal y como los recoge el "Diario Oficial" de 12 de enero de 1972. AÑO DE JUAREZ

Finaliza este documento con un análisis de las principales modificaciones que contiene el nuevo texto de los artículos reformados, con la Recomendación del Comité de Codificación y Análisis de Normas Jurídicas sobre la delegación de facultades en sus subalternos, por parte de los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal, y con la inclusión, a manera de apéndice, de una relación cronológica de las disposiciones relacionadas con el Reglamento Interior.

5 Decreto promulgado el 27 de diciembre de 1971 y publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 12 de enero de 1972. AÑO DE JUAREZ

INDICE

INTRODUCCION	11
DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTICULOS 26 Y 28 DE LA LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO	13
1. OBJETIVOS DE LOS MANUALES ADMINISTRATIVOS	15
2. CLASIFICACION BASICA	17
2.1 POR SU AREA DE APLICACION	17
2.1.1. MACROADMINISTRATIVOS	17
2.1.2. MICROADMINISTRATIVOS	17
2.2 POR SU CONTENIDO	17
2.2.1. DE ORGANIZACION	17
2.2.2. DE PROCEDIMIENTOS	17
2.2.3. DE CONTENIDO MULTIPLE	17
3. EL MANUAL DE ORGANIZACION	19
3.1 IDENTIFICACION	19
3.2 INDICE O CONTENIDO	19
3.3 PROLOGO Y/O INTRODUCCION	19
3.4 DIRECTORIO	19
3.5 ANTECEDENTES HISTORICOS	19

1934:

La anterior situación se mantuvo hasta la expedición de la Ley de Secretarías de Estado de 2 de marzo de 1934. Esta disposición señalaba en su artículo 16 que cada una de las dependencias del Ejecutivo elaboraría "... los reglamentos administrativos, decretos y órdenes del Presidente de la República" en lo correspondiente a cada una de ellas.

El artículo 21 de dicha Ley establecía que "el despacho y resolución de los asuntos de las Secretarías y Departamentos de Estado correspondería originalmente a sus Titulares", pero que "para la mejor organización y división del trabajo dentro de cada dependencia, los propios *titulares podrian delegar esta facultad, en casos concretos o para determinados ramos, en los subsecretarios, subjeses y secretarios generales y oficiales mayores*", quienes resolverían y firmarían por acuerdo de aquellos⁴.

Esta disposición señalaba que la decisión de delegar atribuciones a los altos funcionarios de una dependencia era facultad de su respectivo titular. De esta manera, se buscaba que la organización interna de cada entidad gubernamental pudiera ser revisada por su titular a fin de que respondiera con la prontitud requerida a las variantes situaciones que se fueran presentando en la práctica.

1935:

Posteriormente, en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 30 de diciembre de 1935, se previó la existencia de Reglamentos Interiores, que serían expedidos por el Presidente de la República,⁵ en los que se fijarían las "actividades internas" de cada una de las Secretarías y Departamentos.

Con esta redacción se introdujo un elemento de ambigüedad pues la misma ley conservó en su artículo 25 la frase de que "para la mayor (sic) organización del trabajo y su adecuada división en los respectivos reglamentos interiores", *los titulares podrian delegar su facultad de despacho y resolución en casos concretos o para determinados ramos, en los funcionarios subalternos*".

En efecto, resultaba aparentemente contradictorio autorizar a los titulares a delegar su mencionada facultad, si al mismo tiempo se establecía que las actividades internas de las dependencias —entre las que también debieron considerarse a aquellas que constituirían el ejercicio de esa facultad— serían fijadas en los Reglamentos Interiores. Parecía que, o bien la delimitación de actividades internas, que era el objeto principal de estos instrumentos normativos, excluía la posibilidad legal de una posterior delegación de facultades, o bien, que dicha delegación anulaba en gran medida el objeto de estos instrumentos.

1939:

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre de 1939, no sólo no resolvió el problema al reproducir los conceptos contradictorios de la Ley interior, sino que lo complicó aún más al agregar que en los Reglamentos Interiores de las Secretarías y Departamentos, se debía establecer "la distribución precisa (...) de las labores correspondientes de cada una de las oficinas de su jurisdicción"⁶.

Lo anterior ocasionó que no pocos Reglamentos Interiores se llenasen de detalladas descripciones acerca de las funciones, adscripción, objetivos, políticas y procedimientos de distintas unidades administrativas de diversos niveles hasta llegar, en ocasiones, a incluir gráficas de organización (organogramas).

⁴ Subrayado por los recopiladores.

⁵ Artículo 25.

⁶ Artículo 26.

Este exceso de detalle jurídico obstaculizó el adecuado funcionamiento administrativo de las dependencias, pues provocaba que el más pequeño cambio orgánico administrativo de la dependencia, o bien había que someterlo a la compleja solemnidad del Reglamento Interior —que como se ha visto, sólo podía ser emitido, renovado o modificado por el Presidente de la República—, o tenía que ejecutarse al margen de éste

1946:

La Ley de Secretarías de 1946 tampoco resolvió el problema, pues conservó el mismo texto. Nuevamente, las modificaciones a los Reglamentos Interiores que se hicieron en virtud de esta Ley volviéronse prontamente obsoletas ya que, al igual que en los reglamentos anteriores, intentaban abarcar hasta el menor detalle administrativo y de operación de cada dependencia

Por otra parte, las cambiantes necesidades administrativas no siempre podían esperar a que se llenaran todos los requisitos de legalidad para modificar los Reglamentos Interiores en casos en que, sin variar las atribuciones genéricas de una dirección, por ejemplo, se fusionaban dos subdirecciones, desaparecía una oficina o se la incluía dentro de un nuevo departamento, se cambiaba de adscripción una sección administrativa, o se simplificaba un procedimiento

Si bien para crear una nueva unidad administrativa bastaba su inclusión en el Presupuesto de Egresos, sus actos seguían desvinculados del sistema de competencias legítimas del Gobierno Federal, por no estar consignados en el Reglamento Interior que de esta forma pronto dejaba de retratar la realidad operativa de las dependencias, con las consecuencias jurídicas inherentes

1958:

Para complicar más aún esta situación, la Ley de 1958 no solo conservó el mismo texto de las de 1939 y 1946, sino que estableció, además, una tercera fuente de confusión y rigidez administrativas al determinar en su artículo 26 "que para la mejor organización del trabajo" los titulares de cada dependencia podrían "delegar en funcionarios subalternos una o algunas de sus funciones administrativas *no discrecionales*, para casos o ramos determinados". La definición de las funciones discrecionales y las no discrecionales no siempre llegó a determinarse con claridad

Por esta razón se volvió punto menos que imposible la efectiva descentralización administrativa —desconcentración desde el punto de vista jurídico— que se requería para resolver ágilmente los trámites burocráticos de cada dependencia

Cuando se creaban unidades administrativas físicamente descentralizadas, éstas, por no contar con facultades expresamente delegadas, se convertían sólo en un intermediario más ante el órgano central, que continuaba igualmente congestionado

Conviene señalar que, a lo largo de todo el período reseñado, hubo momentos en que la confusión y la ambigüedad aumentaron a tal grado que algunas dependencias no distinguieron con claridad la diferencia existente entre el *reglamento interior*⁷ y los *reglamentos de condiciones generales de trabajo*⁸ y, en algunas ocasiones, ni la que existe entre estos instrumentos y los *reglamentos de escalafón*⁹

7 Los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado rigen esta norma, que debe especificar las competencias que se ejercen en una dependencia

8 Normas que deben indicar cuáles son las condiciones generales de trabajo y de administración de personal de cualquier institución, pública o privada. Están previstas en la Ley Federal del Trabajo, artículos 422 y 423 y en el artículo 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

9 Artículo 49 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional

III. DICTAMENES FORMULADOS POR DIVERSAS COMISIONES QUE ESTUDIARON EL PROBLEMA DE LOS REGLAMENTOS INTERIORES

En los últimos quince años, dos comisiones para el estudio de la Administración Pública mexicana, una académica y otra oficial, señalaron los problemas que existían en torno a los Reglamentos Interiores de las Secretarías y Departamentos de Estado.

La primera fue la Comisión de Estudios sobre los Sistemas y Procedimientos de la Administración Pública¹, que funcionó en la década de los cincuenta, patrocinada por el Instituto de Administración Pública, A. C. Los integrantes del grupo encontraron que:

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

11

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

La segunda fue la Comisión de Administración Pública² dependiente de la Secretaría de la Presidencia. En el *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana*, que elaboró en 1967, después de hacer una investigación en las Secretarías y Departamentos de Estado para verificar los aspectos principales de organización y funcionamiento, señaló:

"No se encontraron, propiamente, instrumentos para la planeación administrativa encargados de estudiar y analizar la organización técnica de las actividades, para elevar la eficiencia y prever, en su caso, futuros cambios de estructura y procedimientos"³.

1 Presidida por el Lic. Andrés Caso Lombardo e integrada por el Lic. Antonio Salas Ortega, el Sr. Enrique González Osés, el C. P. Sr. José Murillo Álvarez, el C. P. Lic. Alfredo Pellón Riveroll y el Lic. Juan Víctor Vergés

2 Este grupo estuvo integrado por diversos funcionarios de la Secretaría de la Presidencia y contó con la asesoría de destacados catedráticos de la Universidad Nacional Autónoma de México. Estuvo presidida por el Lic. José López Portillo y Pacheco e integrada por el Lic. Julio Rodolfo Moctezuma, el Lic. Emilio Mújica Montoya, el Lic. Guillermo Velázquez Herrera, el Lic. Carlos Tello Macías, el Lic. Fernando Solará Morales y el Lic. Gustavo Martínez Cabañas, fungieron como Secretario de la Comisión, el Lic. Carlos Vargas Galindo y como Secretario Técnico, el Lic. Alejandro Carrillo Castro

3 Actualmente se establecieron ya las Comisiones Internas de Administración y las Unidades de Organización y Métodos. Diario Oficial, Enero 28/1971

"La estructura y los procedimientos principales de trabajo de las diferentes secretarías y departamentos de estado están determinados, de una manera amplia y en ocasiones confusa, en las normas legales, reglamentarias y administrativas que se han ido estableciendo a lo largo del tiempo, sin que se haya hecho una depuración, selección, actualización y codificación de las mismas. Esto provoca, en algunos casos, serias dificultades administrativas".

"No se encontraron reglamentos interiores en todas las dependencias. Cuando los hay, se trata casi siempre de documentos francamente obsoletos. Incluso los reglamentos interiores elaborados más recientemente adolecen de un grave vicio: quieren abarcarlo todo. Pretenden ser un manual de organización de la secretaría o departamento de estado, un manual de algunos puestos principales de la dependencia (secretario de estado, sub secretario, oficial mayor, algunos directores), un reglamento interior para el manejo del personal etc.⁴. Y es imposible que un solo documento, que además se ha confeccionado de una manera empírica, pueda sustituir a los diferentes instrumentos que recomiendan las técnicas administrativas. En ningún caso había los elementos administrativos modernos que requiere un gran organismo público".

"Cada secretaría y departamento de estado ha establecido una serie de niveles jerárquicos. Sin embargo, no existe sobre este punto un criterio común a lo largo de toda la escala de jerarquías".

"Los estudios administrativos demuestran la conveniencia de establecer de una manera técnica los niveles jerárquicos y, además, de revisar de tiempo en tiempo estos niveles para irlos acoplando a las necesidades de la evolución del aparato administrativo".

4 Subrayado por los recopiladores

IV. NATURALEZA JURIDICO-FORMAL DEL REGLAMENTO INTERIOR Y PAPEL QUE LE CORRESPONDE DENTRO DEL SISTEMA NORMATIVO QUE RIGE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

La Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, con base en los anteriores diagnósticos, se abocó al estudio de la problemática del Reglamento Interior. De dicho análisis se desprende que, de conformidad con el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad del Congreso de la Unión distribuir, mediante una Ley, los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría. En esta Ley, denominada de Secretarías y Departamentos de Estado, se consigna la distribución de competencias entre las entidades que dependen directamente del Ejecutivo.

Por otra parte, la institución del Reglamento Interior constituye, por decirlo así, un desdoblamiento de la Ley que la propia Constitución autoriza a realizar al Ejecutivo, quien lo expide en uso de su facultad reglamentaria¹.

Respecto a la facultad para expedir reglamentos, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido el criterio de que los secretarios de Estado no pueden expedir reglamentos por delegación del Presidente de la República². La Suprema Corte ha señalado que el Presidente no sólo no puede delegar su facultad reglamentaria, sino que tampoco el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación:

"Conforme a nuestro régimen constitucional, sólo tiene facultades para legislar el Poder Legislativo y excepcionalmente el Ejecutivo en el caso de la facultad reglamentaria, que únicamente puede ser ejercitada por el titular de este Poder, sin que en la Constitución exista una disposición que lo autorice para delegar en alguna otra persona o entidad la referida facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación"³.

a) *Lugar que ocupa el Reglamento Interior en la estructura del sistema normativo (constitucional) del Estado mexicano.*

En virtud de su naturaleza jurídica, el Reglamento Interior forma parte del sistema normativo del Estado mexicano. Una breve explicación de la estructura de dicho sistema permitirá esclarecer el lugar que en él le corresponde al Reglamento Interior.

El término "estructura normativa" constituye una convención de análisis que utilizan los juristas para explicar, en Teoría del Derecho, cómo la validez de cada norma depende de una norma anterior, misma que debe tener un ámbito de validez más amplio y una mayor jerarquía que la norma que de ella se deriva.

1 Artículo 89 de la Constitución

2 Jurisp. de la S C J 1917-1954 Tesis 890

3 Quinta Epoca, Tomo LXXIV, Pág. 5093, Llaça Ramón Tomo LXXIV, Pág. 9379. Fernández Teodoro (Pág. 269 - Tesis 224 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1917-1965 Tercera Parte Segunda Sala)

Para la Teoría Jurídica, el Derecho constituye un sistema y, por lo tanto, todo acto humano ha de considerarse, para estos efectos, como enmarcado en un ámbito jurídico, o sea que toda conducta humana está jurídicamente condicionada. El orden jurídico así concebido puede imaginarse como una pirámide normativa, de cuyo vértice —la Constitución— depende la validez de las disposiciones secundarias, y cuya vigencia normativa se da en un determinado lugar y en un tiempo definido.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece diversas facultades, expresas e implícitas, que se asignan a órganos encargados de las principales funciones del Gobierno (Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial), de acuerdo con el título III Constitucional. (Véase el esquema de la figura 1, letras A, B, C, D).

El Órgano Legislativo (Fig. 1, B-E) tiene facultad para formular leyes y decretos entre las cuales se encuentra la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (Art. 90 constitucional), que establece las respectivas competencias de las dependencias del Ejecutivo.

A su vez, el órgano encargado de la función ejecutiva encomendada al Presidente de la República está autorizado, en ejercicio de su facultad reglamentaria, para expedir, entre otros, los Reglamentos Interiores (Fig. 1, C-F-H), que deben referirse, de una manera específica, a la "competencia de las unidades administrativas de cada dependencia, así como a la forma en que los titulares deberán ser suplidos en sus ausencias"⁴ y en los cuales deben delimitarse las facultades que son de la exclusiva competencia del titular de cada dependencia y que deben ser ejercidas precisamente por él⁵, a fin de que se conozca con claridad cuáles son las facultades que sí pueden ser delegadas en sus subalternos.

El Reglamento Interior de cada Secretaría o Departamento de Estado (Fig. 1, H-I) se fundamenta, pues, en la Constitución y en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Su función principal consiste en establecer las esferas de competencia de las unidades administrativas internas de las dependencias, al tiempo que debe contener el mecanismo para suplir las ausencias temporales del titular de cada una de ellas.

Del Reglamento Interior derivan su respectiva autoridad las diversas unidades administrativas de las dependencias, para poder ejecutar actos o decisiones de naturaleza jurídico-administrativa (Fig. 1, I-J), que, de acuerdo con nuestro orden legal, deben emanar de una autoridad competente o por instrucciones suyas. Así, los titulares de las dependencias actúan por acuerdo del Presidente de la República⁶ y, por su parte, las autoridades administrativas de cada dependencia actúan por acuerdo de su respectivo titular.

Los actos jurídico-administrativos, a su vez, crean, modifican o constituyen derechos y obligaciones de las personas mexicanas o extranjeras, que se encuentran sujetas al orden jurídico nacional. (Fig. 1, J-K).

Cuando estos actos son considerados irregulares por cualesquiera de las personas afectadas, éstas tienen el derecho de interponer, cuando así está previsto, recursos administrativos. El efecto del recurso administrativo puede ser la confirmación, la modificación o la nulificación del acto jurídico-administrativo impugnado. (Fig. 1, J-K-L-J).

Ahora bien, si el acto jurídico-administrativo fuese confirmado por efecto de los recursos mencionados, la persona afectada o inconforme puede acudir a la vía jurisdiccional procedente.

4 Art. 28, modificado, de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado

5 Art. 26, modificado, de la propia Ley

6 Artículo 22 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado

En este caso, la sentencia podría confirmar, modificar o dejar sin consecuencias el acto del Ejecutivo que motivó la inconformidad (Fig. 1, J-K-D-G-J), realizando así el control de la regularidad de los actos administrativos.

De esta manera, el sistema retroalimenta, por así decirlo, su legalidad o legitimidad, al completarse nuevamente el circuito cerrado de este orden jurídico que constituye la estructura normativa del Estado mexicano.

El sistema normativo mexicano, sin embargo, se encuentra diseñado para recoger las transformaciones de una sociedad en desarrollo y por lo mismo la modificación de las normas legales que ya resulten inadecuadas y, de ser necesario, por las vías previstas en la propia Ley, la del mismo precepto constitucional. Así, la representación popular puede reformar las disposiciones legales ordinarias e inclusive las constitucionales (Fig. 1, I-K-A), estas últimas mediante el mecanismo que la propia Ley fundamental establece en su artículo 135.

Según se puede apreciar en el esquema anexo (Fig. 1), esta estructura jurídica difiere radicalmente de la estructura orgánica —estrictamente administrativa— de cada dependencia, que debe estar consignada en instrumentos de carácter administrativo interno entre los cuales quedan considerados los Manuales de Organización, los de Procedimientos, los de Políticas y los de Puestos.

b) El Reglamento Interior como principal instrumento para la descentralización administrativa, a través de la delegación de facultades.

Los diversos estudios y diagnósticos que se han elaborado dentro de los trabajos de Reforma Administrativa, han puesto de manifiesto la importancia que, para el logro de sus objetivos, tiene el proceso de descentralización administrativa. La descentralización constituye uno de los presupuestos básicos para la agilización y aumento de eficiencia en las funciones administrativas encomendadas al Titular del Ejecutivo.

15

La descentralización administrativa generalmente se la concibe como la distribución geográficamente dispersa de unidades administrativas o "delegaciones" de un órgano central, a las que se encarga desahogar, en el sitio de su ubicación, las funciones encomendadas a éste. Pero cuando esta descentralización administrativa —geográfica— no es acompañada de una delegación de facultades para que puedan desahogarse en dicho lugar los trámites administrativos correspondientes, deja de cumplirse la intención subyacente en la idea misma de descentralización.

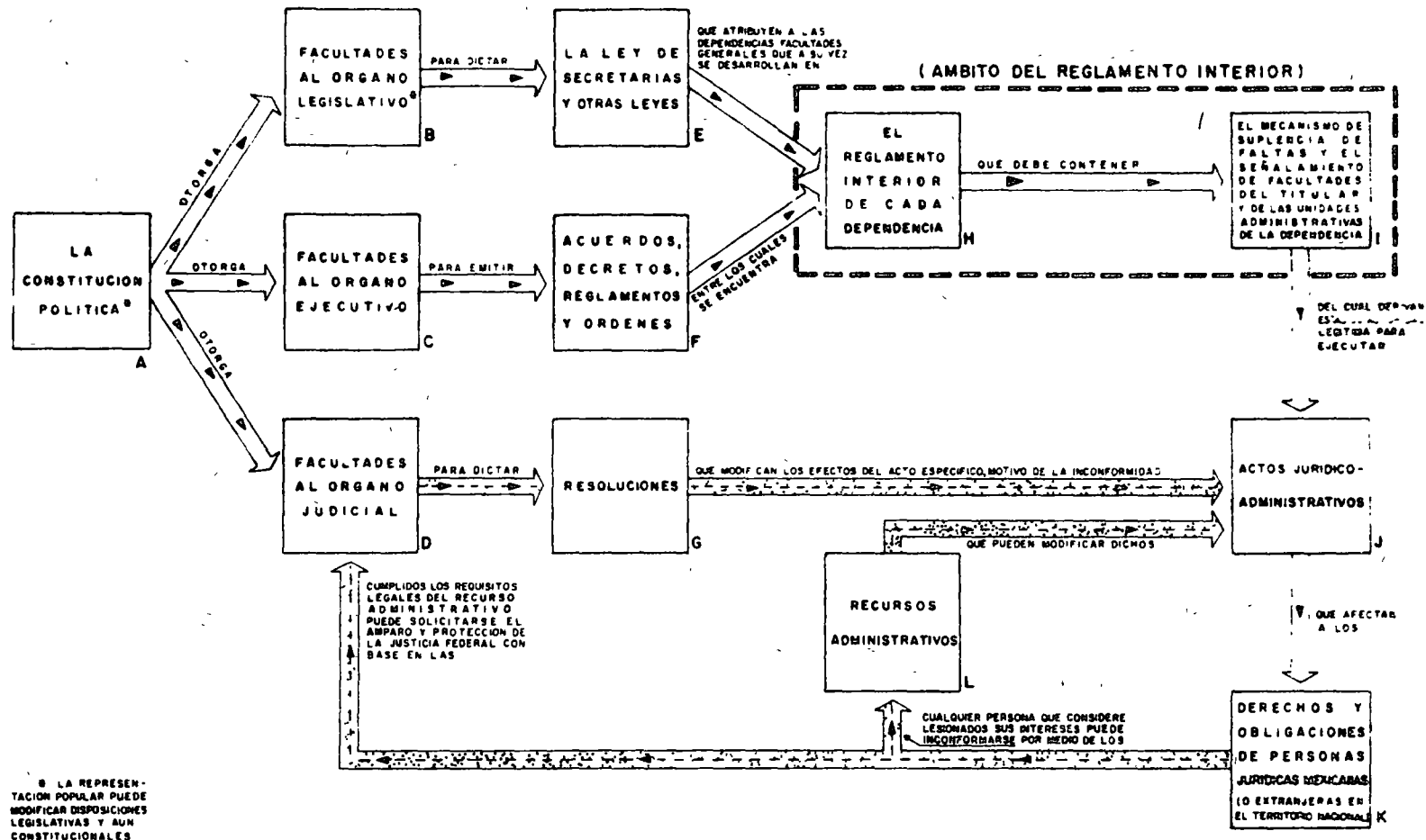
Ha sido el propio Titular del Ejecutivo quien ha señalado que:

"Padecemos, de siglos, de una centralización administrativa que hace que en todos los rumbos del país los ciudadanos tengan que ocurrir, perdiendo tiempo y dinero, a hacer largas esperas a oficinas públicas, teniendo que regresar luego —simplemente con un sello en la copia de los documentos que ellos han presentado— gastados y desilusionados a los pequeños sitios donde viven, a esperar, durante mucho tiempo, a veces infructuosamente, que sus asuntos sean resueltos".

"Pienso que un aspecto esencial de una reforma administrativa a fondo, será la descentralización en el manejo de asuntos públicos, a efecto de que baste ir a ciudades populosas o, simplemente, a la capital de cada entidad federativa, a efecto de que los ciudadanos sean atendidos por agencias federales en todo aquello que sea posible, para evitarles largos viajes a la capital de la República".

Al precisarse en la reforma del artículo 26 que pueden delegarse todas las facultades de los Titulares de las dependencias, excepto las que por ley o por disposición del Reglamento Interior deban ser ejercidas por los propios Titulares, se contribuye de manera importante al logro de una efectiva descentralización administrativa.

ESTRUCTURA DEL SISTEMA NORMATIVO DEL ESTADO MEXICANO



V. LOS MANUALES ADMINISTRATIVOS

En el campo de las ciencias administrativas, se define un Manual como el documento que contiene en forma ordenada y sistemática, información sobre historia, atribuciones, organización, política o procedimientos de una entidad, así como las instrucciones o acuerdos que se consideren necesarios para el mejor desempeño de sus labores. De esta manera existen Manuales de Organización, de Procedimientos o de Políticas, entre otros, según sea el tipo de información que contengan.

Los Manuales Administrativos no pretenden sustituir ni duplicar a los instrumentos legislativos o legales que constituyen las decisiones gubernamentales, expresadas en forma de leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes.

Los manuales, por otra parte, deben servir para explicar las normas más generales con un lenguaje que pueda ser entendido por los empleados de todos los niveles, y en su caso por los administrados, dando énfasis a la información de los procesos y procedimientos administrativos.

17

No obstante que los instrumentos legales y los Manuales Administrativos tienen propósitos distintos, aquéllos deben servir de base para la elaboración de éstos y, por tal razón, los funcionarios superiores deben estar atentos a que los cambios y enmiendas que se originen por la emisión de nuevos instrumentos legales se reflejen de inmediato en los Manuales Administrativos.

Los Manuales Administrativos facilitan además el adiestramiento y orientación del personal; coadyuvan a normalizar y controlar los trámites de procedimientos y a resolver conflictos jerárquicos y jurisdiccionales, así como otros problemas administrativos que surgen cuando el sistema de comunicación tiende a ser rígido.

En resumen, los manuales no deben ser simplemente una colección de leyes, decretos o reglamentos. En ese caso serían una duplicación de instrumentos legales, parte integrante del derecho administrativo. Si bien los manuales deben partir de dichos documentos jurídicos, su propósito fundamental es explicar en términos asequibles el *por qué* de las decisiones gubernamentales, ministeriales o departamentales y el *cómo* se deben aplicar en la práctica¹

A solicitud del Comité Técnico Consultivo de Normas Jurídicas, el Comité de Organización y Métodos elaboró un documento en el que se define a los Manuales de Organización y a los de Procedimientos, y se precisa su contenido, según el manual de que se trate. El texto del mencionado documento es el siguiente:

¹ LABARGE, E. P. *Elaboración y Usos de Manuales Administrativos*. San Jose, Costa Rica ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 1962

I. LOS MANUALES ADMINISTRATIVOS

La eficiencia y oportunidad en el desarrollo de las funciones y actividades de cualquier organización, descansa en buena medida en la claridad y fluidez de las comunicaciones que en ella se establezcan para la transmisión de la información básica requerida

Los Manuales Administrativos constituyen medios valiosos para la comunicación, y fueron concebidos dentro del campo de la administración para registrar y transmitir, sin distorsiones, la información referente a la organización y funcionamiento de una entidad, así como la de las subunidades internas que la constituyen.

La necesidad de contar con Manuales Administrativos en las dependencias se ha hecho imperativa no sólo por mandato legal, sino debido al creciente volumen de sus operaciones, al incremento de su personal, a la adopción de técnicas modernas y a la complejidad misma de las estructuras administrativas. Todo ello hace imprescindible el uso de instrumentos administrativos que faciliten la actuación de los elementos humanos que colaboran en la obtención de los objetivos y el desarrollo de las funciones de las entidades del Sector Público Federal, así como para proporcionar la información que requieren los administrados en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones frente a la Administración Pública.

II. CLASIFICACION

Los Manuales Administrativos pueden ser clasificados en atención a su contenido, grado de detalle o área de aplicación, entre otros criterios. La clasificación adoptada por el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos permitirá a los titulares de las dependencias cumplir, de manera adecuada, con la obligación de expedir "los Manuales de Organización y de Procedimientos necesarios", que les impone el nuevo texto del artículo 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado

1 Por su área de aplicación, los manuales podrían considerarse:

- a) *Macroadministrativos*. - Los que se refieren al Sector Público en su conjunto, o a una parte del mismo, pero siempre que involucren a varias entidades. Ejemplos: El Manual de Organización del Gobierno Federal y el Manual de Organización y Funcionamiento de las Unidades de Adquisiciones²
- b) *Microadministrativos*. - Se refieren a una sola entidad; pueden referirse a toda ella en forma global o a alguna o algunas de las subunidades administrativas que la conforman. Ejemplo: Los Manuales de Organización que debe elaborar cada dependencia de acuerdo con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

2 De acuerdo con su contenido los Manuales Administrativos se pueden clasificar en:

- Manuales de Organización.
- Manuales de Procedimientos.
- Manuales de Políticas.
- Manuales de Contenido Múltiple

² Publicados por la Secretaría de la Presidencia

MANUALES DE ORGANIZACION

Este tipo de manuales registra y mantiene actualizada la información detallada sobre las atribuciones, estructura, funciones de las unidades administrativas que integran la dependencia, los niveles jerárquicos, los sistemas de comunicación y coordinación, los grados de autoridad y responsabilidad y la descripción de puestos de los altos funcionarios; además se complementa con organogramas que representan en forma esquemática la estructura de su organización

CONTENIDO DE LOS MANUALES DE ORGANIZACION

- **Identificación.**- Todo Manual de Organización debe registrar, en primer término, el nombre del organismo o de la unidad administrativa a que se refiere; la aclaración de si se trata de un manual de organización general o específico, y el lugar y la fecha de su elaboración
- **Directorio.**- Consiste en la relación de los funcionarios y de los cargos que ocupan dentro de la estructura de organización de una entidad o unidad administrativa, y permite cumplir más adecuadamente las funciones del Manual de Organización.
- **Prólogo.**- Explicación de los propósitos que se pretenden cumplir a través del manual, del ámbito de su aplicación, de la ocasión³ en que se elabora o se efectúa la última revisión, así como la mención de las unidades administrativas que participan en su elaboración y demás consideraciones y observaciones que se juzguen pertinentes.
- **Antecedentes Históricos.**- Breve descripción de las razones o causas que dieron origen a la entidad y mención de la información sobresaliente en su desarrollo y evolución.
- **Base Legal.**- Enumeración de las disposiciones constitucionales, leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y circulares, de los cuales se derivan las atribuciones de cada entidad o de las unidades administrativas comprendidas en ellas.
- **Atribuciones.**- Transcripción aparte de los incisos y textos en los que se señalan las atribuciones de las unidades administrativas contenidas en el manual.
- **Estructura Orgánica.**- Relación ordenada y sistemática de los principales cargos y de las unidades administrativas adscritas a éstos, codificados en tal forma que sea posible visualizar los niveles jerárquicos y las relaciones de dependencia. Ejem.:
 - 1.0 Secretario
 - 1.0.1 Asesoría Técnica
 - 1.1 Subsecretario
 - 1.1.1 Dirección de Prensa
- **Organograma.**- Representación gráfica de la estructura de organización en la que se muestran los principales cargos y las unidades administrativas de la entidad. Los organogramas que se refieren a una entidad administrativa en particular deberán mostrar los principales cargos y los puestos que la integran.

3 Generalmente son punto de partida de las tareas de reforma administrativa, asignación de nuevas funciones, creación de nuevas organizaciones internas, reasignación de funciones, etc

- **Descripción de Funciones.**- Relación detallada de las funciones que corresponden a cada uno de los principales cargos y a las distintas unidades administrativas. Cuando el manual se refiere a una unidad administrativa en particular, esta descripción corresponde a las actividades que integran cada uno de los puestos.

MANUALES DE PROCEDIMIENTOS

Los procedimientos administrativos son un conjunto de operaciones ordenadas en secuencia cronológica que precisan la forma sistemática de hacer determinado trabajo de rutina. Pueden registrarse de diversas maneras gráficas y escritas y también pueden catalogarse con muy diferentes criterios.

Los Manuales de Procedimientos administrativos son aquellos instrumentos de información en los que se consignan, en forma metódica, los pasos y operaciones que deben seguirse para la realización de las funciones de una dependencia. En ellos se describen, además, los diferentes puestos o unidades administrativas que intervienen y se precisa su responsabilidad y su participación. Suelen contener información y ejemplos de los formularios, impresos, autorizaciones o documentos necesarios, máquinas de oficina a utilizar y cualquier otro dato que pueda auxiliar en el correcto desarrollo de las actividades.

CONTENIDO DE LOS MANUALES DE PROCEDIMIENTOS

- **Identificación del procedimiento a que se refieren.**- La descripción de un procedimiento debe iniciarse con la determinación de la operación u operaciones que lo conforman. Así mismo, debe señalar la dependencia y la subunidad administrativa a que se refiere y la fecha de su elaboración.
- **Objetivo del Procedimiento.**- Exposición del propósito que se persiga con el procedimiento.
- **Ambito de Aplicación.**- Enunciación de las subunidades administrativas o de los puestos que intervienen en el procedimiento de que se trata. Esta enunciación puede hacerse en el orden jerárquico de las autoridades que intervienen o bien en el orden de su aparición dentro del procedimiento.
- **Políticas de Operación.**- A fin de facilitar el cumplimiento de las responsabilidades de los distintos elementos que intervienen en el desarrollo de un procedimiento, es necesario determinar en forma explícita las políticas, criterios o lineamientos que les permitan realizar sus actividades sin tener que consultar constantemente a los niveles jerárquicos superiores.
- **Descripción de las Operaciones.**- En este capítulo se deben presentar en forma secuencial cada una de las operaciones que hay que realizar dentro de un procedimiento, explicando en qué consiste y señalando la unidad administrativa o el puesto responsable de su ejecución. Es conveniente codificar las distintas operaciones, de manera que se facilite su comprensión aun en los casos de varias alternativas en una misma operación.
- **Fluxogramas.**- A efecto de permitir la visualización de conjunto de un procedimiento, es conveniente graficar el flujo de las operaciones de forma que se muestren las unidades que participan, las operaciones que realizan y la secuencia de las mismas, para lo cual pueden utilizarse símbolos convencionales que permitan una fácil interpretación.
- **Formularios.**- Las formas impresas que se utilizan dentro de un procedimiento para captar, registrar y proporcionar informes, deben también formar

parte del Manual de Procedimientos, ya sea intercalándolas en la operación en que se originan o incluyéndolas como apéndices del mismo

Un Manual de Procedimientos puede contener: a) el procedimiento para una operación determinada, b) los procedimientos de las operaciones que competen a una subunidad administrativa, o c) todos los procedimientos de las distintas operaciones que realiza una dependencia del Ejecutivo. En la práctica, lo más recomendable es que la Unidad de Organización y Métodos concentre la información de los Manuales de Procedimientos que se elaboran en cada dependencia, a fin de que pueda vigilar su actualización.

Es conveniente que siempre que se formule o se revise un Manual de Procedimientos, se consignen en el cuerpo del mismo la conformidad de cada una de las unidades administrativas a que se refieran

PROCEDIMIENTOS PARA SU ELABORACION

El Manual de Organización se elabora con el concurso de la Comisión Interna de Administración de cada dependencia apoyada por sus Unidades de Organización y Métodos y de Programación, mientras que la elaboración del proyecto de Reglamento Interior compete a los propios titulares, auxiliados por sus respectivos departamentos de asesoría jurídica

Es recomendable, sin embargo, que exista una gran coordinación entre las Unidades de Programación, de Organización y Métodos y de Asesoría Jurídica de cada dependencia, a fin de intercambiar la información necesaria para la elaboración de ambos documentos

En la mayoría de los casos podría resultar conveniente que los trabajos encaminados a la revisión o elaboración de un Manual de Organización precedan a aquellos que se dirijan a la revisión o elaboración de un nuevo Reglamento Interior

De esta manera, en el curso de la formulación de aquel instrumento administrativo se detectarían problemas de carácter orgánico, que sugieran la necesidad de variaciones, adecuaciones, cambios o corrección de deficiencias en la asignación o delegación de competencias. De lo contrario, el instrumento jurídico, por ser menos flexible, podría llegar a constituirse en serio obstáculo a reformas administrativas que requiriese la dependencia

ESTRUCTURA ORGANICA (ORGANOGRAMA ESTRUCTURAL) DE UNA DEPENDENCIA DEL EJECUTIVO FEDERAL

(EJEMPLO)

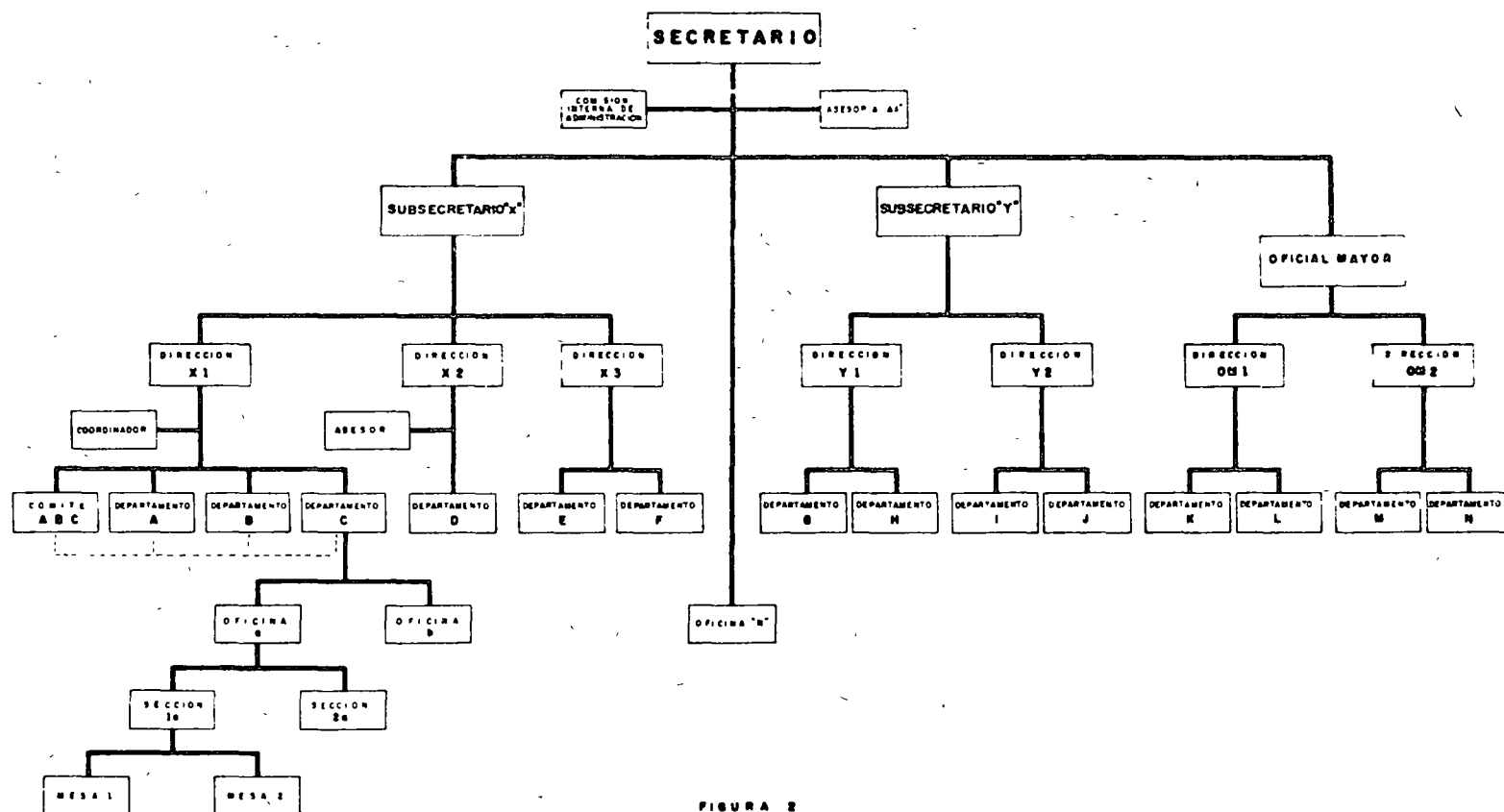


FIGURA 2

ESTRUCTURA FUNCIONAL (ORGANOGRAMA FUNCIONAL) DE UNA DEPENDENCIA (EJEMPLO)

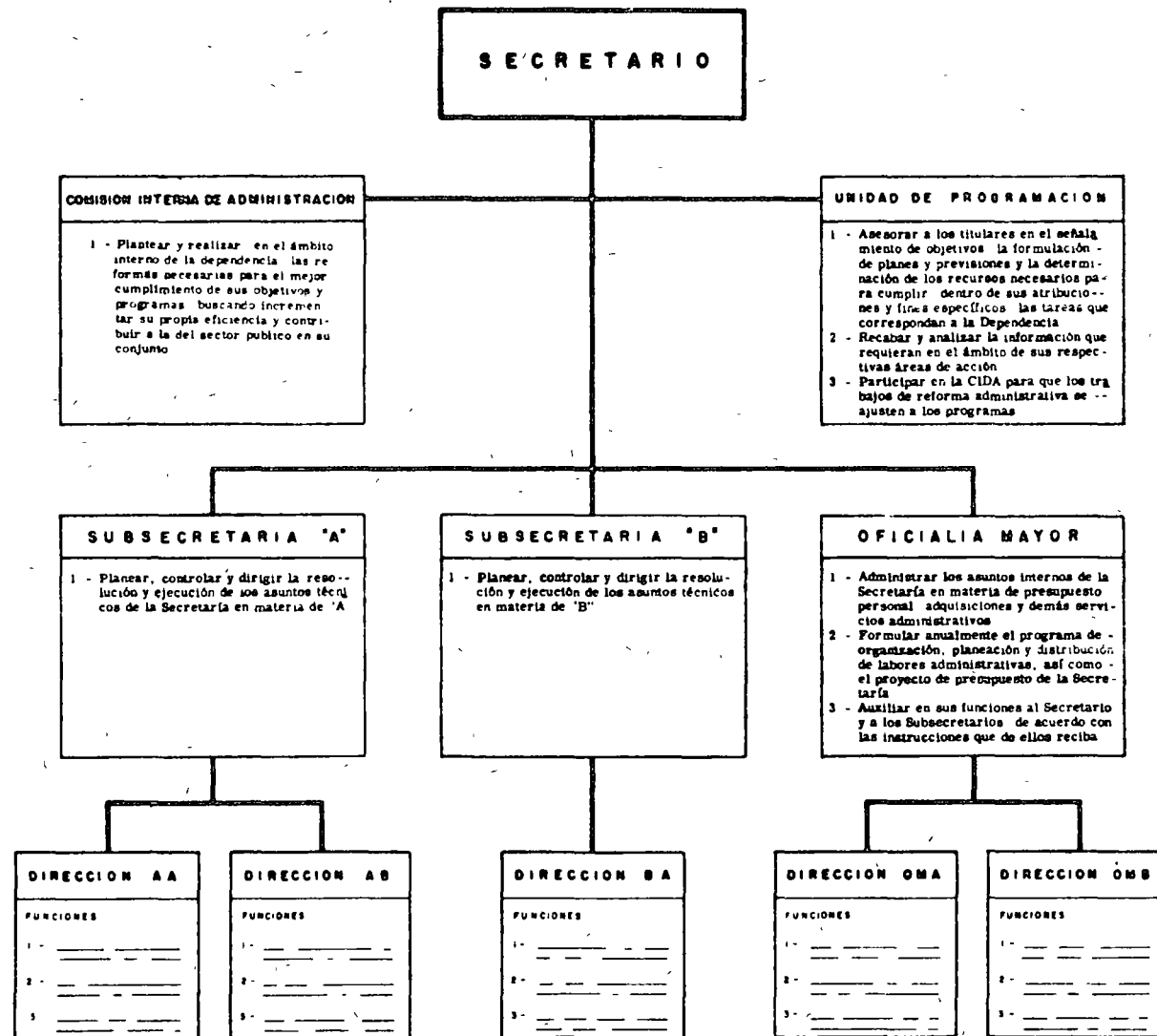


FIGURA 3

**COMITE TECNICO CONSULTIVO DE UNIDADES
DE ORGANIZACION Y METODOS DEL SECTOR CENTRAL**

Conformidad y Aprobación del Documento Manuales Administrativos
que incluye la definición y contenido de los manuales de organización
y de procedimientos para su presentación al Comité Técnico
Consultivo de Codificación y Análisis de Normas Jurídicas

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION
Jesús Ochoa Gutiérrez

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
Dr. José Chanes Nieto

DEPARTAMENTO DE LA INDUSTRIA MILITAR
Lic. Cuauhtémoc Ibáñez T

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Ing. Armando Romero M

**PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO
Y TERRITORIOS FEDERALES**
Lic. Agustín de Silva Obregón

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA
Ing. Rubén Vilchis Melgarejo

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
Lic. Eduardo E. Rodríguez Uriarte

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL
Gral. Brig. Intendente José González García

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
Ing. José Antonio Carranza Palacios

SECRETARIA DE GOBERNACION
Lic. Alfredo Gomeztage Cruz

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
Lic. María García Díaz

SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
Lic. César Vélez de la Rosa

SECRETARIA DE MARINA
Cap. de Frag. Ing. Julio Antonio de Miguel M

SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS
Lic. Francisco Camarena N

SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL
Lic. Alfredo Castillo Rojas

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA
Lic. Jorge Narro Q

SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS
Ing. Leobardo Palomino Benson

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES
C.P. Francisco Huitrón Caballero

SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA
C.P. Ricardo Camacho

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL
Lic. Eduardo Ruiz Moncayo

DEPARTAMENTO DE TURISMO
Lic. Rafael Vizcaíno Velasco

COORDINADOR
Lic. Alejandro Carrillo Castro
Director General de Estudios Administrativos
Secretaría de la Presidencia

VI. DIFERENCIAS ENTRE EL REGLAMENTO INTERIOR Y EL MANUAL DE ORGANIZACION

Las principales diferencias que se presentan entre el Reglamento Interior y el Manual de Organización podrían resumirse de la siguiente manera:

A) Diferencia Esencial.

El Reglamento Interior comprende la estructura jurídica, es decir, la distribución de competencias dentro de cada entidad. Las relaciones que establece entre los diversos órganos son básicamente relaciones de Derecho Administrativo.

El Manual de Organización contiene, en cambio, información sobre la estructura orgánica y funcional, los mecanismos de coordinación y comunicación y los principales procedimientos operativos. Describe las relaciones orgánicas, operativas, que se dan entre las unidades administrativas de la dependencia, enunciando sus funciones, así como los objetivos de las políticas que tienen señaladas, y por ello es un instrumento de apoyo al funcionamiento administrativo.

27

B) Diferencia Formal.

La diferencia se encuentra en el procedimiento para la reforma o derogación del Reglamento Interior, ya que en cualquiera de ambos casos se requiere su expedición por el Ejecutivo y su publicación en el Diario Oficial. Los Manuales son, en cambio, instrumentos más flexibles, ya que los expide el titular de cada dependencia, y no requieren su publicación en el mencionado órgano, facilitando así la introducción de modificaciones conforme ocurran cambios en la estructura orgánica, en las funciones, en los objetivos, en las políticas y en los procedimientos que se describen en su texto

ESQUEMA GRAFICO DE LOS RESPECTIVOS AMBITOS DEL REGLAMENTO INTERIOR Y DEL MANUAL DE ORGANIZACION

Los distintos ámbitos de acción del Reglamento Interior y del Manual de Organización en cada dependencia, se presentan esquemáticamente en la Figura 4. Su mecánica interna responde a dos enfoques lógicos y a dos niveles administrativos diferentes.

En el nivel superior, el Reglamento Interior otorga facultades legales, dentro de los límites de las competencias que para cada institución señalan las leyes. El titular de la Secretaría o Departamento de Estado es el depositario original de esas facultades y, según el artículo 26, puede delegar su autoridad por medio de acuerdos internos (ver Capítulo IX, Pág. 35), salvo en los casos que la propia ley señale.

Para obtener el eficaz cumplimiento de sus facultades delegables, el titular puede auxiliarse de diversas unidades administrativas a las que encomienda directamente dichas funciones. Por lo que respecta a las facultades no delegables, el titular puede, sin embargo, auxiliarse de diversas unidades administrativas encargadas de funciones de asesoría y de preparación de la información que necesite para la toma de decisiones.

De esta manera, queda claro que los acuerdos que se refieran a la delegación interna de facultades, así como la información adicional sobre la estructura orgánica de la dependencia, la forma de realizar las actividades de sus diversas unidades administrativas, sus sistemas de comunicación y coordinación, deben contenerse en el Manual de Organización.

AMBITOS DEL REGLAMENTO Y DEL MANUAL DE ORGANIZACION EN CADA DEPENDENCIA

AMBITO DEL REGLAMENTO INTERIOR.

Señalamiento de la competencia y facultades del Titular de la Secretaría especificando cuáles se delegan en subalternos y cuáles, en virtud de disposición legal o del Reglamento Interior, deberán ser ejercidas precisamente por el respectivo Titular. Señalamiento de la forma en que los Titulares deberán ser suplidos en sus ausencias (Artículos 26 y 28)

AMBITO DEL MANUAL DE ORGANIZACION.

Información sobre los acuerdos internos en los que el titular delega facultades, la estructura orgánica y la forma de realizar actividades de las diversas unidades administrativas de la dependencia, así como los sistemas de comunicación y coordinación que deseen establecerse para la mejor realización de las tareas internas (Artículo 28)

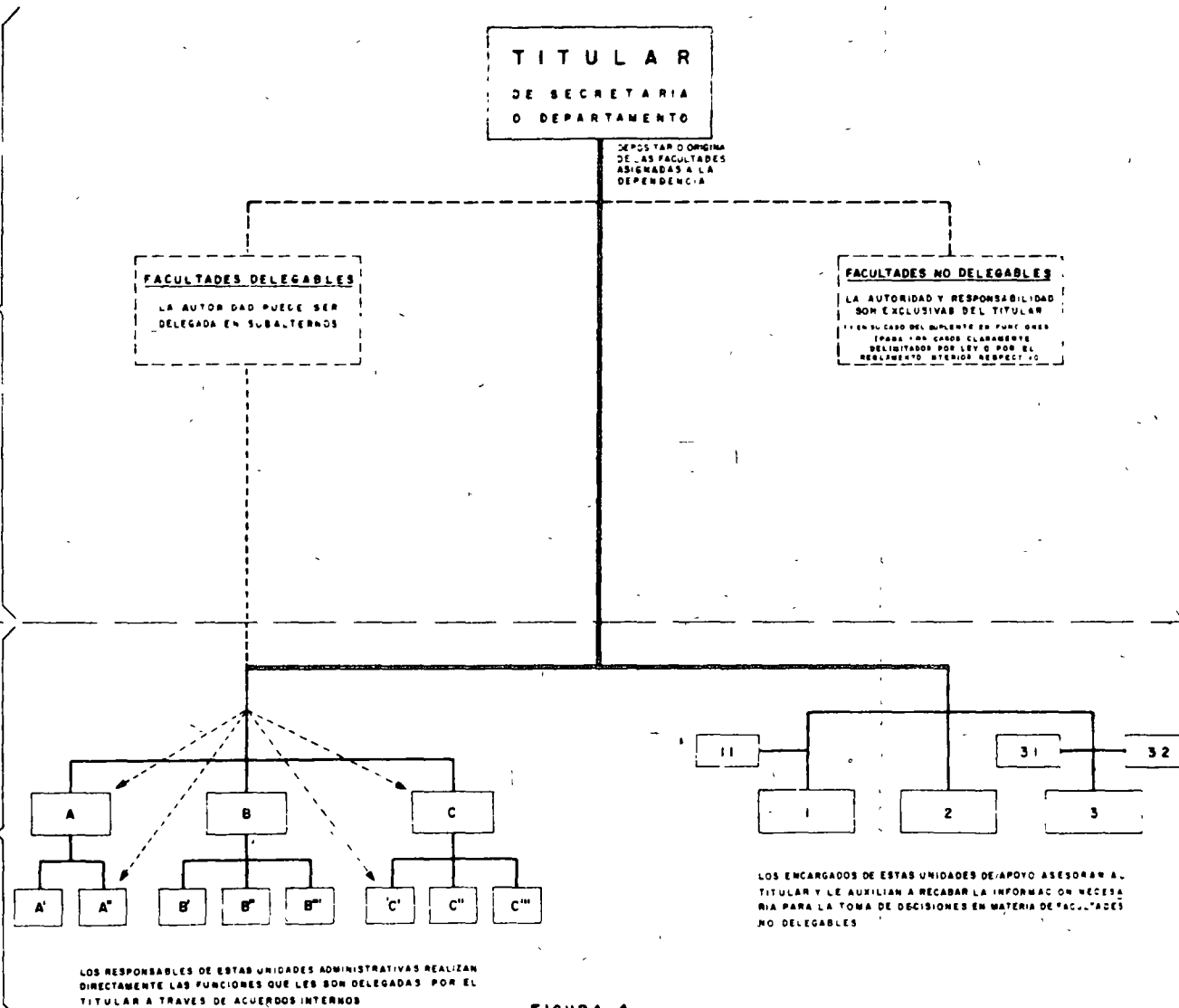


FIGURA 4

VII. EXPOSICION DE MOTIVOS Y TEXTO DEL DECRETO DE 27 DE DICIEMBRE DE 1971

A) *Exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 26 y 28, enviada al Congreso de la Unión por el Titular del Ejecutivo:*

"El desarrollo que en todos los órdenes ha experimentado el país, hace necesaria la revisión y adecuación de los mecanismos de la Administración Pública, con el fin de que pueda cumplir con mayor eficiencia sus funciones".

"Uno de los principales instrumentos que sirven de base a la realización de las tareas de la Administración Pública es la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, por medio de la cual ese H. Congreso distribuye los negocios que han de estar a cargo de cada dependencia del Ejecutivo Federal. Esta Ley dispone en sus artículos 26 y 28 que para la mejor organización del trabajo, los titulares podrán delegar en funcionarios subalternos alguna o algunas de sus facultades, así como la forma de suplirlos en sus ausencias".

31

"Empero, la redacción de dichos artículos contiene algunas imprecisiones respecto del tipo de facultades que pueden ser delegadas, y de la autoridad competente para expedir el Reglamento Interior de la respectiva Secretaría o Departamento de Estado".

"Estas imprecisiones, aunadas al excesivo detalle a que puede conducir una interpretación literal del artículo 28, en ocasiones han originado que los Reglamentos Interiores comprendan preceptos que corresponden a otro tipo de instrumentos de administración interna, como los Manuales de Organización y de Procedimientos, por lo que se vuelven prontamente obsoletos o no reflejan la realidad orgánica administrativa de la respectiva dependencia. Manuales que por no requerir de la formalidad de ser expedidos por el Titular del Ejecutivo, como acontece con los Reglamentos Interiores, pueden mantenerse más fácilmente actualizados".

"Como uno de los propósitos del Ejecutivo Federal a mi cargo consiste en estructurar una administración pública moderna, ágil y eficaz que sirva mejor a los intereses del país, se estima conveniente simplificar las normas de organización de las dependencias públicas, procurando establecer unidad de criterios en torno a los instrumentos administrativos que requieren para un mejor ejercicio de las funciones que les han sido atribuidas".

"Por ello, al margen de una mayor claridad en los artículos antes citados, se propone que la delegación de facultades y responsabilidades para el despacho de los asuntos de orden administrativo en las dependencias del Ejecutivo Federal, asegure por igual la eficiencia administrativa y el respeto a las garantías ciuda-

danas; por lo que en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, me permito someter a consideración del H. Congreso de la Unión la siguiente Iniciativa.

B) DECRETO que reforma y adiciona los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos - Presidencia de la República.

LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

REFORMAS A LOS ARTICULOS 26 y 28 DE LA LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.

ARTICULO UNICO.- Se reforman los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para quedar como sigue:

ARTICULO 26.- Corresponde originalmente a los Titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en sus subalternos cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por Ley o por disposición del Reglamento Interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos Titulares

ARTICULO 28.- En el Reglamento Interior de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, que será expedido por el Presidente de la República, se establecerá la competencia de las unidades administrativas de cada dependencia, así como la forma en que los Titulares deberán ser suplidos en sus ausencias.

El Titular de cada dependencia expedirá los Manuales de Organización y de Procedimientos necesarios para su mejor funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica y la forma de realizar las actividades de sus diversas unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados.

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.- Las presentes reformas entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

México, D. F. a 27 de diciembre de 1971

VIII ANALISIS DE LAS PRINCIPALES MODIFICACIONES QUE CONTIENE EL NUEVO TEXTO DE LOS ARTICULOS 26 y 28

Del texto actual de los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se desprende lo siguiente:

- A) Que el trámite y resolución de los asuntos de la competencia de cada Secretaría y Departamento de Estado, corresponde originalmente a los titulares
- B) Que, para la mejor organización del trabajo, dichos titulares, a través de acuerdos internos, podrán delegar en sus subalternos cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por Ley o por disposición del Reglamento Interior respectivo deban ser ejercidas específicamente por ellos o, en sus ausencias, por el encargado de suplirlos temporalmente
- C) Que el Reglamento Interior de cada una de las secretarías y departamentos de Estado será expedido por el Presidente de la República
- D) Que en este reglamento se debe establecer la competencia de las unidades administrativas de la dependencia, así como la forma en que los titulares deberán ser suplidos en sus ausencias temporales para asegurar que no se detenga el trámite y la resolución de los asuntos a su cargo
- E) Que, para el mejor funcionamiento de la dependencia, el titular deberá expedir así mismo Manuales de Organización y de Procedimientos que deben contener información útil para la buena marcha administrativa de cada entidad. Fundamentalmente deberán incluir los acuerdos internos en los que el titular delegue facultades en sus subalternos así como información sobre la estructura orgánica, la forma de realizar las actividades de las diversas unidades administrativas de la dependencia, los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan
- F) Que estos manuales, así como los demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados.

Esta nueva redacción de los artículos 26 y 28 disipa varias de las dudas que originaba la antigua redacción y que fueron expresadas en el capítulo de ANTECEDENTES.

— Queda claro que el Reglamento Interior es expedido por el Presidente de la República y que debe contener *exclusivamente* la distribución de facultades o competencias entre las unidades administrativas de la dependencia, así como el mecanismo de suplencia de los titulares en sus ausencias temporales

— Se reafirma que los titulares de las dependencias pueden, por medio de acuerdos internos, delegar en sus subalternos las facultades que estimen pertinentes, siempre y cuando ni otras leyes ni el Reglamento Interior estipulen lo contrario. Con esta medida se facilita el camino para realizar uno de los propósitos fundamentales de la Reforma Administrativa: la efectiva descentralización de las actividades de las dependencias del Ejecutivo.

— Se elimina el problema de tener que distinguir las funciones administrativas no discrecionales de las discrecionales, para efectos de su delegación en funcionarios subalternos, lo cual no siempre fue suficientemente claro

— Se suprime la fuente de rigidez que se estableció en las leyes de secretarías desde 1939, según las cuales el reglamento, además de distribuir las facultades de los funcionarios, debía señalar las "labores correspondientes a cada una de las oficinas", lo cual se prestaba a incluir detalles administrativos excesivos para un instrumento normativo.

— Al no exigirse que el Reglamento Interior contenga detalladas relaciones de aspectos orgánicos y operativos de las dependencias, se establecen para cumplir esa función informativa, por primera vez en la historia de la Administración Pública mexicana, los Manuales de Organización y de Procedimientos y demás instrumentos de apoyo administrativo interno que se requieren para garantizar el funcionamiento ágil y organizado de las dependencias.

Esa tarea de ubicación, estructuración, distribución y afinación constante de labores, es necesario que opere con la discrecionalidad del titular de la dependencia, de acuerdo con las decisiones que se deriven de su creatividad administrativa, sin las rígidas ataduras a que lo circunscribían anteriormente con un Reglamento Interior excesivamente detallado.

34

Para mantener la eficiencia de cada entidad administrativa, su estructura de organización y sus funciones deben revisarse periódicamente, haciéndolas constar en instrumentos administrativos más flexibles que el Reglamento Interior, el que sólo debe contener las competencias o facultades genéricamente encomendadas a las dependencias de la entidad.

IX. RECOMENDACION SOBRE LA DELEGACION DE FACULTADES EN SUS SUBALTERNOS, POR PARTE DE LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL

En este capítulo se transcribe la Recomendación que formuló, el 8 de febrero de 1972, el Comité Técnico Consultivo de Codificación y Análisis de Normas Jurídicas del Sector Público, sobre la delegación de facultades por parte de los titulares de las dependencias del Ejecutivo en sus subalternos, de acuerdo a lo que establece el nuevo texto del artículo 26 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Es la siguiente

COMITE TECNICO CONSULTIVO DE CODIFICACION Y ANALISIS DE NORMAS JURIDICAS DEL SECTOR PUBLICO

Febrero 8 de 1972.
"AÑO DE JUAREZ"

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina que para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, el Congreso de la Unión, a través de una Ley, distribuirá los que han de estar a cargo de cada Secretaría de Estado.

Con base en dicho precepto, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, además de establecer las dependencias del Poder Ejecutivo de la Federación, señala los asuntos que a cada una le corresponde despachar, es decir, establece el ámbito de competencia de las diferentes entidades que estructuran el Poder Ejecutivo Federal

Ahora bien, la competencia se "objetiviza" o manifiesta a través de las funciones que realizan las dependencias, mismas que desde el punto vista de jurídico se traducen en el ejercicio de facultades y el cumplimiento de obligaciones

En ese orden de ideas, el artículo 22 del ordenamiento jurídico citado dispone que dichas funciones las ejercen los titulares por acuerdo del Presidente de la República y les corresponden originalmente, conforme al numeral 26 de la propia Ley; empero, para la mejor organización del trabajo de su dependencia, por lo que hace a las facultades, podrán delegarlas en sus subalternos, siempre y cuando por Ley o por disposición del Reglamento Interior respectivo, no deban ser ejercidas precisamente por ellos

Ahora bien, dentro de las funciones que los ordenamientos jurídicos consignan, algunas se refieren precisamente a los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado y no a las entidades, por ejemplo, el artículo 27 de la citada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, reitera que la facultad constitucional del "refrendo" corresponde al Secretario de Estado respectivo, el Código Fiscal de la Federación faculta al titular de la Secretaría o Departamento a que el asunto corresponda para

que a su juicio decida qué sentencias del Tribunal Fiscal son recurribles por las autoridades, así mismo, la Ley Federal de Reforma Agraria faculta al Titular del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización para decidir sobre los conflictos de competencia territorial entre dos o más delegaciones agrarias, etc

Por el contrario, numerosas funciones se le atribuyen en forma genérica a la dependencia, V gr la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, resuelve sobre el recurso de oposición al procedimiento ejecutivo, función que no necesariamente debe ser ejercida por su titular, ya que la puede delegar en algunos de sus subalternos

Y por último, otras disposiciones normativas se refieren específicamente a la unidad administrativa encargada de aplicar su contenido, como acontece con la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados que en su artículo 3o dispone que la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, tendrá a su cargo la aplicación de dichas normas en el Distrito y Territorios Federales y en los reclusorios dependientes de la Federación

En otros términos, si las leyes o el Reglamento Interior aplicables no le atribuyen expresamente al Titular de una dependencia el ejercicio de una función, la facultad que de ella dimana podrá delegarla en un subordinado jerárquico, en el entendido de que deberá ser en aquél en que por razones de la materia, esté en aptitud de realizarla, precisamente porque el reglamento interior establezca la competencia de la unidad administrativa que dirige o jefatura dicho subordinado o porque la disposición normativa que se trate aluda a ella.

Las anteriores consideraciones son congruentes con el contenido del primer párrafo del artículo 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en el que se expresa que en el Reglamento Interior de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado se establecerá la competencia de las unidades administrativas de cada dependencia. Obsérvese que el precepto en cuestión, acorde con la fracción I del artículo 89 de la Ley Suprema, le confiere al Presidente de la República la facultad de expedir dicha disposición

Para delegar las facultades que no le estén expresamente conferidas ni por disposición legal ni por el Reglamento Interior, el Titular de cada dependencia expedirá los acuerdos relativos, mismos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Los acuerdos que se refieran a la delegación interna de facultades, conjuntamente con la información sobre la estructura orgánica de la dependencia y la forma de realizar las actividades de sus diversas unidades administrativas así como sobre sus sistemas de comunicación y coordinación, deberán incluirse en el Manual de Organización, que se mantendrá permanentemente actualizado

**EL COMITE TECNICO CONSULTIVO DE CODIFICACION
Y ANALISIS DE NORMAS JURIDICAS ESTA INTEGRADO POR:**

EL PRESIDENTE DEL COMITE

Lic. Pedro Ojeda Paullada.
Procurador General de la República

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA

Lic. Julio Patiño Rodríguez
Director General Jurídico de Asuntos y de Legislación

SECRETARIA DE GOBERNACION

Director Jurídico

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL.

Gral. Brig. y Lic. Jorge Rico Schroeder.
Procurador General de Justicia Militar.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Lic. Genaro Martínez Moreno
Procurador Fiscal de la Federación.

SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

Lic. Salvador Pliego Montes
Director Jurídico

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

Lic. Mario Ruiz de Chávez.
Director Jurídico.

SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS

Lic. Javier Juárez Villaseñor
Director Jurídico

SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA

Lic. Fernando Lanz Duret.
Director Jurídico

DEPARTAMENTO DE TURISMO.

Lic. Saúl Varela Hamui
Director General de Servicios Jurídicos

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES

Lic. Oscar Galeano Pérez
Director Jurídico.

SECRETARIA DE MARINA

Lic. José Athié Carrasco
Director Jurídico

SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL

Lic. Javier Rondero Zubieta.
Director Jurídico.

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA.

Lic. Fausto Pintado Borrego.
Director Jurídico.

SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS.
Lic. Guillermo González López.
Director Jurídico.

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.
Lic. Javier Cu Delgado.
Director General Jurídico y de Revalidación de Estudios.

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.
Lic. Juan N. García Ordóñez.
Director Jurídico.

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
Lic. Agustín Téllez Cruces.
Director General Jurídico y de Gobierno.

DEPARTAMENTO DE LA INDUSTRIA MILITAR.
Lic. y Gral. Víctor Manuel Chávez de la Fuente.
Asesor Jurídico.

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.
Lic. Sócrates Huerta Grados.
Director Jurídico.

38

**PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO
Y TERRITORIOS FEDERALES.**
Lic. Fernando Labardini Méndez
Director General Consultivo y de Servicios Sociales.

EL SECRETARIO TECNICO
Lic. Alejandro Carrillo Castro.
Director General de Estudios Administrativos.
SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.

A P E N D I C E

RELACION DE TEXTOS HISTORICO-LEGISLATIVOS PRECEDENTES DE LOS ARTICULOS 26 y 28 DE LA LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO

Decreto Constitucional para la Libertad
de la América Mexicana.

(No contiene preceptos que constitu-
yan antecedentes explícitos)

39

Reglamento Provisional para el Gobier-
no Interior y Exterior de las Secretarías
de Estado y del Despacho Universal. 8
de noviembre de 1821.

Artículo II, fracción 9.- "Proponer las
reformas y mejoras que se crean con-
ducentes en los cuerpos y normas de-
pendientes de su ministerio, combi-
nando con los demás ministros lo que
pueda convenir al bien general del
estado en todos los ramos de su ad-
ministración".

CONSTITUCION.
5 de octubre de 1824.

(No contiene antecedentes explícitos).

Siete Leyes Orgánicas Constitucionales.
29 de diciembre de 1836.

Artículo 33. Ley Cuarta.- "El Gobierno
formará un reglamento para el mejor
despacho de sus secretarías y lo pasará
al Congreso para su aprobación".

Bases de Organización Política de la
República Mexicana.
12 de junio de 1843.

Artículo 99. Título V.- El ministro for-
mará un reglamento, especificando los
negocios que correspondan a cada ra-
mo, y lo presentará al Congreso dentro
del primer período de sesiones para su
aprobación.
Este reglamento no podrá reformarse
o alterarse sin permiso del Congreso.

Bases Provisionales para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución.
22 de abril de 1853

(No contiene antecedentes explícitos)

Decreto que establece la Secretaría de Estado y Gobernación.
12 de mayo de 1853

(No contiene antecedentes explícitos)

Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana
15 de mayo de 1856.

(No contiene antecedentes explícitos)

CONSTITUCION
5 de Febrero de 1857

(No contiene antecedentes explícitos)

Decreto que establece el modo como deben distribuirse los negocios entre las secretarías de Estado.
13 de mayo de 1891.

Transitorio - Los expedientes relativos a los ramos que deban pasar a otras secretarías, les serán remitidos, desde luego, por las que actualmente los tuvieran, y cada *secretaría procederá a su organización interior de conformidad con las prevenciones de esta Ley**

CONSTITUCION
5 de Febrero de 1917.

(No contiene antecedentes explícitos)

Ley de Secretarías de Estado.
25 de diciembre de 1917.
D. O. 31 de diciembre de 1917

(No contiene antecedentes explícitos)

Decreto creando el Departamento de Estadística Nacional.
30 de diciembre de 1922.
D. O. de 12 de enero de 1923.

(No contiene antecedentes explícitos).

Decreto por el cual se creó el Departamento de Trabajo y se cambió la denominación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, por la de Secretaría de Economía Nacional.
30 de noviembre de 1932

(No contiene antecedentes explícitos)

Ley de Secretarías de Estado.
22 de marzo de 1934
D. O. de 6 de abril de 1934.

Artículo 16. Cada una de las dependencias del Ejecutivo a que se refiere esta Ley, elaborará los proyectos de las leyes que se refieran a las materias de su competencia, así como los reglamentos administrativos, decretos y órdenes del Presidente de la República, en cuanto a cada una de ellas corresponda

Artículo 21 El despacho y resolución de los asuntos en las secretarías de Estado o departamentos corresponderá originalmente a los titulares de los mismos, pero la mejor organización del trabajo dentro de cada dependencia y su ade-

* (Subrayado por los editores de esta relación)

Ley de Secretarías y Departamentos
de Estado.
30 de diciembre de 1935.
D. O. de 31 de diciembre de 1935.

Ley de Secretarías y Departamentos
de Estado.
30 de diciembre de 1939.
D. O. de 30 de diciembre de 1939.

Decreto que reformó la Ley de Secre-
tarías y Departamentos de Estado crean-
do la Secretaría de Marina
31 de diciembre de 1940.
D. O. de 31 de diciembre de 1940.

cuada división, los titulares pueden delegar su facultad, en casos concretos o para determinados ramos, en los subsecretarios, subjeses y secretarios generales y oficiales mayores, quienes resolverán y firmarán por acuerdo de aquellos

Artículo 22. El despacho y resolución de todos los asuntos en las secretarías y departamentos de Estado corresponderá originalmente a los titulares de dichas dependencias; pero para la mayor organización del trabajo y su adecuada división en los respectivos reglamentos interiores, se podrá delegar esa facultad, en casos concretos o para determinados ramos, en los funcionarios subalternos.

Artículo 25. El Presidente de la República dictará los reglamentos que fijan las actividades internas de cada una de las secretarías y departamentos a que se refiere esta Ley.

Artículo 22. El despacho y resolución de todos los asuntos en las secretarías y departamentos de Estado corresponderá originalmente a los titulares de dichas dependencias, pero para la mayor organización del trabajo y su adecuada división en los respectivos reglamentos interiores, se podrá delegar esa facultad, en casos concretos o para determinados ramos, en los funcionarios subalternos.

Artículo 25. El Presidente de la República dictará los reglamentos que fijan las actividades internas de cada una de las secretarías y departamentos a que se refiere esta Ley.

Artículo 26. En el reglamento interior de las secretarías y departamentos se establecerá la forma de suplir las faltas de los titulares de dichas dependencias, así como la distribución precisa de las facultades que competen a cada uno de los funcionarios de las mismas y de las labores correspondientes a cada una de las oficinas de su jurisdicción.

(No contiene antecedentes explícitos)

Decreto que reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado creando la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

30 de diciembre de 1940.

D. O. de 31 de diciembre de 1940.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

7 de diciembre de 1946.

D. O. 9 y 21 de diciembre de 1946.

Reglamento de la Ley anterior.

10. de enero de 1947.

D. O. del 2 de enero de 1947.

Decreto por el cual se crea el Departamento de la Industria Militar.

26 de marzo de 1947.

D. O. del 16 de abril de 1947.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

23 de diciembre de 1958.

D. O. 24 de diciembre de 1958.

(Texto anterior)

(No contiene antecedentes explícitos).

Artículo 24. El despacho y resolución de todos los asuntos en las secretarías y departamentos de Estado corresponderá originalmente a los titulares de dichas dependencias, pero para la mejor organización del trabajo y su adecuada división en los respectivos reglamentos interiores, se podrá delegar esa facultad, en casos concretos o para determinados ramos, en los funcionarios subalternos.

(No contiene antecedentes explícitos).

(No contiene antecedentes explícitos).

Artículo 26 - El despacho y resolución de todos los asuntos en las secretarías y departamentos de Estado corresponderá originalmente a los titulares de dichas dependencias; pero, para la mejor organización del trabajo, los titulares de cada secretaría podrán delegar en funcionarios subalternos alguna o algunas de sus facultades administrativas no discrecionales, para casos o ramos determinados.

Artículo 28 En el reglamento interior de cada una de las secretarías y departamentos de Estado se establecerá la forma de suplir las faltas de los titulares de dichas dependencias, así como la distribución precisa de las facultades que competen a cada uno de los funcionarios de la misma y de las labores correspondientes a cada una de las oficinas de su jurisdicción

BIBLIOGRAFIA DE CAPACITACION

ENCICLOPEDIA DE DIDACTICA APLICADA. TOMO I

Dirección: Adolfo Maíllo

Colaboración de J. Fernández Huerta, Eliseo Lavara Gros, Juan Noriega, Manuel Rivas Navarro, Antonio Alcoba Muñoz, Ambrosio J. Pupillo Ruiz, Oscar Sáenz Barrio, Angel Díez Cuervo, Gonzalo Gonzalvo Mainar, J. Moreno García, Manuel - Rico Vercher, Juan Navarro Higuera, Alvaro Buj Gimeno y Victoriano Arroyo del Castillo

Formato de 22.2 por 16 cms., 803 páginas

Editorial Labor, S. A., Barcelona, España, 1973

El título de esta obra define cumplidamente su propósito de exponer los principios y métodos de la actividad pedagógica, enfocados según las exigencias de nuestros días. Está contenida en tres tomos.

Un amplio y responsable equipo de pedagogos y profesores de diferentes disciplinas han reunido sus esfuerzos, bajo la dirección de Adolfo Maíllo, para elaborar un completísimo material ofrecido a los directores, profesores y maestros de los centros docentes de la Enseñanza General Básica un acopio de ideas, experiencias y normas didácticas capaces de servir de fundamental ayuda en el desarrollo de su actividad cotidiana y de enriquecer sus posibilidades profesionales sin interferir en el ámbito de su visión particular.

CONTENIDO:

Capítulo I	Conceptos fundamentales
Capítulo II	Factores ontológicos, lógicos y psicológicos de la actividad didáctica.
Capítulo III	Presupuestos y modalidades del trabajo didáctico
Capítulo IV	Instrumentos formales del trabajo didáctico
Capítulo V	Instrumentos materiales del trabajo didáctico
Capítulo VI	Comprobación y evaluación del trabajo didáctico
Índice de nombres del Tomo I	

ENCICLOPEDIA DE DIDACTICA APLICADA. TOMO II

Dirección: Adolfo Maíllo

Colaboración de Aurora Medina, Ma. Carmen Flores, Pilar Argáiz González, Manuel Villar Raso, Juan Reglá, María Pilar Morillo, J. Vilá Valentí, Nuria Borrell, Pilar Benejam, Ma. Antonia Fernández, María José Vela González, Tomás - Calleja Guijarro, Montserrat Vives Solé

Formato de 22.2 por 16 cms., 785 páginas

Editorial Labor, S. A., Barcelona, España, 1973

CONTENIDO:

Capítulo I Educación preescolar
 Capítulo II Lengua nacional
 Capítulo III La enseñanza activa del inglés
 Capítulo IV Didáctica de la Historia
 Capítulo V Geografía
 Capítulo VI Educación social y cívica
 Capítulo VII La formación religiosa
 Capítulo VIII Dibujo de figura
 Capítulo IX Manualizaciones
 Índice de nombres del Tomo II

ENCICLOPEDIA DE DIDACTICA APLICADA. TOMO III

Dirección: Adolfo Maíllo

Colaboración de Ricardo Pons Ballarín, Consuelo Martín Rodríguez, Alvaro García Velázquez, Francisco Prandi, Ma. Antonia Fernández, Carlos Gutiérrez Salgado, Antonio Gállego Gállego

Formato de 22.2. por 16 cms., 968 páginas

Editorial Labor, S. A., Barcelona, España, 1974

CONTENIDO:

Capítulo I Matemáticas
 Capítulo II Física y Química

CONTENIDO:

Capítulo III	Geología y biología
Capítulo IV	Fisiología e higiene y educación sanitaria
Capítulo V	Educación sexual
Capítulo VI	Educación física escolar
Capítulo VII	Música, canto, rítmica y danza
Índice de nombres del Tomo III	
Cuadro de autores de los tres tomos	

INNOVACION EDUCATIVA. El sistema integral de enseñanza-aprendizaje

Block, Alberto

Formato de 27.3 por 21.2 cms., 154 páginas y 11 organigramas

1,500 ejemplares en papel couché paloma mate

Segunda reimpresión, Talleres de Offset Universal, S. A.

Editorial Trillas, México, 1976

CONTENIDO:

Capítulo 1	El sistema integral de enseñanza-aprendizaje (SIEA)
Capítulo 2	Las funciones del sistema integral de enseñanza-aprendizaje. Clasificación y definición de las funciones y subfunciones en áreas de actividad.
Capítulo 3	Planeación y control académicos: un subsistema integrado para la innovación.
Anexos:	Índice de abreviaturas, glosario, índices alfabético y analítico, bibliografía
Organigramas	

PLANEACION ESCOLAR Y FORMULACION DE PROYECTOS. Lecturas y ejercicios.

José Antonio Aguilar, Alberto Block

Formato de 24.0 por 18.4 cms.; 305 páginas

3.000 ejemplares en papel couché
 Primera edición
 Editorial Trillas, México, 1977

CONTENIDO:

Introducción
 Síntesis y plan de aprendizaje
 Capítulo 1 Administración y planificación
 Capítulo 2 Objetivos institucionales, de grupo y personales
 Capítulo 3 Diagnóstico operacional
 Capítulo 4 Metas de trabajo
 Capítulo 5 Formulación y administración de proyectos
~~Autoevaluación del aprendizaje~~

INTRODUCCION A LA DIDACTICA DEL NIVEL SUPERIOR

Humberto Jerez Talavera
 Editorial Tabasco, Editorial Herrero, México, 1970

CONTENIDO:

Introducción
 Capítulo I Teoría de los hechos educativos
 Capítulo II Clasificación de las direcciones de la pedagogía actual
 Capítulo III La Didáctica en el ámbito de la ciencia de la educación
 Capítulo IV Los procesos didácticos. Métodos, procedimientos y formas didácticos.
 Capítulo V La formación profesional y el programa escolar
 Capítulo VI La ejercitación, condición indispensable en una enseñanza activa
 Capítulo VII La evaluación de la enseñanza
 Capítulo VIII Conducción de grupos y trabajo en equipo

ADMINISTRACION DE COLEGIOS Y UNIVERSIDADES

American council on education
Editorial Diana, México, 1970 , 327 págs.

CONTENIDO:

1. Principios de administración de colegios y universidades
2. Problemas legales
3. Administración de inversiones
4. Administración de donaciones y fondos similares
5. ~~Administración de los programas de investigación~~
6. Ayuda económica a los alumnos
7. Seguros
8. Administración de personal
9. Prestaciones al personal
10. Instalaciones
11. Inventario de los bienes físicos
12. Compras
13. Empresas auxiliares, actividades organizadas y departamentos de servicio.
14. Principios y procedimientos contables
15. Presupuestos y contabilidad presupuestal
16. Estados financieros
17. El balance general
18. Estado de cambios en las cuentas de fondos
19. Estado de ingresos, gastos y traspasos de fondos corrientes
20. Procedimientos contables e informativos para los distintos grupos de fondos
21. Control interno y auditorías

PEDAGOGIA INSTITUCIONAL. La escuela hacia la autosugestión.

Michel Lobrot , 355 páginas
Editorial Humanitas, Buenos Aires, Argentina, 1966

CONTENIDO:

Introducción

PRIEMRA PARTE: Pedagogía y burocracia

1. Los orígenes de la escuela
2. El sistema burocrático
3. La pedagogía burocrática
4. Los frutos de la escuela
5. La pedagogía "nueva"

SEGUNDA PARTE: Pedagogía y autosugestión

6. La autosugestión política
7. La autosugestión terapéutica
8. La autosugestión pedagógica
9. La pedagogía institucional
10. Cultura y aculturación
11. La autosugestión social

Bibliografía

LA NUEVA PEDAGOGIA

Biblioteca Salvat de grandes temas, 142 págs.
Salvat editores, S. A., Barcelona, España, 1973

CONTENIDO:

Tradición e innovación en pedagogía

Introducción

La educación tradicional

La educación nueva

Crisis de la educación y nuevos planteamientos

La crisis de la educación

Las grandes corrientes pedagógicas actuales

Conclusiones y perspectivas

Lecturas recomendadas

EDUCACION PERSONALIZADA

Dr. José M. Valero, 223 págs.
Editorial Progreso, S. A., México, 1975

CONTENIDO:

Capítulo I	Principios que definen la Educación Personalizada
Capítulo II	Estudio sobre la programación
Capítulo III	Sentido educativo de la evaluación
Capítulo IV	La ficha como instrumento de trabajo
Capítulo V	La creatividad en la escuela fuente de trabajo para la Nación.
Capítulo VI	El tutor. Su misión
Capítulo VII	La normalización
Capítulo VIII	Distribución del trabajo en el tiempo
Capítulo IX	Problemática de la ambientación
Capítulo X	Expresión dinámica
Capítulo XI	Expresión plástica
Capítulo XII	Educación Personalizada y su proyección en la familia

SISTEMAS Y METODOS AUDIOVISUALES

Robinson P. Rigg, 303 páginas
Ediciones Deusto, Bilbao, España, 1974

CONTENIDO:

Capítulo I	El problema de la formación
Capítulo 2.	Elección y empleo de los medios materiales de formación
Capítulo 3	Los medios audiovisuales y su empleo
Capítulo 4	Técnicas de presentación
Capítulo 5	Condiciones materiales necesarias
Capítulo 6	Preparación y almacenamiento del material
Apéndices	

BARRERAS EMOCIONALES CONTRA EL APRENDIZAJE, Estudio de las razones del fracaso en la escuela.

Dr. Irving D. Harris , 218 páginas
Editorial Diana, México, 1976

CONTENIDO:

1. Introducción
 2. La clase social
 3. La desorganización de la familia
 4. La ambición de los padres
 5. Lugar en la escala fraterna y la madurez que esperan los padres por esta razón.
 6. Agresión y sumisión
 7. El fracaso a nivel universitario
 8. Problemas de los niños en edad preescolar
 9. El tratamiento de las dificultades para aprender en un internado para terapia
 10. Resumen y aspectos teóricos
 11. Implicaciones prácticas
- Apéndices

BASES DIDACTICAS. Serie Educación dinámica.

María Rita Ferrini y equipo, 111 páginas
Editorial Progreso, S. A., México, 1975

CONTENIDO:

1. Conceptos generales
2. La reforma educativa en educación media básica
3. Objetivos
4. Metodología
5. Recursos didácticos (Técnicas y actividades)

CONTENIDO:

- 6. Evaluación
 - 7. El maestro educador
 - 8. La nueva serie: educación dinámica
- Glosario

MANUAL DE DIDACTICA GENERAL. Curso introductorio.

Centro de didáctica, UNAM, 127 páginas
México, 1976

CONTENIDO:

- 1. Aprendizaje
 - 2. Motivación
 - 3. Objetivos
 - 4. Medios de instrucción. Recursos
 - 5. Evaluación
 - 6. Planeación
 - 7. Implicación del ejercicio docente
- Lecturas recomendadas

LA CIENCIA DE LA EDUCACION

Francisco Larroyo, 614 páginas
Editorial Porrúa, S. A., México, 1974

CONTENIDO:

INTRODUCCION: Concepto, problemas y métodos de la ciencia de la educación.

- 1. Conceptos preliminares
- 2. Los problemas capitales de la ciencia de la educación.

CONTENIDO:

3. Los métodos de la investigación pedagógica

PRIMERA PARTE: Ontología de la Educación

1. Concepto, formas, funciones, niveles, agencias y leyes - de la educación.
2. El educando en general
3. Los factores biológicos
4. Los factores psicológicos
5. El educador
6. Los factores sociológicos
7. El contenido cultural
8. Los poderes educadores

SEGUNDA PARTE: Axiología y Teleología de la educación

1. Fundamentos axiológicos
2. Teleología pedagógica
3. La formación de la personalidad

TERCERA PARTE: Didáctica, dirección del aprendizaje

1. Definición, antecedentes y problemas capitales de la didáctica
2. Concepto, formas, leyes y tipos de aprendizaje
3. Finalidades y objetivos de la enseñanza
4. La motivación de la enseñanza
5. Planteamiento de la materia didáctica
6. El proceso de la enseñanza
7. Los medios didácticos
8. Educación de masas, Concepto y recursos.
9. Máquinas de enseñanza e instrucción programada. La Cibernética pedagógica.
10. La lección
11. La tarea escolar y el estudio dirigido
12. La situación didáctica y la disciplina
13. La clase y su manejo
14. La enseñanza por grupos o equipos
15. Pronóstico, diagnóstico y rectificación del aprendizaje
16. Evaluación del rendimiento y promoción
17. Metodología de los sectores de la formación general humana
18. Métodos activos

CUARTA PARTE: La organización y administración educativas

1. Los problemas constitucionales de la organización y administración educativas
2. Principios generales de la organización y administración escolar
3. Organización y administración en la escuela primaria

VOCABULARIO DE PEDAGOGIA

Mauro Laeng, 305 páginas
Editorial Herder, Barcelona, España, 1971

CONTENIDO:

El presente vocabulario desglosa la significación de un poco más de 300 términos relacionados con la pedagogía. Todo término pedagógico posee una historia propia de uso empírico y varias acepciones filosóficas, según las escuelas. Algunos términos llegan al plano científico y aún así reciben distintos significados. El presente vocabulario pretende reflejar en lo posible los diferentes planos semánticos.

Generalmente todo término del vocabulario empieza con una breve definición según género y diferencia, indicando a veces sus sinónimos y sus antónimos. Esta selección de palabras clave recoge en pocos términos, sin dispersarla, materia tan extensa.

SISTEMA MODULAR PARA UNA INSTITUCION DE ENSEÑANZA SUPERIOR

José Antonio Fragoso Rubio, 148 páginas
UNAM, Fac. Contaduría y Admón., México, 1974

CONTENIDO:

1. Organización general, objetivos y funciones de la parte central del sistema educacional
 2. Reorganización general, objetivos y funciones de un módulo del sistema educacional
 3. Medios para allegar y mejorar los recursos humanos al sistema educacional.
 4. Documentos complementarios para la tramitación y control de personal
- Conclusiones

EL INFORME EN SERVICIO SOCIAL

Barros - Penas - Simonovich, 125 páginas
Humanitas, Buenos Aires, Argentina, 1973

CONTENIDO:

1. Antecedentes e importancia de la información
2. El informe en servicio social
3. El informe en caso social individual
4. El informe en servicio social de grupo
5. El informe en Organización de la Comunidad
6. El informe con referencia a Instituciones
7. Ética del informe en servicio social

DIDACTICA GENERAL, MANUAL DE

Santiago Hernández Ruiz, 308 páginas
Fernández, Editores, S. A., México, 1972

CONTENIDO:

- I Prólogo
 - II Enseñanza y aprendizaje
 - III Introducción genética a los estudios didácticos
 - IV Teoría elemental del método pedagógico
 - V Teoría elemental del plan y el programa
 - VI El método en acción
 - VII Los medios auxiliares en la enseñanza
 - VIII El problema de la motivación
 - IX Concepto, selección y desarrollo de las unidades didácticas
 - X El problema de la evaluación
- Apéndice informativo

COMO ESTUDIAR SIN CANSANCIO

Antonio Corsi y Aldo Onorati, 123 páginas
Editorial de Vecchi, Barcelona, España, 1969

CONTENIDO:

Introducción
Los tres periodos de la memoria
Cómo estudia un muchacho
Cómo estudiar sin cansarse
La autosugestión
Inteligencia, voluntad y memoria
La voluntad y el control de las emociones
El ejercicio de la voluntad
Las costumbres
Puntos fijos
El hipnotismo
Errores a evitar
El estudio y el arte
Consejos higiénicos
Conclusión

UNA NUEVA TECNICA EN PSICOLOGIA EDUCACIONAL. Grupos de maestros y profesores

Bartis - Cheluja - Zurutuza, 62 páginas
Instituto de psicología integral, Buenos Aires, Argentina, 1970

CONTENIDO:

I. Generalidades sobre grupos
II ¿Qué es la dinámica de grupo?
III Motivaciones para integrar un grupo
IV Técnicas grupales
V Grupos de profesores
Bibliografía y datos sobre el Instituto de Psicología Integral

PSICOLOGIA PEDAGOGICA E INFANTIL

Gregorio Fingerman, 260 páginas
Editorial El Ateneo, Buenos Aires, Argentina, 1975

CONTENIDO:

- Capítulo 1 Psicología y pedagogía
- Capítulo 2 La personalidad del niño y del adolescente
- Capítulo 3 Persona y sociedad
- Capítulo 4 Persona y educación
- Capítulo 5 El niño y su evolución
- Capítulo 6 La psicología infantil
- Capítulo 7 Desarrollo físico del niño
- Capítulo 8 La vida instintiva del niño
- Capítulo 9 La vida afectiva del niño
- Capítulo 10 La actividad intelectual del niño
- Capítulo 11 Apreciación de la inteligencia
- Capítulo 12 La atención del niño
- Capítulo 13 La memoria del niño
- Capítulo 14 La imaginación y la fantasía infantiles
- Capítulo 15 El lenguaje del niño
- Capítulo 16 El lenguaje gráfico del niño
- Capítulo 17 La voluntad en el niño
- Capítulo 18 Juego y trabajo
- Capítulo 19 Las teorías del juego
- Capítulo 20 Los niños anormales
- Capítulo 21 Los tipos psicológicos
- Capítulo 22 Las aptitudes del escolar
- Capítulo 23 Vocación y profesión
- Apéndice: la ficha psicopedagógica

MAESTRO Y AMIGO. Guía para estudiar con provecho

Cuadernos de lectura popular, Serie: vocación, 80 pág.
Secretaría de Educación Pública, México, 1969

CONTENIDO:

¿Eres buen estudiante?
 ¿Cómo estudias actualmente?
 Aprovecha tu tiempo
 Lugar para estudiar
 Técnica de la lectura
 Cómo mejorar la rapidez de la lectura
 Técnica para tomar apuntes
 Cómo aprovechar las bibliotecas y hemerotecas
 Cómo preparar trabajos escritos
 Cómo preparar los exámenes
 Nota final
 Vocabulario especial y bibliografía sobre el tema

COMO ESTUDIAR

Thomas F. Staton, 79 páginas
 Editorial Trillas, México, 1973

CONTENIDO:

- 1 Una técnica para estudiar
 - El método de estudio PQRS
 - Guía de estudios
- 2 El proceso del aprendizaje
 - Motivación, concentración
 - Actitud
 - Organización
 - Comprensión y repetición
 - Guía de estudios
- 3 Medios auxiliares para aprender: anotar, subrayar, resumir, escuchar. Guía de estudios.
- 4 Sugerencia para aprender
 - El tiempo y el lugar para aprender
 - El hábito del estudio

- Un comentario sobre la memoria
 - Cómo leer más aprisa
 - Un comentario en relación con el repaso
 - Guía de estudios
- 5 Participación en la clase y cómo resolver los exámenes
- Participación en la clase y en los exámenes
 - Pruebas objetivas
 - Pruebas de conocimientos
 - Guía de estudios

APRENDE A APRENDER. Guía de autoeducación

Guillermo Michel, 102 páginas
Editorial Trillas, México, 1974

CONTENIDO:

Capítulo 1	El proceso del aprendizaje
Capítulo 2	Aprender a aprender
Capítulo 3	Limitaciones y obstáculos
Capítulo 4	Reflexionar - relacionar - pensar
Capítulo 5	Construir un ambiente de aprendizaje
Conclusiones	
Bibliografía	

CAPACITACION Y DESARROLLO DE PERSONAL

Alfonso Siliceo, 127 páginas
Editorial Limusa, México, 1976

CONTENIDO:

Prefacio, prólogo, introducción
Capítulo I Conceptos generales
Capítulo II El proceso lógico de la función de capacitación
 Cómo determinar las necesidades de capacitación
 Señalamiento de objetivos
 Contenido educacional
 Métodos de instrucción
 Medios auxiliares de la capacitación
 Situación y organización física de las aulas
 Evaluación
 Seguimiento o continuación de la capacitación
Capítulo III El instructor. Liderazgo y manejo de grupos
Apéndice

MANUAL DE ENTRENAMIENTO Y DESARROLLO DE PERSONAL

Robert L. Craig y Lester R. Bittel (Recopilado por), 687 páginas
Asociación Americana para entrenamiento y desarrollo
Editorial Diana, México, 1975

CONTENIDO:

1. La evolución del entrenamiento
2. Determinación de las necesidades del entrenamiento
3. El proceso del aprendizaje
4. Pruebas para entrenamiento y desarrollo
5. Evaluación del entrenamiento
6. Instrucción en el trabajo
7. La ayuda y consejo personales
8. El método de clases

CONTENIDO:

9. Métodos de conferencias
 10. El método de casos
 11. El método de representación o de "dramatización"
 12. Instrucción programada
 13. Entrenamiento en laboratorios de relaciones humanas
 14. Juegos de negocios
 15. Lecturas
 16. Estudios por correspondencia
 17. Ayudas para el entrenamiento
 18. Desarrollo de supervisores
 19. Desarrollo de ejecutivos
 20. Educación vocacional y técnica
 21. Instalaciones para el entrenamiento
 22. El uso de consultores
 23. Las universidades y sus programas de extensión
 24. Programas especiales
 25. Desarrollo de personal científico y técnico
 26. La organización de la actividad de entrenamiento
 27. Selección y organización del personal de entrenamiento
 28. Educación y entrenamiento de los capacitadores
 29. Planeación y programación
 30. Presupuestos y el control de costos del entrenamiento
 31. Registros de entrenamiento y sistemas de información
 32. Aspectos legales del entrenamiento
- Indice analítico

PSICOLOGIA DE LOS MOTIVOS SOCIALES

Jozef Cohen, 95 páginas, Temas de psicología, Tomo 4
 Editorial Trillas, México, 1974

CONTENIDO:

- 1 Introducción
- 2 Motivos sociales en el hombre
 - I Estratificación
 - II Competencia y cooperación
 - III Conformidad a las normas

- IV Normas sociales
- V Obediencia a la autoridad
- VI Facilitación y deterioro sociales
- VII Autonomía funcional
- 3 Motivos sociales: contraste entre el hombre y los animales
- 4 Motivos sociales en los animales
 - I Competencia y jerarquía
 - II Cooperación e integración
 - III Facilitación y deterioro sociales
 - IV Modificación mediante el aprendizaje
- 5 Imitación social
- 6 Homeostasis social
- 7 Resumen

PSICODINAMICA DE LA PERSONALIDAD

Jozef Cohen, 88 páginas, Temas de psicología, tomo 9
Editorial Trillas, México, 1974

CONTENIDO:

- 1 Introducción
- 2 Freud y los inicios de la doctrina psicoanalítica
- 3 El desarrollo psicosexual
- 4 El aparato psíquico
- 5 La disonancia conductual
- 6 La ansiedad
- 7 Los mecanismos de defensa del ego
 - I La represión
 - II La regresión
 - III La sustitución
 - IV La racionalización
 - V La identificación
 - VI La disociación
- 8 La agresión
- 9 Temas y variaciones psicoanalíticas
- 10 Críticas al psicoanálisis
- 11 Los estudios científicos de la doctrina psicoanalítica
- 12 Resumen

000001

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

LINEAMIENTOS PARA LA SECTORIZACION DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Julio 12 de 1977.

OBJETIVOS

1. Identificar el marco conceptual de la sectorización de la Administración Pública Federal, para ubicar el desarrollo de un modelo de comunicación a nivel macro administrativo.
2. Precisar la responsabilidad de las distintas instancias institucionales en el modelo operativo de sectorización
3. Referir la responsabilidad de las distintas instancias institucionales en el modelo operativo de sectorización, a la materia de organización
4. Referir la responsabilidad de las instancias diferentes, institucionales, en el modelo operativo de sectorización, a la materia de programación - presupuestación - evaluación
5. Referir la responsabilidad de las distintas instancias institucionales en el modelo operativo de sectorización, a la materia de financiamiento
6. Referir la responsabilidad de las distintas instancias institucionales en el modelo operativo de sectorización, al SISTEMA NACIONAL DE INFORMACION
7. Referir el modelo de comunicación a nivel macro administrativo, a las atribuciones generales para el funcionamiento sectorial de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal

2. El establecimiento jurídico-operativo de --
los sectores administrativos tiene por objeto --
vincular estrechamente las tareas de programa-
ción, presupuestación, financiamiento, informa-
ción, evaluación y control de las actividades de
las dependencias y entidades de la Administra--
ción Pública Federal con el propósito de que és-
tas alcancen mayor coherencia y se eviten des-
perdicios y contradicciones.

3. El agrupamiento de entidades paraestata--
les por sectores administrativos bajo la coordi-
nación del titular de una secretaría de estado o
un departamento administrativo, constituye básic-
amente una imputación de responsabilidad que
debe interpretarse con propósitos de coordina-
ción programática, de eficiencia administrativa
y de elevación de la productividad, y no como
pretexto para el "enfeudamiento administrativo"
de dichos sectores.

4. La convención sectorial persigue garantizar

que las entidades paraestatales -encomendadas a la coordinación de una dependencia centralizada- observen las directrices generales que habrán de dar coherencia a las actividades del sector conforme a los propósitos de congruencia global de la administración pública federal. Estos propósitos conllevan un cambio de actitudes y la necesidad de adecuar las estructuras, los sistemas y procedimientos de las dependencias y entidades públicas de cada sector a las demandas y prioridades del desarrollo equilibrado, compartido y programado del país, contribuyendo al incremento sostenido de la productividad y de la producción.

5. La imputación sectorial no genera una relación de dependencia jerárquica directa entre los coordinadores de sector y los titulares de las entidades que lo integran. Implica, por tanto, el pleno reconocimiento a la autonomía legal, patri-

monial, técnica y orgánica, que caracterizan la
administración pública paraestatal, conforme a
las diferentes modalidades de descentralización
jurídico-administrativa que establece la ley: or
ganismos descentralizados, empresas de partici
pación estatal y fideicomisos.

Lo que se encomienda al coordinador de -
sector es la responsabilidad de armonizar las -
políticas y acciones de las entidades paraestata
les correspondientes con las políticas, tanto de
su sector como de la Administración Pública Fe
deral en su conjunto.

6. Las tareas de las Secretarías de Programa
ción y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Pú
blico tendrán, para efectos de sectorización, un
triple carácter: normativas o definitorias, en tan
to que son órganos de autoridad; de vigilancia y
control; y supletorias. cuando ésto resulte necesa
rio ante la inacción o inadecuada función de las -

entidades agrupadas en sector, o en su caso, del coordinador sectorial de acuerdo con lo establecido por la ley. Dichas tareas les corresponden con independencia de las funciones directamente operativas que a las citadas secretarías de estado encomienda la ley. Asimismo deben coadyuvar a fortalecer la acción de los coordinadores de sector, vigilando que ninguna de dichas instancias o niveles de decisión sirvan de pretexto para la substitución o duplicación de las funciones operativas que a cada dependencia o entidad corresponden.

7. Dentro del modelo conceptual de la sectorización, las tareas de programación, presupuestación, financiamiento, información, evaluación y control de las actividades de la administración pública federal se encomiendan, de manera secuencial, concurrente y complementaria, tanto a las dependencias de orientación y apoyo global (la Secretaría de Pro-

gramación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en su caso la Coordinación General de Estudios Administrativos) como a las dependencias coordinadoras de sector y a las propias entidades paraestatales, en función y de acuerdo a la instancia operativa que les corresponda.

8. Tanto en el aspecto normativo como en el de vigilancia y control la Secretaría de Programación y Presupuesto se relaciona con las demás entidades del sector público a través de tres tareas permanentes fundamentales:

- a) La formulación del programa y el presupuesto de la Administración Pública, en tanto tarea permanente y continua que incluye necesariamente la evaluación dinámica del quehacer gubernamental, clave para la retroalimentación del proceso.
- b) El ejercicio del presupuesto, que incluye

los aspectos relevantes en materia de control, auditoría y contabilidad, adquisiciones y contratos de obras.

- c) La producción y sistematización de la información económica y social.

9. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público como la dependencia normativa, de vigilancia y control, se relaciona con las demás entidades del sector público en las siguientes actividades:

- a) La elaboración del programa financiero del sector público.
- b) La autorización para gestionar y contratar financiamientos.
- c) El control y vigilancia en el uso de recursos provenientes de financiamientos.
- d) La operación del subsistema de información necesario para conocer, vigilar y evaluar

la situación crediticia y facilitar la programación eficiente de la deuda pública.

II. RESPONSABILIDAD DE LAS DISTINTAS INSTANCIAS INSTITUCIONALES EN EL MODELO OPERATIVO DE LA SECTORIZACION.

10. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece mecanismos de vinculación entre los distintos órganos de la estructura gubernamental a efecto de conseguir una acción más coordinada en función de los sectores de actividad económica y social. La coordinación sectorial resulta de la adecuada articulación de los distintos niveles de decisión: el Presidente de la República; los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos --en tanto -- que dependencias de orientación y apoyo global o como coordinadores de sector--; y las entidades paraestatales agrupadas sectorialmente. A cada uno de estos niveles corresponden decisiones, funciones y responsabilidades específicas.

mismas que se describen a continuación.

A. EN MATERIA DE ORGANIZACION.

Presidente de la República.

Consejo de Ministros;
Gabinete Económico;
Reuniones Sectoriales.

11. El Presidente de la República podrá convocar a reuniones de Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos que no incluyan a la totalidad de los miembros del Consejo de Ministros cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública. Dichas reuniones podrán tener el carácter sectorial o programático y serán convocadas a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual desempeñará las funciones de Secretariado Técnico de las mismas.

Dependencias de
Orientación y Apoyo
Global.

Secretaría de Programación y Presupuesto.

12. Someter a la consideración del Ejecutivo

Federal, previo dictamen de la Coordinación General de Estudios Administrativos, y a propuesta del coordinador sectorial correspondiente:

La modificación de la estructura y bases de organización de las entidades de cada sector, siempre que se requiera para el mejor desempeño de sus funciones, el cumplimiento de sus fines o la más eficaz coordinación de sus actividades, y

La iniciativa para ^{crear} fusionar o disolver y liquidar las entidades agrupadas en cada sector que no cumplan sus fines u objeto social, o cuyo funcionamiento no sea ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público.

13. Nombrar a los auditores externos de las entidades paraestatales agrupadas por sectores, escuchando la opinión del coordinador sectorial; independientemente de las facultades de inspección, vigilancia y de las designaciones pertinentes que correspondan por ley a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o a cualquier otra dependencia expresamente facultada para esos efectos.

len, designar un representante en los órganos de gobierno de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria y nombrar, en tanto que fideicomitente -- único del Gobierno Federal, por lo menos, un representante en los comités técnicos de los fideicomisos de la administración pública centralizada.

Coordinadores
de Sector.

15. Organizar internamente su dependencia para que pueda desarrollar adecuadamente sus funciones de coordinación sectorial, bien sea con un criterio global o sub-sectorial, dependiendo del tamaño y la complejidad de su respectivo sector administrativo.

16. Promover las reformas administrativas que se requieran en cada una de las entidades para-estatales del sector a su cargo para el mejor cumplimiento de sus programas sustantivos, todo ello conforme a las normas y lineamientos que -

señale el Presidente de la República, por conducto de la Coordinación General de Estudios Administrativos, así como de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y cuidando en todo momento de preservar la autonomía técnica administrativa de dichas entidades.

17. Proponer, en las entidades paraestatales agrupadas en su sector y para su designación por quien corresponda, tanto a los integrantes de los consejos, juntas directivas o equivalentes, como a los comisarios de las empresas de participación estatal minoritaria.

Los comisarios de las empresas de participación estatal mayoritaria serán designados, en su caso, por quien corresponda a propuesta del Presidente de la República.

18. Mantener la vinculación necesaria con las entidades paraestatales agrupadas en su sector,

GIPS

estableciendo los mecanismos participativos que señale la Secretaría de Programación y Presupuesto; así como presidir los grupos de programación sectorial y designar en su caso, representantes ante los Comités Promotores del Desarrollo Económico-Social de las entidades federativas.

19. Utilizar los mecanismos de articulación intersectorial, observando las directrices de la Secretaría de Programación y Presupuesto, para la adecuada compatibilización de las políticas de su sector con las del resto de los sectores administrativos que tengan relación con sus actividades.

Entidades
Paraestatales.

20. Conducir sus relaciones con el Ejecutivo Federal, de acuerdo a lo que establece la ley, a través del coordinador sectorial respecti-

vo. Las relaciones entre las filiales de una entidad paraestatal y el coordinador de sector correspondiente se conducirán a través de dicha entidad paraestatal matriz, sin que ésto limite las facultades de evaluación y control -- que tiene a su cargo dicho coordinador sectorial.

21. Asegurar la plena vigencia de su personalidad jurídica y autonomía orgánica, patrimonial y técnica, dentro de los propósitos de -- coordinación sectorial.

22. Adecuar su organización interna para que, en el debido cumplimiento de sus programas -- sustantivos, exista una correcta vinculación con el coordinador sectorial respectivo, atendiendo a las normas y lineamientos que establezcan -- las dependencias competentes del Ejecutivo Federal.

B. PROGRAMACION-PRESUPUESTACION-EVALUACION.

Dependencias de
Orientación y Apoyo
Global.

Secretaría de Programación y Presupuesto.

23. Emitir, con apego a las leyes vigentes, -
normas, metodologías y lineamientos para la programación, presupuestación y evaluación de la actividad de la Administración Pública Federal.

24. Consolidar y ajustar los programas sectoriales y estatales para elaborar el programa de gobierno 1978-1982, así como los presupuestos presentados, con la conformidad de los coordinadores de sector, para formular el programa y presupuesto anual.

25. Autorizar, en su caso, las solicitudes de modificación a los programas y presupuestos de las dependencias y entidades presentados con la conformidad de los coordinadores sectoriales.

26. Examinar las evaluaciones sectoriales pa

ra el ajuste de programas y presupuestos y su posterior consolidación con fines de evaluar la acción del gobierno en su conjunto.

Coordinadores
de Sector.

27. Concertar y convenir con los responsables de las entidades paraestatales de su sector, las metas, programas y presupuestos correspondientes; cuidando de que éstos sean consistentes entre sí y con las directrices fijadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

28. Proponer ante la Secretaría de Programación y Presupuesto, los objetivos, metas, programas y presupuestos y sus modificaciones del sector administrativo a su cargo.

29. Vigilar el cumplimiento de los programas concertados con las entidades paraestatales agrupadas en su sector.

30. Consolidar la evaluación de su sector, con base en las evaluaciones efectuadas directamente por su dependencia o por las entidades agrupadas bajo su coordinación, de acuerdo a los lineamientos establecidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Entidades
Paraestatales.

31. Concertar y convenir con el coordinador sectorial los objetivos y metas de su entidad y recabar su conformidad para el programa y presupuesto anual correspondiente, dentro del marco normativo que establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto.

32. Evaluar los resultados de los programas de su entidad, con base en las normas de la Secretaría de Programación y Presupuesto y entregar la información correspondiente al coordinador sectorial.

C. EJERCICIO DEL PRESUPUESTO, VIGILANCIA Y CONTROL.

Dependencia de
Orientación y Apo-
vo Global.
Secretaría de Pro-
gramación y Pre-
supuesto.

33. Autorizar directamente a las dependen-
cias y entidades del sector público el ejercicio
presupuestal y registrar las operaciones de gas-
to de inversión y de operación conforme al pre-
supuesto autorizado.

34. Emitir normas en materia de adquisicio-
nes, almacenes, contratos de obras públicas y
arrendamiento de equipos; y efectuar visitas e
inspecciones para verificar su correcto funcio-
namiento.

35. Señalar normas para efectuar auditorías
externas, así como designar y contratar a los
auditores externos, escuchando al coordinador
sectorial, y evaluar los informes de auditoría
externa.

36. Establecer normas, para llevar la conta-
bilidad de las entidades y dependencias y reci-
bir sus cuentas para consolidarlas en la cuenta
pública.

37. Fincar responsabilidades cuando sea pro-
cedente.

Handwritten notes:
Entidad 131
Unidad 131
131

Coordinadores
de Sector.

38. Cuidar que los programas y presupuestos que ejecuten las entidades paraestatales agrupadas bajo su coordinación, cumplan con las normas y lineamientos que determine la Secretaría de Programación y Presupuesto.

39. Vigilar que los presupuestos de las entidades se ejerzan adecuadamente y que los recursos provenientes de financiamiento se utilicen conforme a lo aprobado.

40. Cuidar que las entidades agrupadas en el sector bajo su coordinación cumplan con las normas y lineamientos que señale la Secretaría de Programación y Presupuesto, en materia de contratos de obras, almacenes, adquisiciones, alquiler de equipos e información contable.

41. Practicar visitas a las entidades paraestatales, bajo su coordinación y recabar la información presupuestal, contable, financiera y de otra índole que se requiera para comprobar el

cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

42. Los informes sobre el Ejercicio del Presupuesto, avance en el programa de operación, estados de contabilidad, y situación financiera -- que las entidades rindan a las secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, así como al Coordinador Sectorial, se harán en los formatos y calendarios que, a efecto de evitar duplicaciones innecesarias, convengan dichas secretarías de Estado.

43. Vigilar que los procedimientos y sistemas de trabajo y producción, así como las instalaciones y servicios auxiliares de las entidades encomendadas a su sector sean las óptimas para la correcta operación de éstas.

Entidades
Paraestatales.

44. Cuidar que en sus unidades administrati-

los aspectos de eficacia, eficiencia y honestidad que ha señalado el C. Presidente de la República.

D. FINANCIAMIENTO.

Dependencias de
Orientación y -
Apoyo Global.
Secretaría de Ha-
cienda y Crédito
Público.

47. Elaborar el programa financiero de la administración pública federal, correspondiente al programa de gobierno 1978-1982, y el programa de financiamiento del programa y presupuesto anual.

48. Emitir normas y lineamientos para que el financiamiento de los presupuestos y programas de la administración pública federal se ajuste a la política financiera del Ejecutivo Federal y a los principios que establezca la Ley General de Deuda Pública.

49. Revisar el monto de las partidas que las entidades deben destinar anualmente para satis-

facер compromisos derivados de la contratación de financiamientos, a fin de que se incluyan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

50. Opinar acerca de las modificaciones a los programas y presupuestos que soliciten las dependencias y entidades, cuando impliquen cambios en la estructura financiera.

51. Autorizar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la gestión y contratación de financiamientos, de acuerdo a los programas y presupuestos aprobados previamente por la Secretaría de Programación y Presupuesto, fijando los requisitos que deberán observarse en cada caso.

52. Cuidar que los recursos procedentes de financiamientos se destinen a la realización de los proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social, autorizados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, que generan ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del

endeudamiento público.

53. Supervisar en forma permanente el desarrollo de los programas de financiamiento aprobados, así como la adecuada estructura financiera de las dependencias y entidades acreditadas.

54. Vigilar que la capacidad de pago de las dependencias y entidades que contraten financiamientos, sean suficientes para cubrir los compromisos que contraigan.

55. Vigilar y comprobar que el pago de los compromisos financieros sea cubierto cabal y oportunamente.

Coordinadores
de Sector.

56. Concertar y convenir, con los responsables de las entidades paraestatales de su sector, los programas financieros correspondientes a esas entidades.

57. Cuidar que las entidades agrupadas en el sector bajo su coordinación cumplan con las normas y lineamientos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de financiamiento.

58. Practicar visitas a las entidades para estatales bajo su coordinación y recabar la información necesaria para comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley General de Deuda Pública.

59. Las visitas de inspección, a que están facultados el coordinador sectorial y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se efectuarán de preferencia conjuntamente.

60. Los informes sobre disposición, uso y registro de recursos provenientes de financiamiento y los correspondientes a su situación financiera que rindan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se harán en los formatos --

y los calendarios que se convengan con la Secretaría de Programación y Presupuesto para facilitar su elaboración y consolidación.

61. Vigilar la utilización de recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades de cada sector.

Entidades
Paraestatales.

62. Concertar y convenir con el Coordinador Sectorial su programa financiero, de conformidad con las normas que fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

63. Controlar la adecuada utilización de los recursos provenientes de financiamientos y turnar al Coordinador Sectorial la información correspondiente.

64. Controlar que el programa financiero de su entidad se realice dentro de los límites autorizados, cumpliendo los requisitos que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

E. SISTEMA NACIONAL DE INFORMACION.

Dependencias de
Orientación y -
Apoyo Global.
Secretaría de --
Programación y
Presupuesto.

65. Fijar normas para toda la actividad estadística, informática y cartográfica de la Administración Pública Federal y vigilar su aplicación, a fin de controlar la calidad de la información y el mejor aprovechamiento de los recursos empleados en esas tareas:

66. Establecer y coordinar un Sistema Nacional de Información para lo cual habrá de captar de cada uno de los sectores, la información necesaria para mantener actualizado el inventario de estadísticas nacionales; elaborar y publicar la estadística derivada de la que se obtenga -- después el marco completo; y operar mecanismos concentradores y armonizadores de información administrativa y de resultados de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

SISTEMA NACIONAL DE

SECRETARÍA DE

PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO

SECRETARÍA DE

PRESUPUESTO

67. Organizar y coordinar la realización interinstitucional de las encuestas de propósitos múltiples cuyos resultados interesen a varias dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como revisar y autorizar, con los ajustes del caso, el levantamiento de encuestas locales por parte de una entidad pública, para lo cual habrá de establecer y mantener los marcos muestrales que apoyen tales encuestas.

68. Establecer el marco de referencia geográfico que permita ubicar y coordinar los levantamientos estadísticos, topográficos y los estudios de recursos naturales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el Territorio Nacional incluyendo el mar territorial y la zona económica exclusiva.

Coordinadores
de Sector.

69. Definir, en coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto, la información y estadística que debe producir su sector --

como parte del Sistema Nacional de Información, así como responsabilizarse de recabar y entregar oportunamente a la Secretaría de Programación y Presupuesto la parte que le corresponde para articular el Sistema Nacional de Información, y manejar, como datos oficiales, la información que le proporcione la Secretaría de Programación y Presupuesto proveniente de los demás sectores.

70. Velar por la observancia, en su sector, de las normas, conceptos y metodología señalados por la Secretaría de Programación y Presupuesto para las actividades estadísticas, informáticas y cartográficas.

71. Proponer a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el seno del Consejo Consultivo de la Coordinación General del Sistema Nacional de Información, las políticas generales, las áreas prioritarias y los programas relevantes a su sector.

Entidades
Paraestatales.

72. Responsabilizarse de la parte del proceso de generación de información estadística que, de acuerdo a los lineamientos de la Secretaría de Programación y Presupuesto, le encomiende el Coordinador Sectorial, a fin de contribuir a la articulación del Sistema Nacional de Información. Manejar, como datos oficiales, la información que de otros sectores y entidades le proporcione la Secretaría de Programación y Presupuesto a efecto de evitar duplicaciones y contradicciones.

ATRIBUCIONES GENERALES PARA EL FUNCIONAMIENTO SECTORIAL
DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL

- 1.- Formulará las directrices y los planes nacionales de desarrollo económico y social. (LPG-4).
2. Establecerá planes de gobierno directamente o a través de la dependencia competente. (LO-9).
3. Establecerá directamente o a través de las dependencias competentes, las políticas, prioridades y restricciones con base en las cuales las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, conducirán sus actividades. (LO-9).
4. Coordinará, compatibilizará y actualizará los Programas Globales de Reforma Administrativa. (Acuerdo 16-IV-74).
5. Podrá convocar reuniones de Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos que no incluyan la totalidad del Consejo de Ministros, para definir y evaluar la política del Gobierno en materias que sean competencia concurrente de varias dependencias o entidades. (LO-6).
6. Podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que intervengan varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, así como entidades paraestatales cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto. (LO-21).
7. Contará con unidades para estudiar y promover modificaciones a la Administración Pública y coordinar y evaluar su ejecución, así como para coordinar áreas que considere prioritarias. (LO-8).

8. En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo. (LO-24).
9. Autorizará, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la participación estatal en las empresas, sociedades, asociaciones civiles o mercantiles, ya sea en su creación, para aumentar su capital o patrimonio o adquiriendo todo o parte de éstos. (LPG-8).
10. Autorizará la constitución de fideicomisos, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto. (LPG-9).
11. Establecerá, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, las normas generales a que se sujetarán las garantías que deban constituirse a favor de las diversas dependencias y entidades en los actos y contratos que celebren. (LPG-31).
12. Determinará agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal por sectores definidos, a efecto de que -- sus relaciones, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como Coordinador del Sector correspondiente. (LO-50).
13. Podrá designar, cuando corresponda al Gobierno Federal, al Presidente o Miembros de los Consejos, Juntas Directivas o equivalentes de las entidades. (LO-52).
14. Podrá designar, en los casos que proceda, a los funcionarios que ejerzan las facultades derivadas de la titularidad de acciones que formen parte del capital social de las entidades. (LO-53).
15. Podrá convenir con los Gobernadores de los Estados de la -- Federación, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias -- entidades federativas. (LO-22).

SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO

1. Recabará los datos y elaborará con la participación de los grupos sociales interesados los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, y el plan del gasto público. (LO-32-I).
2. Por disposición del C. Presidente de la República la Secretaría de Programación y Presupuesto:
 - 2.1. Autorizará la participación estatal en las empresas, sociedades, asociaciones civiles o mercantiles, ya sea en su creación, para aumentar su capital o patrimonio o adquiriendo todo o parte de éstos. (LPG-8).
 - 2.2. Determinará que los fondos y pagos correspondientes a las entidades incluidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se manejen temporal o permanentemente de manera centralizada en la Tesorería de la Federación. (LPG-27).
 - 2.3. Autorizará la constitución de fideicomisos. (LPG-9).
 - 2.4. Dispondrá la práctica de auditorías externas a las entidades de la administración pública federal. (LO-32-NH).
3. Las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que dictará las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones. (LPG-5).
4. Planeará, autorizará, coordinará, vigilará y evaluará los programas de inversión pública de las dependencias de la Administración Pública Centralizada y de las entidades de la Administración Paraestatal. (LO-32-VI).
5. Establecerá las normas generales a que se sujetarán las garantías que deban constituirse a favor de las diversas dependencias y entidades en los actos y contratos que celebren. (LPG-31).

6. Autorizará los catálogos de cuenta de las entidades.
(LPG-39).
7. Llevará y consolidará la contabilidad de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y elaborará la -- Cuenta Pública. (LO-32-VIII).
8. 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 cuen-
tas para fines de contabilización y consolidación. Asis--
mismo, examinará periódicamente el funcionamiento del -
sistema y los procedimientos de contabilidad de cada en-
tidad y podrá autorizar su modificación o simplificación.
(LPG-42).
9. Intervendrá en las adquisiciones de toda clase. (LO-32-XV).
10. Intervendrá en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se rea-
licen por cuenta de las dependencias y entidades.
(LO-32-XVI).
11. Vigilará y controlará, financiera y administrativamente la operación de las entidades que manejen, posean o exploten bienes o recursos naturales de la nación que no estén en-
comendados o subordinados a otra dependencia. (LO-32-XII)
12. Propondrá al Ejecutivo Federal la modificación o disolución de los fideicomisos que así convengan al interés público.
(LPG-9).
13. Proporcionará informes, datos y la cooperación técnica que solicite otra Secretaría de Estado o Departamento Adminis-
trativo. (LO-25).
14. Aplicará e interpretará, para efectos administrativos, la -
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
(LPG-1 y 12).

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

1. El Ejecutivo Federal y sus dependencias sólo podrán contratar financiamientos a través de esta Secretaría (LGD-17).
2. Concertará y contratará, según se trate, del Gobierno Federal o de las entidades, créditos para financiar programas incluidos en sus presupuestos que previamente hayan sido aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto. (LPG-10)
3. Autorizará a las entidades para gestionar y contratar financiamientos. (LGD-4-III).
4. No podrá autorizar financiamientos a entidades cuyas obligaciones excedan a su capacidad de pago. (LGD-15).
5. Conocerá por conducto de la Dependencia encargada de la coordinación del Sector correspondiente, los proyectos y programas de actividades que requieran financiamiento, debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, para determinar las necesidades financieras de los Estados. (LGD-11).
6. Será la fideicomitente única del Gobierno Federal. (LO-49).
7. Llevará el registro de las obligaciones financieras constitutivas de la Deuda Pública que asuman las entidades. (LGD-27).
8. Supervisará el manejo que hagan las entidades de recursos provenientes de financiamientos contratados, y podrá coordinarse para ello con la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo a que corresponda el Sector respectivo. (LGD-7).
9. Cuidará que los recursos procedentes de financiamientos se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo, que generen ingresos para su pago o se utilicen para mejorar la estructura del endeudamiento. (LGD-4-IV).
10. Supervisará en forma permanente el desarrollo de los programas de financiamiento aprobados y la adecuada estructura financiera de las entidades acreditadas. (LGD-4-VI).

11. Vigilará que la capacidad de pago de las entidades sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan con financiamiento. (LGD-4-VI).
12. Vigilará que se hagan oportunamente los pagos de capital e intereses de los créditos contratados por las entidades. (LGD-4-VII).
13. Revisará el monto de las partidas que las entidades destinen para satisfacer compromisos derivados de financiamientos, para que se incluyan en el Presupuesto de Egresos de la Federación. (LGD-16).
14. Recabar la autorización previa de la Secretaría o Departamento Administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente para la integración de los Comités Técnicos de Fideicomisos en los que designará un representante cuando menos. (LO-49).

DEPENDENCIAS CENTRALIZADAS

1. Los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán los asuntos de su competencia por acuerdo del Presidente de la República. (LO-11)
2. Conducirán sus actividades en forma programada con base en políticas, prioridades y restricciones establecidas por el Presidente de la República, directamente o a través de sus dependencias. (LO-9)
3. Formularán en los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República. (LO-12), y cuando los expida el Presidente de la República, serán firmados por el Secretario respectivo. (LO-13).
4. En los asuntos de la competencia de dos o más Secretarías, serán refrendados por todos los titulares de las mismas. (LO-13)

5. Proporcionarán informes, datos y la cooperación técnica que solicite otra Secretaría de Estado o Departamento Administrativo. (LO-25)
6. Contarán con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público. (LPG-7)
7. Serán quienes lleven las relaciones de las entidades agrupadas bajo la coordinación de su sector, con el Ejecutivo Federal. (LO-50)
8. Planearán, coordinarán y evaluarán la operación de las entidades en el sector de su coordinación. (LO-51).
9. El Coordinador del sector planeará, coordinará y evaluará la operación de las entidades correspondientes. Orientará y coordinará la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto, para presentarlo a la Secretaría de Programación y Presupuesto. (Acuerdo 17-I-77)
10. Someterán a consideración del Ejecutivo Federal las medidas administrativas requeridas para instrumentar la coordinación de las entidades. (Acuerdo 17-I-77)
11. Podrán designar en los casos que proceda y cuando no lo haga el Ejecutivo Federal, a los funcionarios que ejerzan las facultades derivadas de la titularidad de las acciones que formen parte del capital social de las entidades agrupadas en el sector respectivo. (LO-53)
12. Presentarán ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la aprobación previa de la Secretaría de Programación y Presupuesto, los proyectos y programas de las entidades que requieran financiamiento. (Acuerdo 17-I-77)
13. Vigilarán el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisando las instalaciones, sistemas y procedimientos de trabajo y producción en las entidades. (Acuerdo 17-I-77).
14. Vigilarán la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades, con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (LGD-26) (Acuerdo 17-I-77).

Podrá formar parte	las Comisi	Intersecretar-
riales para el des	de asuntos	competencias
conce	tes. (LO	)
Elabor	en sus ante	yectos de pr
en los	ogramas re	erivos y los
creta	de Program	ón y Presup
las m	as, montos	razos que es
vo po	edio de esta	secretaría. (
		-17)
El m	de las parti	destinadas
comp	isos deriva	de financia
sado y	la Secretar	de Hacienda,
incluy	en el Presup	to de Egres
(LGD	)	
		a satisfacer
		tos será revi-
		fecto de que se
		de la Federación.
Inform	a la Secr	ía de Prog
puesto	es del día	no de febre
monto	característic	de su deuda
o pasiv	circulante al	del año an
		ter. (LPG-28)
Inform	ón, a petició	de cualquiera
(dipu	o senadora	, a través
do se	entan leyes	antos de su
(LO-2		
		Las Cámaras
		s titulares cuan
		ambencia.

ENTIDADES PARAESTATALES

1. Conducirán sus actividades en forma programada con base a las políticas, prioridades y restricciones establecidas directamente por el Presidente de la República o a través de las dependencias competentes. (LO-9).
2. Se agruparán por sectores a efecto de que sus relaciones - con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos correspondientes, sin modificar su personalidad jurídica o patrimonio, ni las relaciones con sus trabajadores o terceros. (LO-50) (Acuerdo 17-I-77).
3. El Presidente o miembros de sus Consejos, juntas directivas o equivalentes, podrán ser designados por el Presidente de la República, cuando corresponda al Gobierno Federal. (LO-52).
4. Los funcionarios que habrán de ejercer las facultades que implique la titularidad de las acciones que formen parte de su capital social, en los casos que proceda, podrán ser designados por el Presidente de la República.

A falta de dicha determinación, el titular de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo a que corresponda la coordinación del sector respectivo, hará esta designación. (LO-53).
5. La participación estatal de las empresas, sociedades o asociaciones civiles o mercantiles, ya sea en su creación, para aumentar su capital o patrimonio o adquiriendo todo o parte de éstos, será autorizada por el Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto. (LPG-8).
6. Contarán con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público. (LPG-7).

7. Podrán integrarse, en asuntos que así lo requieran, a las Comisiones Intersecretariales. (LO-21).
8. Proporcionarán a las demás entidades de su sector la información y datos que les soliciten. (LO-54).
9. Elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos y los remitirán, a través y con la conformidad de su coordinador de sector, a la Secretaría de Programación y Presupuesto de acuerdo a las normas, montos y plazos que establezca el Ejecutivo por medio de esta Secretaría. (LPG-60. y 17).
10. Presentarán sus anteproyectos de presupuestos anuales con la conformidad del coordinador de sector respectivo y sus modificaciones en su caso, oportunamente a la Secretaría de Programación y Presupuesto para su aprobación. (LPG-24).
11. Sólo podrán contratar financiamiento con la autorización previa de la Secretaría de Hacienda. (LGD-17).
12. Presentarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus estados financieros y la información adicional para determinar su capacidad de pago y el motivo del gasto que se pretenda financiar con recursos del crédito. (LGD-26).
13. Los titulares comunicarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los movimientos y datos en los financiamientos contratados. (LGD-28).
14. Proporcionarán a la Secretaría de Hacienda todo tipo de información para la vigilancia de la aplicación de los recursos obtenidos por financiamiento. (LGD-23).
15. Sus fondos y pagos, de así disponerlos el Presidente de la -- República, podrán ser manejados temporal o permanentemente en forma centralizada por la Tesorería de la Federación. (LPG-27).

16. Quienes efectúan gasto público federal estarán obligados a proporcionar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la información que les solicite y a permitirle a su personal y al del coordinador de su sector la práctica de visitas para la comprobación de las obligaciones derivadas de esta Ley. (LPG-6 y 37).
17. Suministrarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto y al coordinador de sector, con la periodicidad que la Secretaría determine, la información presupuestal, contable, financiera y de otra índole que requiera. (LPG-6 y 41).
18. Llevarán los registros de los financiamientos conforme a lo señalado por la Secretaría de Hacienda. (LGD-23).
19. Prestarán facilidades al personal de la Secretaría de Hacienda que acuda a comprobar la debida contratación, aplicación y manejo de la deuda. (LGD-25).
20. El monto de las partidas destinadas para satisfacer compromisos derivados de financiamientos será revisado por la Secretaría de Hacienda. (LGD-16).
21. Informarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto antes del día último de febrero de cada año, el monto y características de su deuda pública flotante o pasivo circulante al fin del año anterior. (LPG-28).
22. Informarán, a petición de cualquiera de las Cámaras (diputados o senadores), a través de sus directores cuando se discutan leyes o asuntos de su incumbencia. (LO-23).

ATRIBUCIONES RELATIVAS A LA PROGRAMACION,
FORMULACION DEL PRESUPUESTO, EVALUACION
DE RESULTADOS, CONTROL Y REFORMA ADMI-
NISTRATIVA

FUNCIONES PARA EL ESTADO

1. Presentar oportunamente sus proyectos de Presupuestos anuales, sus modificaciones en su forma, con la autorización del Coordinador del Sector correspondiente, a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para su aprobación. Los proyectos se presentarán de acuerdo a las normas que el Ejecutivo Federal establezca a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto. (LPG-1).
2. Recibir, administrar y manejar los fondos y sus parámetros a través de sus propios recursos. (LPG-2).
3. Podrán contratar financiamientos, según con la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (LGD-17).
4. Indicarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los recursos que se utilizarán para el pago de los compromisos que promuevan. (LGD-18).
5. Llevarán los registros de los financiamientos en conformidad a las reglas que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Proporcionarán a la Secretaría, toda la información necesaria para el control a cabo la vigilancia que le compete en el aspecto de los recursos provenientes de los financiamientos. (LGD-23).
6. Estarán obligados a proporcionar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la información que les soliciten y a dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de la Ley. (LPG-37).
7. Prestarán todo género de facilidades al personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que, en su desempeño, requiera la debida comprobación, aplicación y manejo de la deuda. (LGD-25).
8. Contarán con una unidad encargada de las actividades relacionadas al aspecto al servicio público. (LPG-7).

E ADDES PAR ATALES

1. Informar a petición de cualquiera de las cámaras o senadores a través de sus directores cuando se discuten leyes o asuntos de su incumbencia. (LPG-7).
2. Contarán una unidad asignada para llevar sus actividades respecto al costo público (LPG-7).

ENTIDADES PARAESTATALES

1. Llevarán su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio. Ingresos, costos y gastos como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto. (LPG-39).
2. Someterá para su aprobación a la Secretaría de Programación y Presupuesto sus catálogos de cuentas. (LPG-39).
3. Rendirán informes sobre su sistema y funcionamiento contable a la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuando sean solicitados. (LPG-42).
4. Darán cuenta al Congreso de la Unión, en el periodo de sesiones ordinarias, del estado que guarden sus respectivos ramos, informarán, a petición de cualquiera de las Cámaras, cuando se discutan Leyes o asuntos de su incumbencia. (LO-23).
5. Contarán con una unidad encargada de controlar sus actividades respecto al gasto público. (LPG-7).

6. Vigilarán la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
(LGD-26).

ENTIDADES PARAESTATALES.

1. Los titulares comunicarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los movimientos y datos en los financiamientos contratados. (LGD-28).
2. El manejo de sus recursos provenientes de financiamientos será supervisado por la Secretaría de Hacienda. (LGD-7).
3. Para determinar las necesidades financieras de las entidades, la Secretaría de Hacienda conocerá por conducto de la Dependencia encargada de la coordinación del sector correspondiente, los proyectos y programas de actividades que requieran financiamiento, debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto. (LGD-11).
4. Indicarán los recursos que se utilizarán para el pago de los financiamientos. (LGD-14).
5. Sólo podrán contratar financiamiento con la autorización previa de la Secretaría de Hacienda. (LGD-17).

6. Requerirán de la autorización de la Secretaría de Hacienda para efectuar negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de di-nero y capitales. (LGD-6).
7. Para obtener autorización deberán proporcionar a la Secretaría de Hacienda sus programas de negociación o gestión sobre créditos externos financieros y demás información que se les solicite. (LGD-6).
8. Llevarán los registros de los financiamientos de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (LGD-23).
9. Presentarán todo tipo de información para vigilancia de la aplicación de los recursos obtenidos por financiamiento, a la Secretaría de Hacienda. (LGD-23)..
10. Prestarán facilidades al personal de la Secretaría de Hacienda - que acuda a comprobar la debida contratación, aplicación y manejo de la deuda. (LGD-25).
11. Suministrarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la periodicidad que esta determine, la información presupuestal, contable, financiera y de otra índole que requiera. (LPG-41).
12. Informarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto antes del día último de febrero de cada año, el monto y características

de su deuda pública flotante o pasivo circulante al fin del año anterior. (LPG-28).

13. Presentarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus estados financieros y la información adicional para determinar su capacidad de pago y el motivo del gasto que se pretenda financiar con recursos del crédito. (LGD-20).
14. Las obligaciones por financiamientos no deberán ser superiores a la capacidad de pago. (LGD-18).
15. El monto de las partidas destinadas para satisfacer compromisos derivados de financiamientos será revisado por la Secretaría de Hacienda. (LGD-16).
16. Llevarán su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas para registrar activos, pasivos, capital o patrimonio, costos y gastos, como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su presupuesto. (LPG-39).

EL HOMBRE, UN DESINFORMADO *

Por Mario L. Erbolato

Los criterios personales de selección son obstáculos para la información. Cada medio de comunicación de masa tiene sus criterios o política editorial. Siempre que un director o redactor selecciona una noticia, está en su fuero íntimo "censurando" otras, que no van a llegar al conocimiento general.

Carlos Cordero, de la Asociación Demográfica Costarricense, recuerda — que los medios de comunicación para las masas contribuyen a elevar a — categoría de personajes a una meretriz internacional, a un "play boy" va gabundo, a vividores, llegando incluso a dar gran importancia a las noti cias sobre la violencia.

En los tiempos prehistóricos ya había comunicación entre los hombres, — aunque la cantidad de mensajes fuese pequeña. Contemplar el cielo para prever las tormentas o el buen tiempo, sentir la aproximación del enemi go o de las manadas de animales y comunicarle a los miembros de la tri bu los peligros que se presentaban un poco más allá del horizonte era la tarea diaria de cada uno. Los gruñidos anticiparon la palabra y, de in mediato, surgieron los símbolos pintados en las cavernas, muchos de — ellos magníficamente conservados hasta hoy.

La lengua hablada —recuerda Doménico de Gregorio—, no permite sin em bargo la comunicación a distancia, en el tiempo y en el espacio. Por —

(*) Cuadernos de Comunicación # 8. Febrero 1976.

ello, la especie humana fue creando otros medios que llevan la información más allá de los límites alcanzados por su voz. Para satisfacer esa exigencia surgieron los símbolos acústicos, ópticos y cromáticos. — Con el correr de los siglos las invenciones se multiplicaron y, en la sociedad civilizada actual, los hombres leen diarios y revistas y asisten a programas de radio, de televisión y de cine, a fin de saber qué ocurre en el mundo. Para que las noticias puedan llegar hasta esos medios de comunicación de masas, se pone en movimiento una compleja máquina que comprende la captación de los datos e imágenes correspondientes a un hecho y su transmisión por radio, teléfono, telex y teletipo, utilizando muchas veces computadoras y satélites. Esos medios electrónicos sustituyen a las palomas mensajeras, a los mensajeros a pie o a caballo, y se emplean junto al ferrocarril, a los ómnibus, a los aviones y a los barcos, — que en ciertos casos pueden contribuir a la difusión de los mensajes, cuando éstos no exigen ser divulgados de inmediato. El hombre pretendió y — pretenderá eternamente llevar su pensamiento a las mayores distancias posibles, reduciendo siempre el tiempo entre la emisión y la recepción.

Hoy la comunicación es instantánea, pudiendo ir acompañada, en casa, — en la pantalla del aparato de televisión, por muchos hechos que ocurren en otro continente, ya que podemos ver, en el instante mismo que se desarrollan, partidos y competencias deportivas, reuniones internacionales, — descenso de astronautas, inauguración de fábricas o demoliciones de terrenos con dinamita por el moderno proceso de las implosiones.

El proceso de las comunicaciones, acentúa Eulalio Ferrer Rodríguez, encierra la mayor revolución de nuestro tiempo, comparable tal vez a la — que el hombre experimentó al saber que la tierra se movía. Hoy, la comunicación transmite el mayor caudal de conocimientos que el hombre — reunió en toda su historia. Cada persona debe a la comunicación el 85% de su información y conocimientos y dedica a ella el 75% de su tiempo, aparte del que emplea en trabajar y dormir.

Una sociedad sin comunicación no podría subsistir, porque necesita el — trueque de conocimientos y experiencias. El aislamiento privaría al ser humano del saber, que le es necesario para la defensa de su propio organismo y del grupo al que pertenece. Las ondas de información codificada, nos recuerda Alvin Toffler, llegan a ser frenos violentos y surgen dentro de una cadencia cada vez más veloz, martillando a nuestro alrededor y tratando de penetrar nuestro sistema nervioso.

En lo íntimo de cada individuo existe el deseo de enterarse de las novedades, muchas de las cuales carecen de valor periodístico. Los acontecimientos se suceden, en los más diversos grados de importancia. A cada segundo, en el tiempo destinado a golpear una tecla de la máquina — de escribir, o en el necesario para hacer girar el selector de los canales de televisión, el mundo se modifica. Suceden nacimientos, muertes, casamientos, desastres e inauguraciones que, aunque no llegan a constituir hechos de repercusión mundial, alcanzan a grupos, familias y aldeas

y repercuten en pequeñas o grandes ciudades.

Técnicamente le es posible al periodista estar presente en la mayoría de los acontecimientos, aunque llegue con un atraso de minutos, horas o días, porque los medios de comunicación acompañan la evolución de los vehículos de comunicación. Teóricamente pueden obtenerse informes sobre cualquier suceso en Nueva York, París, México, Río de Janeiro, Sao Paulo o en una aldea africana o asiática de difícil acceso.

Transformado el mundo en una aldea global, multiplicados los medios de comunicación, mejorado el nivel de vida de las poblaciones, incentivada la formación de comunicadores, resulta de todo ello que el hombre debería estar informado sobre todo, o por lo menos sobre la mayor parte de lo que acontece en el planeta en el que vive.

Debemos tener en cuenta que el periodismo debe también preocuparse de las noticias extraterrestres, divulgando lo que las sondas americanas o soviéticas consiguen averiguar en Venus o en Marte.

¿Podemos decir que todos están bien informados sobre todo lo que pasa en el mundo? La respuesta sería un no. Ignoramos la mayor parte de lo que sucedió, está sucediendo o sucederá, por varias razones que trataremos de desarrollar.

en relación con las poblaciones. Angel Benito, citando estadísticas de la UNESCO, recuerda que en diciembre de 1969 había en todo el mundo 8,800 diarios, con un tiraje de 485 millones de ejemplares, además de 22,500 estaciones de radio, con 950 millones de receptores y 5,500 emisoras de televisión, con 265 millones de aparatos. Admite el maestro español que los índices de aumento se dieron posteriormente en todo el mundo, pero, incluso así, las cifras relativas conservan las mismas proporciones. Para él, el 70% de los pueblos carecen de suficientes medios de información. En 1960 (últimas estadísticas oficiales conocidas) había en América del Norte, para cada 100 habitantes, 24.6 ejemplares de diarios, 72.5 receptores de radio y 24.2 de televisión. En América del Sur esos números correspondían a 7.4 diarios, 11.3 aparatos de radio y 2.2 televisores. En Africa, los números se reducían a 1.2 diarios, 2.2 aparatos de radio y 0.1 receptores de televisión. Según los índices mínimos fijados por la UNESCO, es necesario que en cada país, para cada 100 personas, haya 10 diarios y 5 aparatos de radio y 2 de televisión. Por eso, subraya Angel Benito, dos tercios de la humanidad no ejercen su derecho de información. Sólo el 9% de la humanidad llega a enterarse parcialmente de los despachos emitidos por las cinco agencias consideradas mundiales (Associated Press, United Press International, Reuter, France Press y Tass), y el 1% de la población del globo no recibe absolutamente nada de lo que ellas recogen y difunden.

2° La censura constituye otra barrera para que el hombre no sea in--

formado sobre algunos asuntos. Es ejercida por gobiernos totalitarios, - que le prohíben al periodista no sólo recoger la noticia sino también divulgarla. En épocas de guerra, es impuesta por cualquier nación a fin de preservar la seguridad nacional. Los asuntos vetados constituyen no ticias que no llegan a la masa, en nombre de los superiores intereses - de la nacionalidad.

3° Gracias al propio desinterés, nadie, salvo excepciones, lee los - diarios de la primera a la última página, prefiriendo cada uno dedicarse - a determinados asuntos. Lógicamente se quedará sin saber lo que no le gusta. Existe una apatía aterradora, como en Estados Unidos, donde va rias indagaciones comprobaron que "hay personas que tienen una casi increíble ignorancia respecto a las ideas, los problemas y los acontecimientos que deberían ser de la mayor importancia para ellas".

4° Considérese después el trabajo y el descanso. En las últimas décadas se han ido ampliando las facilidades para que el hombre reciba informaciones. La radio le permite oír la noticia y ejercer smultáneamente otra actividad, como manejar un automóvil. Pero el ciudadano que sale de su casa y se dirige a su oficina, no en su confortable automóvil - sino en camión o en metro, donde viaja apretujado, no puede oír radio o leer diarios. El trabajo ocupa por lo menos un tercio de la vida de cada uno. Incluso los descansos de fin de semana (sábado inglés y domingo) - no llevan al hombre a dedicarse a la información, dado que en esos días - prefiere salir con su familia en busca de descanso. Se va al campo, bus

ca una colonia de descanso o participa de un minicampeonato deportivo.-

El diario voluminoso del domingo, que le llevaron a la puerta de su casa, ni siquiera llegará a ser hojeado por él. Y en los días laborables tendrá que dedicarse a sus actividades sin que pueda informarse.

5° Las dificultades económicas también desinforman. Aunque la radio, y especialmente la de transistores sea de un costo accesible, incluso para las personas de clase "C", los diarios y las revistas representan, en muchos países, una erogación que los trabajadores de salario mínimo no pueden soportar. Es grande el número de los que dejan de comprarlos y por lo tanto no los leen, porque son personas sin acceso a bibliotecas públicas.

6° Dificultades o fallas de transmisión impiden una comunicación mejor. A pesar de que los sistemas electrónicos están superdesarrollados, pueden darse dificultades que impiden la transmisión de noticias para las agencias noticiosas y los órganos de información: falta de energía eléctrica, aviones (con material del correo) que se atrasan o sufren un accidente, errores o saltos en el texto transmitido por telex o teletipo.

7° Existe, todavía, la imposibilidad de que los órganos de comunicación divulguen todo. Las emisoras de radio y televisión tienen un límite de tiempo y, aunque sólo transmitiesen información ininterrumpidamente, no podrían presentar programas que sobrepasen las 24 horas del día. Los diarios, por su parte, no pueden ampliar ilimitadamente el número de sus pági

nas. Aunque todas las noticias del mundo llegasen a una redacción, no habría espacio suficiente para divulgarlas, aun resumidas. Un diario de 40 páginas, afirma Wesley C. Clark tiene 320 columnas, pero la mayor parte de ellas, con toda seguridad, consiste en historietas cómicas, fotografías y propaganda y, de ese modo, el espacio para las noticias ocupa a lo sumo unas 100 columnas, que es el doble, de todos modos, de lo que un lector normal puede leer. Esa presión afecta no sólo a las columnas de noticias, sino también a las de publicidad, que son de vital importancia, porque la mayor parte de las personas dedica bastante tiempo de su vida a comprar y gastar. Wesley C. Clark aclara también que muchos gastan de 40 a 45 minutos por día leyendo diarios, a una velocidad de 500 palabras por minuto. De esa manera, el lector rápido asimila apenas de 30 a 40 columnas por día. Manuel Piedrahita dice que nada hay más falso que lo que pensamos al comprar un diario, es decir que está repleto de informaciones de los cinco continentes. Y afirma: el mundo es más rico en noticias de lo que cabe en un diario y cerca del 99% de lo que ocurre a escala mundial no llega a los lectores, a los telespectadores y a los oyentes en general. El 99% de las noticias enviadas a los medios de comunicación van al cesto de la basura, porque los periodistas las consideran poco importantes. El New York Times recibe dos millones de palabras por día, pero apenas imprime una media de 150 mil. Las demás, no aprovechadas, como es evidente, contienen noticias o pormenores de noticias, que no llegan al público, quien, de ese modo, queda desinformado con respecto a ellas.

9° Encaremos la complejidad de los hechos. No todos ellos son comprensibles para los hombres en general, a pesar del tratamiento que le dan los diarios al pretender simplificar los textos para que sean rápidamente entendidos. ¿Acaso el recién alfabetizado podrá comprender el alcance de una propuesta de Kissinger o los debates en torno de una conferencia económica?

10° El cansancio ataca el organismo y produce desánimo. ¿Cuántas personas, sentadas ante el aparato de televisión dormitan durante el boletín informativo y sólo se despiertan cuando ya se ha iniciado otro programa? Las noticias, leídas e ilustradas con fotos o filmes, transmitidas durante el leve sueño, dejan de llegar a quien, en muchos casos, las estaba esperando con impaciencia. El hombre que llega fatigado del trabajo, o que durmió mal, no lee su diario, o no lo asimila con el mismo entusiasmo de cuando se encuentra en condiciones normales.

11° Muchas noticias dejan de ser divulgadas porque, en ciertos casos, hay presiones económicas sobre el diario. El desfaldo en una firma importante puede ser ocultado para que no haya una mayor repercusión en su contra, si es un anunciador importante. Hay un choque entre los intereses del órgano informativo y los del público, y prevalecen los primeros.

12° Los criterios personales de selección son obstáculos para la información. Cada medio de comunicación de masa tiene sus criterios o política editorial. Siempre que un director o redactor selecciona una noticia,

está en su fuero íntimo, "censurando" otras, que no van a llegar al conocimiento general. Mientras que los matutinos se presentan aparentemente como conservadores, los vespertinos se dedican a divulgar el deporte, el crimen y el sexo. Esas noticias ocupan los lugares de las no -- aprovechadas y desinforman al lector con relación a éstas. Carlos Cordeiro, de la Asociación Demográfica Costarricense, recuerda que los medios de comunicación para las masas contribuyen a elevar a categoría de personajes a una meretriz internacional, a un "play-boy" vagabundo, a vividores, llegando incluso a dar gran importancia a las noticias sobre la violencia. Es natural que cuando se destaca un asunto fútil, se perjudican otros de importancia y de carácter general.

13° Considérese, además, la clase de lectores. Cada persona pertenece a una determinada categoría social o profesional y es justo que se interese por los asuntos que le conciernen y no por los restantes, con referencia a los cuales permanece desinformada. En esa misma categoría podríamos incluir a los que a causa de sus actividades están ajenos a la -- plena información diaria: por ejemplo los religiosos de clausura, los militares en campaña, los aeronautas y los elementos ligados a la marina.

14° A los que tienen el hábito de leer un solo diario. Aunque los diarios sean aparentemente idénticos, y hayan sido comparados con chícharos en su vaina, siempre uno de ellos divulga algo que no aparece en los otros ya sea por contar con un trabajo exclusivo de un corresponsal o de un enviado especial, o por haber comentado mejor algún acontecimiento. Todos

deberían leer todos los diarios, y no apenas uno, para no quedar restringidos a sus informaciones. Puede suceder que en el matutino preferido de una persona determinada noticia no haya sido publicada ni en resumen.

15° El analfabetismo como es obvio impide que muchos compren o se suscriban porque no están en condiciones de entregarse a su lectura, y por eso recurren a la radio para informarse. El noticiario hablado sufre mayores restricciones; además es presentado mediante flash, muy resumidos y que apenas aluden a las noticias principales. Los analfabetos reciben menos informaciones que las personas de mediana instrucción.

16° Los desmentidos también contribuyen a la desinformación. El lector se entera hoy de una noticia, pero después ya no se informa del desmentido. En su mente queda, así, el dato falso, distorsionado; en una palabra, la desinformación.

17° El periodismo dirigido actúa conjuntamente con la falta de información. Algunos diarios pueden hacer campañas que le imponen al lector una opinión, disponiéndolo a que encare determinadas instituciones o personas desde el mismo ángulo que el matutino o el vespertino, que muy bien puede suceder que estén equivocados. El dato aparece distorsionado y, una vez más, nos encontramos con la desinformación.

13° Las limitaciones legales contribuyen a que muchas noticias no lleguen al conocimiento del público. No pueden divulgarse, por ejemplo, los

crímenes cometidos por menores de edad. La publicación de los debates de los jurados en los tribunales, de las asambleas y de las cámaras podrían contribuir a la injuria, a la difamación y a la calumnia de personas citadas por abogados, senadores y diputados. Wesley C. Clark recuerda "que en nuestros grandes centros urbanos, como por ejemplo Nueva York, el porcentaje de causas cuyas sentencias son publicadas fluctúa entre -- cinco y diez por ciento, o tal vez menos; "los demás veredictos permanecen desconocidos de la masa (90% o más).

19° Otro factor que elimina determinadas noticias es el crecimiento de los diarios; todos ellos aspiran a dejar de ser locales o regionales, para alcanzar la característica de nacional y, si es posible, internacional. Un pequeño semanario de barrio, publica las noticias de los aniversarios, de los casamientos, de viajes, falta de agua, cortes de energía eléctrica e incluso plantea críticas a las autoridades por la existencia de pozos en las calles. Pero, en la misma ciudad, el gran diario, preocupado por la situación política nacional y las conferencias en la cumbre, destaca los editoriales y las noticias de las agencias y enviados especiales y elimina de su rutina los pequeños problemas municipales. ¿No estará desinformado el que ignora el aniversario del coterráneo, los olvidos del municipio o las deficiencias de la compañía de electricidad?

20° La complejidad de los hechos exige cada vez mayor espacio. Los diarios han adoptado la norma de profundizar en el principal asunto del día, interpretándolo y explicándolo largamente. Si hace algunos años un-

hecho merecía apenas una información que no sobrepasaba las veinte o treinta líneas, hoy se lo analiza en media página, robando ese mismo espacio a otras noticias que son dejadas de lado.

21° Debemos considerar además que el ciudadano no siempre cuenta con una información completa y cierta. Diarios, estaciones de radio o televisión, pueden distorsionar los hechos, mostrando apenas trozos de discursos, focalizando o extractando tan sólo lo que le interesa a la emisora, dándole al oyente una falsa imagen de lo que ha sucedido.

22° Las enfermedades y los defectos físicos son otros tantos obstáculos para la comunicación, dado que los ciegos, los sordos, los mudos y los alienados no reciben íntegramente los mensajes, ignorando, por lo tanto, muchos sucesos que dejan de llegar a su conocimiento. Los que por algunos días o semanas se internan en un hospital quedan en esos periodos impedidos de leer diarios, oír radio y ver programas de televisión, en la medida en que se someten a operaciones, exámenes, radiografías y curaciones o están anestesiados.

¿No es el hombre acaso un ser que se comunica? La información tanto puede venir de la respuesta a la pregunta hecha a un amigo o vecino, como de la lectura de un diario, ya sea del interior o de alcance nacional. Los propietarios de empresas de comunicación de masas, subraya Ben H. Bagdikian deciden hoy sobre lo que le conviene al pueblo, cuando en los comienzos de la historia, esa atribución sólo la tenían los sacerdotes y

los reyes, que imponían a todos sus voluntades.

Sin embargo, el hombre del siglo XX es un desinformado, ya que apenas se entera del 1% de las cosas que ocurren en el planeta en el que habita. ¿Cuántas criaturas nacieron en Salgón durante los últimos tres meses? ¿Hubo desastres esta semana en las líneas aéreas soviéticas? - ¿Cuál fue el proyecto presentado por un diputado italiano sobre polución? ¿Cuál la cantidad asignada para la pavimentación de calles en Magelang, en Java? La ciudad de Risal, ¿posee abastecimiento de agua suficiente para toda la población? Nadie, absolutamente nadie, sería capaz de encontrar esas informaciones en el preciso instante en que las necesita, -- porque aunque hayan sido publicadas en la prensa de las correspondientes comunidades, los diarios de México, del Brasil o de Estados Unidos no le darían importancia a esas noticias. En la era en que la comunicación se logra con el simple movimiento de un botón de radio, o se ofrece desde el diario que se adquiere en los puestos diseminados por las ciudades, el hombre sigue siendo un desinformado.

INTRODUCCION

Supongo que nadie, mejor que yo, se da cuenta de las limitaciones de este documento. Es apenas la primera aproximación tentativa a un proyecto más ambicioso que comencé a desarrollar durante los últimos seis meses, dentro del marco del curso de posgrado en Administración Pública, que he estado estudiando en el Departamento de Estudios Administrativos de Ultramar, de la Universidad de Manchester.

El tema del documento constituye el resultado de una creciente preocupación que me ha venido acuciando, durante los últimos dos años, acerca de la carencia que sufren las ciencias administrativas de investigaciones de nivel teórico o filosófico sobre los llamados sistemas integrados de información o sistemas de información administrativa, para la gestión, o para la dirección (en inglés, Management Information Systems o MIS).

Se puede observar la tendencia que las diferentes actividades de carácter administrativo tienen de limitar y especializar los alcances de este concepto. Así, por ejemplo, los contadores piensan en un gran archivo de registros contables, computadorizado, en línea y en tiempo real, dinámico, con multiplicidad de salidas y útil para todo propósito.¹ Los economistas y estadígrafos, en un modelo complejo, contenido en una computadora para poder hacer predicciones más detalladas. A esta idea parcelada, que confunde un sistema administrativo (si bien de

¹ En línea y en tiempo real (en inglés, On line real time, OLRRT) es una expresión que define la velocidad de una computadora para intercalar nuevos datos, o variaciones a los datos conocidos, casi inmediatamente, en diferentes programas. Los archivos dinámicos son aquellos en los que los datos se revisan y cambian periódicamente (cada hora, cada día, cada semana). El diccionario Penguin de computación de Chander, proporciona el ejemplo de un sistema de

información) con un sistema de información (la cual puede ser administrativa); que pone el acento en los equipos o en los contenidos de los registros, más que en la función, han contribuido, por una parte, los investigadores de operaciones, analistas de sistemas e ingenieros de sistemas y, por la otra, los vendedores de computadoras y de tiempo de computación. El resultado es una idea equivocada o incompleta, que se puede reducir a dos falacias: a) "que si usted tiene una computadora, ya cuenta usted con un sistema (integrado) de información" lo cual, por supuesto, implica que si no se tiene acceso a una computadora no se cuenta con ningún sistema de información, y que b) un MIS es un sistema de procesamiento automático de datos, macrocefálico, con terminales y pantallas en los escritorios de los más altos niveles directivos.

Sin embargo, cabe advertir que este documento no pretende ser, en medida alguna, manifestación de una especie de luddismo² ante las computadoras. Es lógico que las personas dedicadas a la computación piensen que todo el mundo debería hablar su lenguaje y que esto resolvería el problema de integrar un MIS. A pesar de su costo, hay que reconocer que las computadoras son instrumentos a veces indispensables para liberar a los seres humanos de trabajos agobiadores, así como para estandarizar y acelerar la producción de informaciones básicamente cuantitativas. Convengamos en que, en términos de los recursos totales de una organización, los costos de la rutina y de los cuellos de botella que produce el no tener una computadora a la mano cuando se necesita, son mucho mayores a largo plazo y pueden incluso matar la organización. Por

reservaciones para una escollina, en el que "la computadora mantiene en todo momento un retrato completamente actualizado del estado real de las cosas".

² El luddismo fue un movimiento de trabajadores que se levantó en Inglaterra a principios del Siglo XIX para protestar contra el uso de maquinaria en las industrias. Su dirigente, Ludd, abogaba en favor de destruir todas las máquinas, para que no quitaran empleo a los hombres. Sus seguidores consiguieron muchos éxitos, pero esa corriente no prosperó.

* Tesis presentada por José Rosovsky Ledesma, miembro del Curso Latinoamericano 1970-71, para obtener la especialidad en Administración Pública del Departamento de Estudios Administrativos de Ultramar de la Universidad de Manchester.

Bajo la supervisión del Profesor Norman H. Page, tutor en Estudios de Administración del Departamento de Educación para Adultos de la Universidad de Manchester. Asesor de la Escuela de Administración de Negocios de Manchester y del Centro Nacional de Computación.

El autor actualmente es Director General de Recursos Humanos de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

cuando la computadora se utiliza como un simple archivo, acaba por ser el archivo más caro que se pueda encontrar, tanto en términos de los recursos de capital destinados a pagar el tiempo de computación y el espacio de memoria, como en términos de los recursos humanos especializados.

Ya en 1956, un autor indicaba que "durante la última década, en que las computadoras han sido dedicadas también al procesamiento de datos administrativos y de negocios, una gran mayoría de las computadoras utilizadas no ha sido completamente apropiada a sus propósitos y tampoco los propósitos han sido a menudo los más adecuados".²

Este juicio es especialmente aplicable a nuestros países en desarrollo, en donde nos enfrentamos a un número ingente de necesidades prioritarias por satisfacer, arrastrando una escasez crónica de recursos de capital y de mano de obra especializada. Como no podemos producir tan fácilmente este tipo de máquinas y por lo tanto las pagamos con nuestras escasas divisas extranjeras, no podemos darnos el lujo de despilfarrar el costo de tiempos de computadora mal utilizados o sin utilizar. Lo que es más, cada cinco o seis años aparece una nueva "generación" de computadoras con una mayor capacidad de manejo, que despliega habilidades nuevas y cuesta menos por cada bit de información procesada. Nuestro acceso a ellas ocurre, por lo general, con un retraso de dos años en promedio. Así, cuando apenas empezamos a conseguir un grado normal de utilización (lo cual no siempre significa plena utilización) de nuestros equipos, tomando en cuenta el período previo de dos o tres años que requiere llegar a su implementación y operación normal, en otros países ya se están utilizando máquinas de mejor calidad y más confiables, que cuestan menos por cada bit procesado y pueden procesar más información en el mismo tiempo. En algunos países latinoamericanos en especial, la tendencia paternalista que heredamos de la Colonia al centralizar las decisiones,³ ha

² Langefors, *Theoretical Analysis of Information Systems*, p. 12.

³ *Administración Pública en América Latina*, Unión Panamericana, 1965.

dado pábulo a la idea de que los sistemas de información son una especie de panacea universal para curar a la alta administración de los "cuellos de botella" que la ahogan. Como resultado de este mito, algunas organizaciones cometen ahora diez mil errores por segundo en vez de diez al día, debido a ese fenómeno que los analistas de sistemas subrayan con la frase "garbage in, garbage out" (o sea, que si se meten datos absurdos en una computadora, ésta producirá una información sin sentido).

Otra tendencia observada es la de las dependencias que utilizan diferentes marcas de computadoras, con diferentes procedimientos y normas de computación en distintas unidades administrativas. Quizá lo hagan con el fin de prevenir la posibilidad de intercambiar informaciones útiles entre las dependencias involucradas e, incluso, para evitar el intercambio de experiencias entre analistas o la rotación del personal. ¿Quién sabe? Se conoce de una institución pública que contaba con tres distintas computadoras a cargo de tres unidades diferentes y ninguna de estas máquinas se utilizaba, ni siquiera, al 50 por ciento de su capacidad.

Por estos motivos, comencé a tratar de entender a los sistemas integrados de información, básicamente como procesos administrativos complejos, dinámicos y fluidos que, dentro de ciertos rangos de costo, oportunidad, suficiencia y relevancia (y pueden, marginal pero no necesariamente, hacer uso de equipos complicados como los de computación)⁴ vinculan al administrador (manager) con cada una de las funciones de su organización, con la organización como un todo y con el medio ambiente.⁵ También vin-

⁴ El *Curso de orientación en sistematización mecanizada de datos*, editado por las Naciones Unidas en 1967, señala que las máquinas no son esenciales para un sistema integrado de datos (cuadro 91, p. 44) y aún enfatiza que, precisamente porque el trabajo de oficina es complejo y cada bit de información podría servir para diferentes propósitos, la selección de una máquina depende de la complejidad y del volumen del trabajo a desarrollar.

⁵ Medio ambiente (Environment), es el término que utiliza la mayoría de los pensadores del método sistémico; Norbert Wiener lo denomina ambiente in-

cula las diferentes partes de la organización entre sí y con su ambiente, a fin de conseguir el cumplimiento coordinado de sus respectivas tareas (o misiones) y procesos. Esta investigación me llevó muy lejos.

Ahora, el curso de Administración Pública toca su fin y me veo obligado a revisar las notas y meditaciones recolectadas durante estos meses, bajo la supervisión tutelar y el auxilio amistoso del Profesor Page. Los siguientes capítulos resumen esta revisión, habida cuenta de las limitaciones de espacio para la tesis, las de tiempo para revisar y pulir lo que aquí quede escrito y las del idioma. Estoy seguro que se necesitará seguir puliendo y revisando este documento para que las ideas que expresa se vuelvan cada vez más comprensibles y fáciles de digerir. No obstante, me es placentero escribirlo porque considero que, aún en esta forma depulida, puede ser un interesante punto de partida para continuar estudiando éste y otros temas semejantes.

Al tratar de hacer legible el documento, busqué mantener en un rango mínimo los comentarios de carácter estrictamente técnico o matemático. Posiblemente esto quede explicado por el hecho de que no soy ni un analista de sistemas ni un matemático, sino que mis antecedentes se refieren más bien a la Administración Pública, el Derecho, las Ciencias Políticas y el Periodismo. Estos últimos años he estado dedicado específicamente a auxiliar en la resolución de problemas relacionados con la factura de políticas (trabajos preparatorios para la toma de decisiones a alto nivel) y a estudiar los de comunicación administrativa.

No obstante, las limitaciones de espacio del documento me obligan a presuponer algunas condiciones del marco de referencia del lector: presupongo un conocimiento al

mediate o disponible (available environment); el filósofo español Ortega y Gasset lo denominaría circunstancia. * Nota de la Traducción: en español no hay un acuerdo para la traducción de este término. Lo mismo aparece como "medio ambiente" que como "ambiente", "entorno" o "contexto". Con ligeras diferencias semánticas, todos estos términos tienden a definir una diferencia específica entre la ecología de un sistema y el sistema mismo.

menos elemental de los conceptos básicos de la teoría de sistemas y de los sistemas administrativos, por lo cual no explico en detalle algunos de los términos utilizados como, por ejemplo, "entradas", "salidas", "procesos", "retroalimentación", "medio ambiente" y "recursos", entre otros. Tampoco entro en mayores explicaciones sobre la naturaleza de los procesos administrativos que involucra el modelo básico, ni sobre las implicaciones que éste deriva para las diferentes funciones y actividades administrativas especializadas que existen.

El documento comienza con una breve revisión histórica de los principales puntos de vista que se relacionan con el tema, haciendo especial hincapié en los pensadores latinoamericanos. Después, resume algunas de las críticas que diversos autores han hecho, durante los últimos cinco años, a la rigidez de algunas actitudes y definiciones previas. Posteriormente, diserta un poco más a fondo sobre la importancia que tienen la comunicación y el tiempo en los sistemas de información. A continuación propone un modelo básico para un sistema administrativo integrado de información, planteando ejemplos de diversos métodos que pueden servir para analizar su funcionamiento. Concluye, finalmente, con algunas inferencias que he considerado importantes para el tipo de problemas que enfrentan los países en desarrollo, si bien al escribir el documento me he dado cuenta de que algunas podrían resultar de interés para otros países.

Como apéndice de la disertación, se anexa una declaración del Grupo Internacional de Estudios para la Planeación Nacional (INTERPLAN), auspiciado por las Naciones Unidas, en la que se plantean los requisitos personales que los planificadores y administradores de los países en desarrollo deberían llenar, a fin de mejorar, durante las próximas décadas, "la estructura administrativa de diversas organizaciones específicas o del sector público como un todo".^o

Rusholme, Manchester, Marzo de 1971.

^o "Evaluación de la Capacidad Administrativa para el Desarrollo", N. U., Nueva York, (edición en inglés), pp. 3 y 71).

INTRODUCCION A LA TRADUCCION ESPAÑOLA

Muy a pesar de las buenas intenciones que mostraba en la introducción recién leída, no he tenido la oportunidad de seguir puliendo y mejorando este texto. Por lo tanto, con la única excepción de unas cuantas notas extraordinarias (señaladas con asterisco, para dar alguna explicación aislada), he preferido dejar incólume el texto original y no rehacerlo en su traducción al español. He tratado de conservar la frescura de aquellos planteamientos; de no interferir en ellos a la luz de las nuevas experiencias que he ido adquiriendo.

Si se me preguntase hasta qué grado sigo estando de acuerdo con lo que escribí en 1971, respondería que sólo en un 50 a 60 por ciento aproximadamente. De los cursos que he tenido oportunidad de impartir sobre el tema, he derivado algunas inquietudes nuevas. A las más apremiantes, aun consisten en plantear alguna metodología para diseñar e implantar el sistema de información, trataré de dar respuesta con un segundo apéndice, un poco esquemáticamente. Respecto a las demás, sigo manteniendo vivo el sentido del epigrafe de Antonio Machado, esperando que seguirán dando lugar a otros trabajos como éste.

Coyoacán, D. F., Marzo de 1973

CAPITULO 2

LA UTILIZACION DE LAS CONCEPCIONES DE SISTEMAS, TANTO EN LA ADMINISTRACION COMO EN LA INFORMACION ADMINISTRATIVA

2.1 Antecedentes Modernos de las Concepciones de Sistemas.

"Sistema" constituye una palabra y un concepto que ya eran utilizados por los antiguos filósofos griegos y aún, quizá, por civilizaciones más antiguas que la griega. La palabra "sistema" se utiliza en diferentes contextos y con propósitos distintos, significando unas veces "método", otras "orden de cosas" y otras más "procedimiento" o algo diferente. Es durante estos últimos 30 años que este término ha recobrado importancia, gracias a la confluencia de tres corrientes de pensamiento: a) la cibernética, b) la administración científica y c) las ciencias de computación.

a) La cibernética.

En 1943, Norbert Wiener y Arturo Rosenblueth dieron nacimiento a una nueva ciencia multidisciplinaria, a la que denominaron "cibernética" (de la palabra griega "kybernetes", timonel),¹ dirigida a la observación, explicación y simulación de algunas funciones complejas de control y comunicación en los organismos vivos (por ejemplo, de la función de regulación que cumple todo tipo de cerebros). Los ciberneticistas denominaron "sistemas" a sus modelos, tanto a los pensados como a los contruidos y así, por extensión, a aquellos artefactos mecánicos o conjuntos de fórmulas matemáticas destinados a simular el comportamiento previsto de estos modelos. Los avances de la cibernética dieron lugar al desarrollo de diversas ramas nuevas de la ciencia, tales como: la Investi-

¹ De acuerdo con Norbert Wiener, "la ciencia del control y la comunicación en el animal y en la máquina". Según Stafford Beer, "un continuo de interpretaciones para llenar la zanja que existe entre la ciencia y el arte".

gación de Operaciones, la Teoría de Juegos, la Teoría de la Información, los estudios de Organización (como, por ejemplo, los conductistas y de dinámica de grupos) y la Teoría General de Sistemas, entre otras. Para los ciberneticistas, la información es una descripción de aquellas interrelaciones y elementos que mantienen el "equilibrio dinámico" o "estabilidad" de cualquier conjunto organizado u "organización".

b) La Administración Científica.

Los estudios de la administración científica se iniciaron a finales del siglo pasado. Sin embargo, sólo después de las presiones que la Segunda Guerra Mundial impuso a los administradores públicos y privados con sus imperativas demandas, esta corriente comenzó a desarrollarse con mayor ímpetu, a lo largo de dos tendencias principales: una que se basa en los descubrimientos de la economía, de las ciencias de fundamento matemático y de la ingeniería, enfatizando los aspectos "técnicos" de la actividad administrativa y aportando toda una nueva tecnología para poder evaluar y cumplir mejor las tareas fundamentales de las organizaciones sociales administradas. Esta tendencia nos habla de "sistemas administrativos", "sistemas y procedimientos", "sistemas de organización" y otros conceptos semejantes. La otra tendencia fundamental se basa en los avances de las ciencias sociales y de la psicología, para hacer hincapié sobre los aspectos humanos del proceso de interrelación. Algunos de sus términos son: "sistemas sociales formales e informales", "estilos" o "sistemas de dirección" y "sistemas de motivación".

c) Las Ciencias de la Computación.

También en 1943, en la Universidad de Harvard se logró echar a andar la primera calculadora electrónica que pudo recibir el nombre de "computadora". En comparación con los nuevos procesadores automáticos de datos, de tercera y cuarta generación, aquella era una máquina muy rudimentaria. Las computadoras requieren combinar las habilidades y conocimientos de ciberneticistas,

matemáticos, ingenieros en electrónica y otros profesionistas para poder hacer frente, tanto a las necesidades de un equipo tan complejo y delicado como el suyo, como a los problemas que se dan a resolver por medio de estas máquinas. En los últimos 25 años han aparecido cuatro "generaciones" o clases de computadoras, crecientemente mejoradas y también se han desarrollado ciertas tecnologías, denominadas "ciencias de la computación", originalmente creadas para resolver los problemas específicos que produce el trato con las computadoras y que, por analogía, han ido ampliando sus ámbitos de acción. Las principales técnicas que se utilizan o se aplican en la actividad administrativa, son: i) la ingeniería de sistemas, ii) el análisis de sistemas, y iii) el procesamiento comercial de datos.

i) Ingeniería de Sistemas.

Según Langefors,² la ingeniería de sistemas se dedica al diseño y la instalación de componentes eminentemente físicos, principalmente mecánicos y eléctricos. Por una parte, los ingenieros de sistemas están condicionados por el uso de instrumentos matemáticos complejos (como los sistemas de ecuaciones diferenciales o las transformadas de Laplace) para optimizar la estabilidad en el funcionamiento de sus aparatos. Por otra parte, también se dedican a tabicar por separado los diferentes componentes (con el fin de perfeccionar aisladamente sus respectivos atributos) y hasta entonces los unen entre sí. Langefors observa que los ingenieros de sistemas inventaron la descripción de sistemas por medio de programas en secuencia, diagramas de bloques y análisis de redes. Indica que este enfoque causa un problema, porque los ingenieros tienden demasiado a analizar detalladamente cada uno de los diferentes componentes, perdiendo por ello un poco el control del conjunto, puesto que se requeriría una cultura enciclopédica para poder entrar en tantos detalles que pertenecen, a veces, a campos científicos muy distintos. Como resultado de ello, "los libros de texto de la Ingeniería de Sis-

temas y, en consecuencia, los de otros tipos de sistemas (aquí critica al libro de Johnson Kast y Rosenzweig, "Teoría, Integración y Administración de Sistemas") tienden a convertirse en (...) compendios o colecciones de temas, que llevan a un conocimiento superficial y fragmentado del asunto".

ii) Análisis de Sistemas.

El análisis de sistemas es una técnica que se relaciona con otros tipos de estudios analíticos, como la lógica simbólica, los estudios de trabajo, o los de O y M. Aparentemente, de acuerdo con el Diccionario de Computación de Chandor, su fin último es "utilizar una computadora con eficiencia y economía". Casi todos los autores en esta materia convienen en señalar la existencia de dos niveles de análisis: el llamado macroanálisis y el denominado microanálisis. El primero observa al sistema como un todo unitario y consiste en hacerle revisiones generales para obtener algunas deducciones. El otro consiste en una observación detallada y acuciosa de las distintas partes y subpartes, en forma inductiva. En términos generales, raras veces se estudia más allá de dos niveles "internos" (lo que Feiblemann llama "partes" y "subpartes").³ El análisis de sistemas apenas empieza a tratar de independizarse de la computadora, como ocurre en el caso del análisis de sistemas políticos o en el de los sistemas de planeación, programación y presupuesto, mejor conocidos como PPBS.

iii) Procesamiento Comercial de Datos y Sistemas de Información para la Administración.

A fines de los años 50 se empezó a utilizar las computadoras en el procesamiento comercial de datos, lo cual tuvo un enorme éxito, por lo que se refiere a la recuperación de tiempos y esfuerzos que antes se perdían en largos y aburridos cálculos. Al principio, sólo se dedicaba a aplicaciones contables y, a lo largo de diez años, se fue

² Langefors, Op. cit., pp. 17 y ss.

³ Feiblemann, J. y J. W. Friend "The structure and function of organization", en *Systems Thinking*, de F. E. Emery, pp. 30-35, p. 31.

aplicando a la producción, los inventarios, el manejo de tráfico y transportación, los pronósticos, los archivos de personal y otras aplicaciones, básicamente de nivel operativo. Los primeros intentos de sistematizar la información administrativa se hicieron por este medio, primero procesándola en lotes y ya desde 1960 y en línea, para aplicaciones al nivel de supervisión funcional.³ Desde 1967 se empezó a utilizar en sistemas complejos de base de datos (data management), para aplicaciones de alto nivel administrativo⁴; hoy en día aún subsiste una poderosa tendencia a limitar los alcances de la idea de un "sistema de información", comprendiéndolo como "todos aquellos procedimientos y operaciones que involucra un sistema de procesamiento de datos, incluyendo las operaciones manuales y los métodos de comunicación que se utilicen dentro de la organización específica".⁵

2.2 Los Sistemas Administrativos de Información.

Los autores clásicos y los especialistas en administración no comulgarían tan fácilmente con la idea de que el conjunto de la organización sea solamente una extensión de los mecanismos de entrada utilizados por un sistema computadorizado de procesamiento de datos. Las dos principales respuestas que se dan a esta paradoja son las que han ofrecido Richard Johnson y otros autores (en su libro "Teoría, Integración y Administración de Sistemas"), y Herbert Simon (fundamentalmente en "La Nueva Ciencia de la Administración" y "Toma de Decisiones Administrativas").

Johnson basa su concepción en los trabajos de los ingenieros de sistemas y observa que los proyectos más o menos complejos, tales como los que se dedican a la investigación espacial, se dividen en dife-

rentes subproyectos o "sistemas" coordinados, que a su vez son administrados por gentes diferentes, con muy distintos antecedentes y experiencias, los cuales en ocasiones, inclusive trabajan en distintas compañías, separadas por grandes distancias. Este autor comprende a la organización como a un gran "supersistema", compuesto de diversos subsistemas que utilizan o transforman distintos "insumos" o flujos: el flujo de materiales, el flujo de dinero, el flujo de fuerza de trabajo y el flujo de información. La organización cuenta con variados instrumentos para manejar los diferentes flujos y, de este modo, el "sistema de información" o flujo de la información, se opera por medio de sistemas de procesamiento de datos, que pueden ser mecanizados o no mecanizados.

Simon es, a la vez, especialista en administración y en ciencias de la computación. Para él, un sistema de información consiste en "todo tipo de información programada" (lo cual implica toda la información de rutina). Su discípulo James C. Emery⁶ considera que este concepto también abarca "todas las tareas programadas que están asociadas con la preparación de entradas de información para las no programadas". Más tarde, partiendo de la posibilidad de alimentar a una computadora con programas que la autoinstruyan, el propio Simon clasifica los sistemas de información, de acuerdo con los tipos de decisiones a los que sirven, en sistemas de información programada y no programada. A estos últimos los llaman también "sistemas heurísticos de información".

A partir de los trabajos de éstos y otros autores, han ido apareciendo nuevas técnicas administrativas que sirven para analizar o reclasificar las informaciones cuantitativas por medio de modelos matemáticos complejos que, en ocasiones, se resuelven en computadora. Entre estas nuevas técnicas, que tienden a ayudar a los administradores a tomar decisiones en materia de problemas complejos de carácter cuantita-

³ Por ejemplo, para calcular costos de oportunidad, predicciones y ajustes de curvas y de redes.

⁴ Por ejemplo, para planeación, control, apoyo de decisiones y simulación de un producto o de una empresa.

⁵ Chandler A., *Dictionary of Computers*, véase "Information System".

⁶ Emery, James C., *Organizational Planning and Control Systems*, pp. 63 y ss.

tivo (así, por ejemplo, las tablas de decisiones o el análisis de políticas), aparecieron los denominados Sistemas Integrados de Información o Sistemas de Información Administrativa (MIS). El Diccionario de computación de Chandor indica que un MIS es "un sistema que puede llevar a cabo funciones de procesamiento comercial de rutina, por lo que se diseña de tal manera que mucho de lo que procese produzca información que se presentará a los supervisores, incluidos los niveles de alta dirección, para ayudarles a tomar decisiones. Ello implica que los resultados se producirán con rapidez, quizá requiriendo procesamiento en tiempo real, para permitir a los administradores seguir paso a paso el progreso de la organización, en términos de cómo satisface sus principales objetivos".⁶

2.3 Concepción de los Sistemas Administrativos de Información en América Latina.

Alrededor de 1965, la concepción de sistemas y de administración por sistemas comenzó a adquirir importancia en América Latina, cuando los clásicos de estas ideas (Johnson, Simon, Chorfafas, etc.) empezaron a traducirse al español. Cuatro de los modelos más ampliamente conocidos son los de Mario Frieiro (argentino), Wilburg Jiménez Castro (costarricense), Saúl M. Katz (norteamericano que trabaja para la Organización de los Estados Americanos) y Miguel Duhalt Krauss (mexicano), cuyos diferentes conceptos sobre los sistemas de información son los siguientes:

Frieiro, durante una conferencia que dio en la Universidad de México en febrero de 1970, definió a la información como uno de los insumos del sistema administrativo pero explicó que, aparte de los insumos inmediatos (que a su vez son recursos en el medio ambiente), existen por lo menos seis factores exógenos de carácter económico y social en el ambiente local de cada país y catorce en el ambiente internacional, que influyen en los procesos internos del

sistema de la administración pública y que, en la mayoría de los casos, solamente se les conoce por medio de "información" (y por lo tanto, a través de los filtros y la evaluación que hace el sistema político, tan profundamente vinculado al sistema administrativo). Su concepto de información es más amplio que el que tienen los procesadores de datos, y llega a incluir en él los medios y los procesos de comunicación de los que hace uso el sistema, bien para usos internos o bien para vincularse con su medio ambiente.

Jiménez Castro⁷ propone una estructura de "sistemas administrativos prioritarios para el desarrollo" con la idea de sistematizar la coordinación entre los servicios que son comunes al conjunto del gobierno, tales como la planeación, el mejoramiento administrativo, la presupuestación, el personal, las estadísticas, la contabilidad y las adquisiciones, los abastecimientos y los almacenes (a últimas fechas también ha tomado en cuenta los servicios de asesoría legal), por medio de una óptica que distingue los elementos centrales de los periféricos.

Cada uno de estos servicios se convierte entonces en un "sistema", a fin de apoyar "un proceso de decisiones ejecutivas" que, a su vez, necesita: a) conocimiento acerca de lo que ocurre (hechos y datos) b) la canalización apropiada de los datos ya procesados, por medio de planes, programas, presupuestos y políticas generales, incluyendo diversos requisitos, entre los cuales cuenta la participación completa de todo el personal público. Este autor no llama "sistemas de información" a algunos de estos requisitos formales o esenciales, sino solamente a las funciones de estadística y contabilidad.

Katz⁸ acuñó el concepto de "sistemas de acción para el desarrollo" y ha analizado seis de ellos: los recursos humanos, los fi-

⁷ Jiménez Castro, Wilburg, "Sistemas prioritarios para la administración del desarrollo", en Aspectos Administrativos de la Planificación, CEPAL, ONU, pp. 222 y ss.

⁸ Katz, Saúl M., Guía para modernizar la administración para el desarrollo nacional, mimeo, pp. 25 y ss.

⁶ Chandor, A., Op. cit., véase su definición de "Management Information System".

nancieros, los materiales o logísticos, la participación en la toma de decisiones, la legitimidad y la información. A este último lo considera como "flujo continuo y ordenado, de doble vía, de los hechos, datos y conocimientos necesarios para formular y ejecutar un plan de desarrollo". Esta información está sujeta a tres características principales: que sea suficiente, oportuna y relevante.

Duhalt Krauss⁹ se basa en los trabajos de un cibernetista denominado Greniewski, quien diseñó un complicado modelo gráfico del comportamiento de un animal, para demostrar que los organismos biológicos, como el animal mismo, son duales, o sea que están compuestos de dos sistemas interactivos, de los que cada uno procesaría parte de las salidas o productos del otro: un sistema físico que transforma la comida en energía, y un sistema de información que procesa las informaciones y gobierna o regula las acciones. A partir de esto, Duhalt Krauss renueva la idea, apenas atisbada por Johnson, de que existen dos flujos a lo largo de los sistemas administrativos: uno es el de recremática o flujo de recursos físicos y financieros y el otro es el flujo de información. Debido a que éste es un modelo dual, el trabajo humano se toma en cuenta como parte del sistema físico. Este autor marca un importante avance, ya que hasta ahora no se había dado suficiente consideración a esta mitad física, debido a que la influencia del procesamiento de datos ha arrojado una luz más fuerte sobre la parte informativa.

2.4 Comentarios.

Aún a pesar de que los enfoques de los cibernetistas y de los estudiosos de la administración científica obedecen a criterios más amplios en relación a la posibilidad de comprender los sistemas en general y los sistemas de información en particular, parece que las limitaciones de alcance que afecta-

⁹ Duhalt Krauss, Miguel, *Los sistemas administrativos como sistemas duales* (apuntes de clase mimeografiados, 1970).

ron, tanto a los ingenieros de sistemas como a las primeras computadoras rudimentarias, se han seguido traduciendo en la comprensión de los sistemas de información. Algunos de los enfoques resumidos anteriormente muestran una idea sumamente tangencial o determinista acerca de lo que es un sistema y de cuál es la naturaleza específica de los sistemas de información. Otros consisten en concepciones parcializadas y, por lo tanto, su simple agregación no nos daría un concepto integrado, sino más bien consolidado, de los sistemas administrativos de información.

La idea más corriente acerca de lo que es un sistema, entre estos autores administrativos, parece haberse tomado de la Ingeniería de Sistemas, puesto que enfatiza el supuesto realismo y el presunto propósito común de los componentes.¹⁰ Los componentes o elementos de un sistema de información son, de acuerdo con los distintos autores: la tasa o flujo de la información (número de mensajes), sus contenidos, el nivel de detalle que se requiere para la toma de decisiones, los canales de organización que sirven para tratar con diferentes informaciones, y otras características fundamentalmente técnicas.

Como resultado de estas ideas, que parten de la pugna que ocurre entre los diferentes enfoques técnicos existentes sobre el problema, comenzamos a entender en los países subdesarrollados que, de hecho raras veces necesitamos computadoras altamente desarrolladas y con grandes capacidades de memoria. Aquellas dependencias

¹⁰ La definición que dio Jiménez Castro (véase supra, nota 7) en 1966, fue muy típica de la actitud que prevalecía en esa época, si bien acusa ya un relativismo mayor: "'Sistema' (es) el conjunto de órganos, principios y normas sobre una materia, enlazados o coordinados tan estrechamente entre sí, que constituyen un todo indivisible... (sus) partes actúan con una misma orientación y satisfacen un objetivo común. El sistema es así un todo organizado y articulado, no acumulado, cuyo crecimiento va de adentro hacia afuera... (No hay en él) unidades aisladas: hay un órgano central... (y) otras partes componentes que... se denominan 'sectores'".

gubernamentales o empresas privadas que las utilizan para sus usos administrativos, tienden a subutilizarlas en calidad de archivos de multiacceso (archivos que dan la misma información a diferentes usuarios, al mismo tiempo), máquinas de contabilidad en tiempo real o bancos de datos fragmentarios. Solamente una vez al año se utiliza la capacidad total de la máquina, para correr el plan global (por lo general, o casi siempre, un plan financiero o un presupuesto) o el balance de la organización. Esta suboptimización¹¹ del tiempo de computadora y del de los especialistas en sistemas (ambos siendo recursos sumamente escasos, que se apoyan en recursos de capital todavía más escasos), solamente puede resolverse por medio de la sistematización de su utilización.

a) Un paso muy importante tendiente a esta sistematización es el que ha dado Chile en 1968, al crear la empresa de Servicios de Computación Limitada (EMCO).¹² Esta es una dependencia pública, que está a cargo de centralizar y compartir los principales servicios de computación que utilizan el gobierno chileno y las empresas privadas. Un enfoque similar es el que se ha llevado a cabo, en un país desarrollado como la Gran Bretaña, al establecer el Comité de Servicios Administrativos y de Computación para las Autoridades Locales (LAMSAC)¹³ salvo que, en este caso, el comité solamente tiene atribuciones para sugerir y no para señalar normas. El combinar y compartir las computadoras en términos de centro y periferia para diferentes usos, es un primer paso sumamente importante hacia el uso más eficiente de este tipo

de herramientas en algunos sistemas de información.

b) El segundo paso debería consistir en una revisión crítica e imaginativa de algunas de las necesidades que hasta ahora se han satisfecho con costosos tiempos de computación o incluso con tiempos de alta administración, todavía más costosos. En este orden de ideas podríamos darnos cuenta, por ejemplo, de que se podrían poner a trabajar archivos de multiacceso en forma de videotape microfilmado, y utilizar así receptores baratos de televisión en distintos puntos de acceso, para poder recuperar la información. O bien, se podrían también diseñar formas con copias de diferente duración (una variante de este método consiste en la forma única, que se llena con todos los datos necesarios y luego, por medio de un duplicador de alcohol, se copian diferentes partes seleccionadas de ella sobre distintas etiquetas, tarjetas de control, etc., para ser utilizadas por diversas departamentos y operaciones relacionados con la forma original. Esta última va a una base de datos central durante el tiempo estipulado por las normas jurídicas o de organización establecidas, y los duplicados específicos pueden durar desde unas cuantas horas —en el caso de una orden de despacho al almacén—, hasta un año —para el caso de la tarjeta de control que sirve de antecedente en caso de queja o para propósitos de información—. Podríamos también darnos cuenta de que el tiempo real es un concepto relativo (no solamente porque el nanosegundo que se tarda en registrar un dato hace ya de éste un registro del pasado, sino también) porque depende, específicamente, del ritmo o el momento exacto en que se requieren los datos y no del momento en que se producen. No solamente ocurre que la mayoría de las actividades administrativas requieren información sobre una base semana o mensual, e inclusive anual, sino que también, mientras más largo plazo sea el nivel de la decisión, más completa y cualitativa será la naturaleza de los datos que se necesiten (por sus implicaciones sociales, políticas o de valo-

¹¹ Suboptimización, de acuerdo con Hitch y Mc Kean, citados por James C. Emery (Op. cit., p. 5), es "la sanción que se paga por conseguir metas locales que son inconsistentes con las metas generales o globales".

¹² Seminario sobre Sistemas de Información en el Gobierno, EMCO, Santiago, Chile, 1969.

¹³ Véase LAMSAC, an organization designed to work for local authorities y Computer Development in Local Government, 1969.

res). Ninguna computadora puede todavía tener estos datos en tiempo real. Los datos complejos tienen mucho mayor tendencia a ser "interpretados" que a ser "procesados".

c) Finalmente, hay que revisar seriamente la tendencia a equiparar, como si fuesen sinónimos, la técnica llamada análisis de sistemas con la actividad de procesar datos en una computadora.

i) Por una parte, los analistas de sistemas deberían estar capacitados para tratar con diferentes tipos de sistemas y no solamente con los computadorizados. Solamente en términos administrativos, la ayuda de un analista de sistemas capacitado en cuestiones que tienen que ver con los métodos, los procedimientos o el estudio de los recursos materiales, sería sumamente valiosa. Se podría motivar a muchas más personas a capacitarse como analistas de sistemas y muchos de los costos de implantación e instrumentación de nuevos sistemas y nuevos equipos se podrían evitar de esta manera.

ii) Por otro lado, dado que el analista de sistemas se especializa en evitar tanta suboptimización como sea posible, el enfoque del análisis de sistemas debería ampliarse hasta poder evitar la suboptimización de todo tipo de sistema relativamente aislado. Aparte de los clásicos dos niveles de análisis detallado (el macro y el microanálisis), se podrían estudiar otros dos niveles de ge-

neralización, de tal manera que se pudiese observar el papel que juega nuestro sistema entre otros sistemas físicos o sociales y también cuestionar la validez de los principales conceptos abstractos que se utilizan para poderlo justificar o interpretar. Se ha avanzado mucho en este terreno durante los últimos cinco años,¹⁴ permitiéndonos de esta manera ampliar nuestra idea de lo que son los sistemas de información.

¹⁴ El sociólogo mexicano, Pablo González Casanova, en su libro "Categorías del Desarrollo Económico", enfatiza los problemas que trae consigo la suboptimización de la investigación económica y social en los países en vías de desarrollo, debido a los valores categoréticos que subyacen en los modelos utilizados para definir el desarrollo económico: Modelos que no correspondan con los ambientes histórico y cultural en los que tienen que aplicarse. Dice que es un enfoque crítico de la situación debería cuestionar la validez de las presunciones dogmáticas, antes de aplicarlas en condiciones totalmente distintas de espacio y de tiempo. Sir Geoffrey Vickers, autor de *The Art of Judgement* asume una posición semejante. A estos niveles abstractos de análisis les llama juicios de valor y juicios de realidad y, a la interacción entre ellos, sistema de apreciación. Este sistema evaluativo funciona como "una categoría última, que sólo pueda ser aprobada o condenada por un ejercicio posterior de esa misma capacidad" (de juicio) o sea, por otro ser humano, igual en su capacidad apreciativa al que ejerció el juicio a evaluar.

CAPITULO 3

NUEVOS ENFOQUES SOBRE LA CONCEPCION DE SISTEMAS ADMINISTRATIVOS (1965-1970)

3.1 Las tendencias más importantes:

Las tres corrientes más importantes que se han desarrollado durante los últimos cinco años, en relación a los sistemas de información, son las siguientes:

a) La primera consiste en un enfoque técnico, que ha ampliado sus perspectivas para definir y formalizar de una manera más completa las diferentes partes de un sistema de información. Esta es la idea que propone el profesor Nils Borje Langefors, experto sueco en procesamiento administrativo de datos. En su libro "Theoretical Analysis of Information Systems" señala que, una vez que se ha hecho una definición formal de un problema, entonces cualquier analista numérico capacitado puede trabajar un procedimiento de solución.¹ Así, acentúa la importancia de "hacer posible que se pueda obtener la información faltante a partir del propio sistema", siempre y cuando se comience por diseñarlo como un sistema de información que se autoinstruya. James C. Emery ("Organizational Planning and Control Systems") también toma esta dirección. Para él, un sistema de información "integrado" o "total", significa "un sistema más estrechamente acoplado, con una menor independencia entre sus partes" y considera que esto implica resolver dos problemas distintos: 1.—"un acoplamiento, más estrecho del propio sistema de información" y 2.—"un sistema de información que permita acoplar más estrechamente las diversas partes de la organización misma". Esto significa poner un acento mayor en los propios sistemas, que en las técnicas de procesamiento de datos de la organización.

b) La segunda corriente consiste más bien en un enfoque de naturaleza filosófica, que

pretege revisar críticamente muchas de las ideas que habían sido postuladas por los primeros autores del "enfoque de sistemas" aplicado a la administración, planteándose ahora intentos de respuesta que exceden los ámbitos de la Ingeniería de Sistemas. Algunos de los autores que siguen este enfoque filosófico han optado por regresar a los conceptos originales de la Cibernética; otros, han recurrido a la Teoría General de Sistemas y a la profunda preocupación que esta teoría tiene en relación a los aspectos ambientales de los sistemas abiertos; algunos se han referido a los estudios conductistas y de Teoría de la Organización y otros más a distintos campos de estudio, como los de la Teoría de la Información o las investigaciones sobre comunicación. Este es el enfoque que muestran, por ejemplo, David I. Cleland y William King ("Systems Organizations, Analysis, Management") y también Stafford Beer ("Managerial Cybernetics"). Esta segunda corriente tiende a reunificar las implicaciones técnicas y sociales de los sistemas administrativos, tal como puede notarse en la recopilación que ha hecho F. E. Emery bajo el título "Systems Thinking".

c) La tercera corriente está representada, básicamente, por el Instituto Tavistock de Londres, y por otros autores británicos tales, como Sir Geoffrey Vickers ("The Art of Judgment"), Tom Burns y G. M. Stalker ("The Management of Innovation") y otros, que tienden a comprender de qué manera se produce un equilibrio dinámico (constantemente restabilizable) entre los diferentes sistemas que componen una organización y de qué manera este equilibrio dinámico llega a conseguir un cierto grado de estabilidad por medio de la regulación. El papel que cumple esta función de regulación se basa, lo mismo en la razón humana que en la información disponible y en los medios técnicos asequibles. Vickers, por ejemplo, comprende al administrador como un regulador regulado, que trabaja con base en un sistema institucional de apreciación (o sistema de juicio) sujeto a una autoinstrucción constante. Burns y Stalker observan que toda organización es "un sistema interpretativo".² El pro-

¹ Langefors, Op. cit., p. 1.

² Burns, Tom y F. M. Stalker, on The Manage-

pio F. E. Emery, junto con otros miembros del Instituto Tavistock entienden el estado de equilibrio dinámico que se da entre los diversos subsistemas administrativos como un complejo sistema socio-técnico.

3.2 Revisión de conceptos a la luz de los nuevos enfoques.

Algunos de los conceptos que han sido utilizados, explícita o implícitamente por los primeros autores, se han visto sujetos a revisión y crítica por estos nuevos enfoques. Conviene resumir, especialmente, tres de estos nuevos conceptos:

- a) La naturaleza de la unidad de los sistemas,
- b) La relación que se da entre los sistemas y la realidad, y
- c) La presunta direccionalidad o intencionalidad de los sistemas.

mont of innovation, dicen que la organización es "un sistema interpretativo", en el cual "cada (actividad) se realiza en respuesta a la información recibida; cada una de estas actividades involucra alterar, recomponer o reordenar informaciones o cosas; cada una termina con la transmisión de la información o cosa alterada a algún otro receptor. La 'información recibida' puede ser cualquier cosa, desde la visible presencia de trozos de material al lado del banco de un operario, o a su alcance en una cinta sin fin, hasta los contenidos de la conferencia del día... la 'acción de esta información' significa que se le aplican habilidades técnicas o manuales y conocimientos previos sobre lo que es capaz de comprender cada quien de conformidad con las expectativas de otros miembros de la organización. El proceso, en la medida en que se le puede aislar en acciones singulares, solamente se completará para un individuo determinado cuando la información haya sido transmitida a todos los destinatarios que se encuentran dentro de la organización o fuera de ella, y a donde sea necesario para una eficaz acción subsecuente en concordancia. De hecho, podemos considerar que (...) una organización es, en su forma más simple, una especie de artefacto diseñada para traducir los órdenes (...) o demandas de los usuarios en general, en artículos y servicios. Todo el proceso de traducción se rompe a su vez en una serie de pequeños pasos, cada uno de los cuales es una operación de traducción en sí mismo..." p. 78.

a) Los sistemas tienen que funcionar como una unidad única, no como un "conjunto", "serie" o "secuencia".³ A este respecto, Russell Ackoff, patriarca de la investigación de operaciones, en alguna ocasión observó que "la característica esencial de un sistema es la de que consiste en una unidad compuesta de partes interactuantes, cada una de las cuales tiene intereses por su propio derecho.⁴ Por tanto, si dejásemos actuar las fuerzas antisinergísticas⁵ sin ninguna traba, no llegaríamos a tener sistema alguno, o bien solamente un sistema muy transitorio y dislocado. Por esta razón, el significado de "sistema" es interpretado por diversos autores como "orquestración"⁶ "configuración"⁷ "jerarquía"⁸ o "estructura".⁹ Todos estos términos muestran las características relativamente caleidoscópicas de un sistema, cuyos elementos parecen interrelacionarse de una u otra manera, mientras se mueven o cambian posiciones, o van alterando también la forma y el contenido de sus interrelaciones. Herbert Simon¹⁰ por una parte, y los estructuralistas franceses, como Claude Levi-Strauss por la otra, explican esta situación paradójica, alegando que los hombres apu-

³ Véase la nota de referencia No. 10 del capítulo 2.

⁴ Citado por James C. Emery (Op. cit., p. 3).

⁵ "Antisinergísticas" son aquellas fuerzas que se oponen a la unidad de las organizaciones; fuerzas que atentan contra la unidad y sus interdependencias; fuerzas centrífugas.

⁶ Cherry, Colin. On Human Communication, p. 305.

⁷ Angyal, A. "A Logic of Systems, en Systems Thinking, por F. E. Emery, pp. 17-31, p. 26.

⁸ Terminología utilizada por Herbert Simon, citado por James C. Emery, Op. cit.

⁹ Feiblemann et al, Op. cit. en Systems Thinking de F. E. Emery. El término "estructura" también es utilizado por los estructuralistas; el "estructuralismo" es una palabra acuñada por el antropólogo francés Claude Levi-Strauss. Significa un enfoque analítico de los procesos, semejante al que utilizan los lingüistas (Saussure, por ejemplo), hasta llegar a analizar los pequeños "ladrillos" finales de las diferentes actividades humanas (económicas, psicológicas, etc.), de tal manera que se los descubre, se les analiza y se pueda jugar con ellos.

¹⁰ Véanse las notas 8 y 9 de este mismo capítulo.

rentemente no pueden comprender y encarar el mundo en toda su complejidad, sino que sólo pueden observarlo en términos de una "jerarquía de componentes", relacionándose con él en una forma secuencial, de uno a uno. En tanto que nuestra relación con cada elemento es de uno por vez, las interrelaciones del sistema se están dando todas juntas, en forma fluida y dinámica. Estas relaciones pueden cambiar de intensidad o de frecuencia o bien pueden atraer nuevos elementos o interrelaciones al sistema, que de esta manera "crece", como lo hacen los sistemas que se autoinstruyen.

b) Un sistema no es una cosa "real"; sus partes o elementos son solamente abstracciones. Colin Cherry ("On Human Communication") define un sistema como una "orquestación de atributos".⁶ Las cosas del mundo real cuentan con muchísimos atributos pero, para efectos de un sistema, se seleccionan solamente algunos de ellos porque la realidad como tal es demasiado rica y se vuelve excesivamente incierta e indefinible. No obstante, como nuestro cerebro "trata de dar algún sentido a aquello que ve, en lugar de observarlo tan simple y tan poco críticamente como lo haría una grabadora o una cámara fotográfica",¹¹ estructuramos algunos de estos atributos o variables y descartamos u omitimos los demás. El resto de la realidad lo metemos dentro de una convención que el ciberneticista W. Ross Ashby bautizó como "caja negra"; nos volvemos ciegos hacia ella, de la misma manera que somos ciegos a aquellos colores cuya vibración es menor que la del rojo o mayor que la del violeta. De esta manera construimos nuestros sistemas, al establecerles límites arbitrariamente elegidos y al considerar que solamente son "relevantes" algunos atributos o puntos discretos (aislados) sobre cuyo comportamiento tratamos de hacer previsiones. Estos puntos se denominan "elementos" y la selección que hacemos de ellos, así como la forma en que los estructuramos, nos servirán ulteriormente como una pantalla para filtrar e interpretar el sistema y el mundo;

¹¹ Rattray Taylor, Gordon, A New View to the Brain, en la revista "Encounter", febrero de 1971, Vol. XXXVI, No. 2, pp. 24 y ss.

quitarle incertidumbre a nuestras previsiones, y predecir comportamientos.

Aquí tenemos dos problemas a considerar: (i) ¿Qué tanta incertidumbre podemos eliminar? y (ii) ¿Qué tan realista puede ser un sistema?

(i) Los ciberneticistas consideran como un axioma que la incertidumbre no puede ser eliminada totalmente. "Cualquier observación que se haga del mundo real es factible y ocupa un intervalo definido" de tiempo y espacio. Ello es así, porque "no estamos prediciendo sucesos que van a ocurrir, sino sólo ciertas entidades abstractas que consisten en probabilidades de que ocurran ciertos sucesos, y que pueden ser interpretadas de muy diferentes maneras".¹² Construimos nuestros sistemas para conseguir un cierto grado de certidumbre, pero la certidumbre misma es más bien un estado de nuestra mente que un resultado de la cantidad de información recuperada. Sin embargo, esto no quiere decir que vivamos en un estado de cosas caótico. Nuestras ideas acerca del caos provienen de nuestra incapacidad para percibir a un tiempo diversas formas posibles de comportamiento, así como de nuestras convenciones idiomáticas.¹³ Por ello, relacionamos dos realidades por medio de un sistema; vinculamos la realidad de nuestros problemas vitales (que se fundamentan en nuestra propia realidad como seres existentes) con la del resto del mundo, por medio de secuencias de comunicación entre: a) nuestro propio marco de referencia biográfico (el sistema de todas las estructuras que podemos reconocer, a partir de nuestras experiencias y de lo que hemos aprendido) y b) un modelo o sistema que nos permite identificar las denominaciones que guardamos en nuestro marco de referencia en los atributos que encontramos en un "trozo de realidad" y que consideramos relevantes pa-

¹² Pask, Gordon, An Approach to Cybernetics, pp. 19-25.

¹³ Pask advierte: "tal como la convención de que un conjunto de partículas uniformemente distribuidas es más caótico que un conjunto configurado de partículas".

ra nuestros objetivos. Si pudiésemos describir estos atributos sin ambigüedad alguna, podríamos reemplazar nuestros sentidos por instrumentos y resolver el problema en forma cuantitativa.

(ii) En este sentido, es como podemos diferenciar la "realidad" y el "realismo" de un sistema. De hecho, no hay sistemas "reales": todo sistema está compuesto de información abstracta, sujeta a una interpretación y, por lo tanto, podríamos decir que todo sistema es un sistema de información. Cuando denominamos "sistema" a una construcción cibernética, no estamos refiriéndonos a la naturaleza de sus partes físicas o mecánicas, sino a la forma en que simula (o sea, que nos informa acerca de) alguna función orgánica. Los sistemas, como queda dicho, son redes o arreglos fragmentados de información, que se ajustan a partes abstractamente definidas del mundo real (material): Sus elementos son sólo algunos de los atributos de algunas de las cosas o entidades reales que se manifiestan dentro de ciertos ámbitos o límites arbitrariamente colocados. Como los atributos no pueden separarse de las entidades a que pertenecen, si las entidades se "mueven" o cambian de posición en el arreglo, también cambian las relaciones entre los atributos. Por ello, un sistema simplista y estático no es bastante para hacer predicciones. Se requiere un sistema más flexible, una pantalla más fina (quizás, incluso, varias pantallas conectadas por diversos parámetros que les sean comunes). Un sistema de este tipo comprendería los cambios y serviría para hacer predicciones más precisas sobre la realidad. Por lo tanto, sería más "realista" que uno estático y lineal.

Esto es lo que ocurre con los sistemas homeostáticos (autorregulables) y los que se autoinstruyen como, por ejemplo, los denominados "sistemas vivos" (lo cual quiere decir todo aquello que comprendemos sobre los procesos de autoinstrucción y de interpretación que caracterizan a los seres vivos).¹⁴ Para simplificar este concepto, se ha dado en decir que los sistemas tienden a con-

seguir un estado de ultraestabilidad, equilibrio o supervivencia.¹⁵

c) Finalmente, se han planteado serias dudas sobre los supuestos "propósitos" o "intenciones" de los sistemas. Los primeros autores, un poco llevados del enfoque de los ingenieros de sistemas —para los cuales la construcción final de un sistema estaría fuera de su propio control— hablan acerca de los "objetivos comunes" o "esenciales" del sistema, como si el sistema pudiese ser intencional y tener una especie de "sentido de direccionalidad". Esta noción de "intencionalidad" ha sido profundamente criticada por los ciberneticistas, quienes consideran que los sistemas (o mejor dicho, los reguladores de los sistemas) solamente equilibran la probabilidad de resolver necesidades y prioridades. "Cuando, como ocurre a menudo, diversos mecanismos interactuantes (parecen buscar) una meta, o un solo mecanismo parece buscar diversas metas, podríamos aplicar el término de propósito a la conducta resultante, (pero) ello no significa que se haga ninguna sugerencia de la presunta existencia de una fuerza vital. . .";¹⁶ alegan.

Sir Geoffrey Vickers¹⁷ explica este problema en términos administrativos, por medio de las relaciones que se dan entre un administrador (que es un regulador) y el curso de acción o norma que dirige. La función reguladora sirve a dos tareas: al mantenimiento del curso de los asuntos, de acuerdo con las relaciones corrientes que lo gobier-

¹⁴ Como hipótesis de trabajo, podría ser útil examinar si no estamos solos en esta empresa de estar formulando estructuras para interpretar el mundo real. Esto parece ser más evidente en los animales superiores, pero aún la más pequeña célula selecciona y procesa información a partir de un medio ambiente "incierto" para ella, con el fin de controlarlo y sobrevivir (véase Jacques Monod. *L'hasard et la nécessité*. París, 1970).

¹⁵ De hecho, una tarea se distingue de un proceso, en que aquella justifica la existencia del sistema, mientras que éste acrecienta su supervivencia.

¹⁶ Pask, *Op. cit.*, p. 13.

¹⁷ Vickers, Sir Geoffrey, *The Art of Judgment*, p. 22.

nan (o sea, de acuerdo con la situación; a esto se le llama la función ejecutiva de un administrador), o bien a la modificación de esas relaciones gobernantes, (o sea, la función de factura de políticas por parte del administrador). Si se deja solas a las situaciones, éstas tienden a regularse por sí mismas, de la misma manera que la ecología regula, por ejemplo, la población de los lemmings.* La razón por la cual se requiere una intervención humana, estriba en tratar de regular el sistema "a un nivel más aceptable" para los seres humanos.

Indica Vickers que "aquellos que reconocen la diferencia, no debiesen contentarse con enmascararla u ocultarla dándole a estas funciones de fijar metas y conseguir metas, un significado tan amplio como para incluir en ellas las funciones de establecer normas y mantener las normas, ya que la fijación de metas es una forma especial de regulación, que está sujeta a sus propios mecanismos específicos".

Más adelante explica que "las metas que buscamos son solamente cambios en los términos de nuestras relaciones o en nuestra oportunidad para relacionarnos; pero la mayor parte de nuestra actividad consiste en la relación propiamente dicha" ("Nadie quiere una manzana; puede ser que quiera comerla, pintarla, venderla o incluso poseerla —lo cual es una forma muy común de relación continuada—" pero no quererla, es decir identificarse plenamente con la manzana, en todos sus atributos y aspectos). Pienso también que el "regulador ejecutivo de un sistema" tiende mucho más a encargarse de la actividad de "evitar los peligros", que efectivamente de la de alcanzar metas.

* Los lemmings son unos pequeños mamíferos, que viven predominantemente en las zonas nórdicas y están sujetos a un ciclo demográfico de cuatro años, al cabo de los cuales crece a tal grado su población que se arrojan en masa hacia el mar. Tratando de escapar de los efectos de su explosión demográfica, acaban por suicidarse en tal cantidad, que la población se reequilibra y el ciclo vuelve a comenzar.

3.3 La relatividad y flexibilidad en los sistemas.

Debido a que los sistemas no operan de una manera aislada (salvo en nuestras abstracciones), todavía quedan tres problemas que deben ser comprendidos:

a) El problema de la interacción entre, los "sistemas de información" y los "sistemas físicos"; b) El problema de la interacción entre el sistema y su medio ambiente, y c) El problema de la interacción entre sistemas.

a) Todo sistema es, por sí mismo, un elemento de otros sistemas "metasistémicos", los cuales explican y predicen algunos de los atributos del primero. Este hecho hace que el primer problema se vuelva un poco más complejo, pero probablemente se le pueda explicar con el siguiente ejemplo: vamos a comenzar la cadena con un sistema "general" o "concreto" o "físico", formado por atributos que pueden observarse en cosas reales. Este sistema nos da algunos datos para interpretar y predecir algunos de los posibles comportamientos de sus elementos, dentro de ciertos límites arbitrariamente establecidos. Aparte de algunos datos de detalle (definición de atributos, interrelaciones, actividades, etc.) nos da una idea general de su propia estructura. Todas estas informaciones forman parte importante del "sistema de información" de este "sistema general". Registramos las informaciones en medios físicos, a fin de procesarlas o comunicarlas y estos registros pasan a formar parte, como elementos, del "sistema general". Un nuevo "sistema de información", más completo, debe tomar en cuenta a estos nuevos elementos, y así sucesivamente. En otras palabras, tenemos aquí un par de sistemas interactuantes que van creciendo y aprendiendo uno del otro, y se interconectan de tal manera que los productos modificados de uno constituyen los insumos del otro¹⁸ y viceversa. Dependiendo de cuál sea nuestra función principal en ese instante, definimos

¹⁸ Esta es una modelación del mismo fenómeno dinámico observado por Duhaut Krauss. Véase capítulo 2.

a cualquiera de los dos sistemas crecientes como "el sistema" propiamente dicho y al otro lo relegamos al papel de un elemento o subsistema del primero. Así ocurre que, como el que elabora políticas tiene que interpretar información, para él "el sistema" es el sistema de información; en cambio, el archivista no toma en cuenta los contenidos de información de sus expedientes sino, más bien, el número, la localización, el grosor y el peso de cada uno de ellos; su "sistema" es un sistema físico.

b) Esto lleva a una situación conocida como el "principio de relatividad de los sistemas"¹⁹ el cual establece que "un sistema, que está sujeto a la influencia de su medio ambiente, es un subsistema de otro sistema más grande y que cada una de sus partes constituye, por lo menos potencialmente, un sistema".

Esta jerarquía, estructurada de una manera creciente, sólo acaba cuando alcanzamos un nivel de sistema "absoluto" o "total", que quizá podría estar formado por el total de los atributos de todas las cosas que componen su propio universo, y que también sólo se podría comprender al tener todos los datos sobre todos los posibles comportamientos de todos sus elementos. Un sistema así sería tan rico en incertidumbre que, incluso si llegara a ser posible contruirlo algún día, definitivamente sería inconcebible y no sería más que una "caja negra" para los alcances intelectuales de la humanidad del siglo XX. Es muy posible que este fuese, efectivamente, un "sistema real" (o, mejor dicho, la realidad. Hasta ahora solamente podemos pensar en términos más o menos realistas, o sea abstractos, fragmentados, estructurados, y más o menos relativos).*

c) De alguna manera, esto es lo que se reconoce como característico de los sistemas "abiertos": "Se podría hablar de un sistema cerrado, si ningún material entrara o saliera de él, el sistema es abierto si tiene importación y exportación y, por lo tanto, sus

componentes cambian. Los sistemas vivos son sistemas abiertos, manteniéndose en un constante intercambio de materiales con su medio ambiente y en una continua reconstrucción y destrucción de sus propios componentes". Von Bertalanffy²⁰ explica la diferencia entre el equilibrio estático y el equilibrio dinámico (el llamado estado estable o "steady state" es un cierto tipo de equilibrio, dinámico que siempre se encuentra "en el filo de la navaja") y afirma que, para poder realizar un trabajo, "el sistema no debe estar en equilibrio, sino tratando de alcanzarlo. Por lo tanto, la característica de ser un sistema abierto es la condición necesaria para la capacidad continua de trabajo del organismo". Finalmente, dice que "tenemos que tomar en cuenta, en este balance, . . . no solamente el trabajo efectivamente desarrollado, sino también, . . . la energía que se necesita para mantener ese estado de equilibrio dinámico". Así pues, los sistemas no solamente no están intencionalmente direccionados, sino que tienen que cambiar continuamente lo que podríamos llamar sus "metas" (o las interpretaciones acerca de ellas) a fin de conseguir ese estado de equilibrio dinámico al que les conduce su propio juego de fuerzas centrífugas y centrípetas. Más aún, todo sistema es, de hecho, un sistema abierto o "relativamente aislado".

Si partimos del principio de relatividad, que señala que todo sistema se encuentra en algún grado de relación con su medio ambiente, manifestándose como una cadena de "atributos - medios físicos - información", tendremos que comprender a los sistemas, no tanto en unidades aisladas cuanto, como mínimo, en unidades binarias formadas por sistemas acoplados e interactivos.

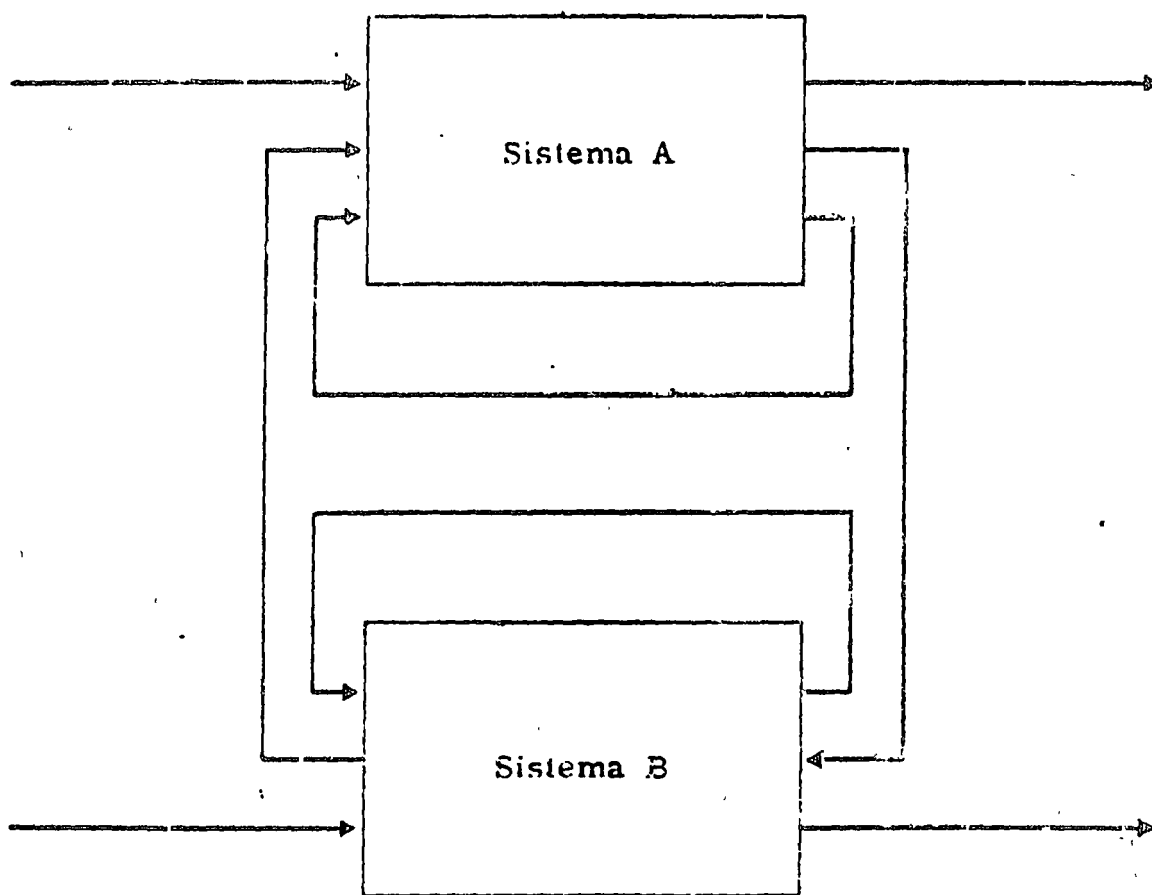
La figura No. 1 muestra como opera el sistema de un par de sistemas interactivos. Parte de los productos de A son insumos para B y viceversa. Así también, parte de la retroalimentación de A cruza por medio de (o es transformada por) B y viceversa. Así pues, B es "medio ambiente" de A y A es

¹⁹ Langefors, Op. cit., p. 19.

* Véase, a este respecto, lo que dicen J. Feibleman y J. W. Friend acerca de la organización perfecta, en Op. cit., p. 51.

²⁰ Von Bertalanffy, Ludwig, "The theory of open systems in physics and biology", en *Systems Thinking*, de F. E. Emery, pp. 70-85.

Figura 1.



Un par de sistemas interactivos acoplados

a su vez "medio ambiente" de B. Este par de sistemas interactivos podría ser considerado como un sistema cerrado, si no fuese porque los atributos abstractos de las cosas reales que los componen, traen consigo mucho más atributos o variables al campo de relación de estos sistemas, hasta llegar a hacer incierto y distorsionar el equilibrio que se hayn conseguido.

La capacidad de un sistema "para sufrir un cambio limitado sin sufrir una desorganización grave" es conocida como "flexibilidad"²¹ y "la rigidez consiste en la ausencia de esta capacidad". La flexibilidad se puede adquirir de dos maneras: permitiéndole al sistema utilizar recursos "flexibles" o "para todo uso", o bien por medio de una cierta "holgura" o marginalidad en el uso de los recursos.²² El diseñador o intérprete de un sistema realista debe ser lo suficientemente flexible y considerarlo como abierto, con el fin de poder definir mejor y regular más adecuadamente su curso y su relativo cambio de posiciones en su medio ambiente.²³ A esta actitud se le conoce como "crítica".

3.4 Comentarios

Con estos nuevos enfoques de la administración de sistemas, toman forma los sistemas de información. Los sistemas de procesamiento técnico de datos se consideran como una

herramienta poderosa, pero no como la única herramienta. La computadora es solamente otro sistema interactivo, otra pantalla más, que sirve para maximizar la eficiencia de algunos productos de la organización. Pero el sistema de información, si quiere ser sistemático e integrado, tiene muchos otros parámetros a tomar en cuenta: ¿Qué tanta de la información total que se necesita para manejar una empresa, pública o privada, se necesita de alguna manera, bien sea en forma manual o automática?, ¿qué tanta información debe interpretarse y traducirse de una unidad a otra, hasta que alguien la traduce en un producto final?, ¿qué tanta de esta información no solamente no es cuantitativa, sino que inclusive es volátil y, por lo tanto, imposible de ser procesada por computadoras?

La primera implicación que resulta de todo esto es que la responsabilidad del sistema de información no corresponde a un técnico, sino al funcionario de más alto nivel. Es él quien regula el curso de acción de toda la organización, tanto del sistema técnico como del social.²⁴

La segunda implicación es que un sistema integrado de información resulta ser una estructura compleja y por lo tanto ambigua.²⁵ No puede ser utilizado en términos mecánicos —excepto en determinadas secuencias y para ciertas interacciones específicas.— Esto significa que (a) el regulador (administrador) está regulado a su vez, tanto por

²¹ Feiblemen, et al, *Op. cit.*, p. 41, and Emery, James C., *Op. cit.*, p. 27.

²² Emery, James C., *loc. cit.*

²³ Entiendo esta actitud crítica como una mezcla de curiosidad y creatividad al mismo tiempo. Claro que puede ocurrir el riesgo apuntado por Gordon Pask de que "ésta no es una metodología prudente porque se corre el peligro de parecer impertinencia" (*Op. cit.*, p. 19), pero Langefors (*Op. cit.*, pp. 11-14) también recomienda revisar todos los elementos en presencia, haciendo "mas planeación y un análisis que lleve a un verdadero enfoque de sistemas" y al mismo tiempo "analizando y enlistando detalladamente todas las partes del sistema". Y, podría agregarse quizá, no olvidar que nuestro querido y lindo sistema no es más que medio ambiente para todos los demás, a los que afecta.

²⁴ "La alta dirección" o "alta administración" es también un término relativo. Toda persona que trabaja en una organización es un administrador. De hecho, es el más alto administrador de su propia unidad. Inclusive toda persona que maneja un abanico de comportamientos y expectativas individuales y sociales, administra a otros, al más alto nivel dentro de su rango. Sea cómo sea, debido a que la suboptimización se hace más evidente al nivel de organizaciones completas, se usa el término de "alta dirección" o "alta administración".

²⁵ Un modelo integrado consistiría en un rompecabezas formado de diferentes modelos, tanto cuantitativos como no cuantitativos. Su valor principal consistiría en que permitiría evitar la suboptimización de utilizar únicamente modelos que sólo se puedan resolver por técnicas matemáticas.

la forma como utiliza su sistema de información, como por los cambios que experimentan las situaciones que encuentra; y que (b) los "cambios", la "regulación", las "secuencias", etc., son términos que denotan ciertos hechos que ocurren a lo largo del tiempo. Si el tiempo no cambiase la estructura de los sistemas, los reguladores (y sus sistemas de información) no serían, por lo tanto, necesarios.

Con el fin de explicar la manera en que cada uno de los elementos juega un cierto papel en cada situación, algunos autores hablan de un efecto denominado "catarata de consecuencias": si X o Y o Z nunca ocurriese, entonces el suceso F (X, Y, Z) nunca ocurriría tampoco. Los investigadores de operaciones acostumbran decir, en un lenguaje más complicado, que si alguna variable importante no fue adecuadamente descrita y

explicitada "en palabras", quiere decir que ignorábamos su existencia y que creció fuera de nuestro control. Por su parte, un químico y biólogo alemán del siglo pasado, llamado Justus Von Liebig, observó que "el resultado global de cualquier actividad dada está condicionado y constreñido por el factor más débil".²⁸

Podemos postular ahora, con base en las revisiones que hemos hecho, que los dos factores más débiles de las primitivas teorías de los sistemas de información eran: la falta de conciencia de que los sistemas de comunicación forman una parte fundamental de los sistemas de información, y la falta de conciencia sobre el papel que juega el tiempo en el sistema.

²⁸ Duhaill Krauss, Miguel "La Administración Pública y el Desarrollo en México", "AMAPPAC", 1970.

CAPITULO 4.

EL PAPEL DE LA COMUNICACION Y DEL TIEMPO EN LOS SISTEMAS DE INFORMACION

La noción mecánica de los sistemas de información pone el acento sobre algunos de sus elementos, tales como los contenidos y la capacidad de los archivos y de las memorias, las velocidades de transmisión, etc. Otros enfoques técnicos se preocupan de diversos problemas específicos, tal como el de centralizar o descentralizar ciertas funciones informativas. Algunos de los autores de la corriente social enfatizan las características económicas de la información¹ y otros más (que no se revisan en este trabajo) parecen preocuparse más de los procesos individuales o de grupo que se producen en la generación y filtrado de la información. El enfoque orgánico que hemos atisbado en el Capítulo 3, al ser de naturaleza más fluida y compleja, analiza la continua sistematización y regulación de todos estos factores, con el fin de mantener la organización en un estado estable. Esta función reguladora se basa en los procesos de comunicación y su principal recurso es el tiempo. Los sistemas de información (y los "sistemas", en general) son, así, herramientas de control y de comunicación; mecanismos selectivos que sirven para cernir y separar la incertidumbre de nuestros recursos de acción, tanto individuales como institucionales, y permitirnos hacer pronósticos al futuro.²

Ross Ashby ha descubierto un principio

¹ La información, al igual que cualquiera otro recurso, tiene un costo; llegar a estar totalmente informado resulta tan caro como no tener ninguna información. Así pues, hay ciertos rangos para maximizar los costos de la información.

² Aranguren, José Luis, en *Human Communication*, p. 19, dice que los signos son sucesos o referentes (cosas) que están físicamente presentes y apuntan directamente al pasado (como las huellas en la arena o el perfume que deja alguien) o al futuro (como en el caso de una flecha que indica un camino), pero que invariablemente apuntan a algo que tiene cierta significancia o sea "otro suceso, referencia u objeto... que siempre se encuentra en el futuro".

que se refiere a la cantidad de incertidumbre que puede encontrarse dentro de un sistema. Este principio se conoce como "Ley del requisito de variedad" y postula que "la capacidad de R como regulador no puede exceder su capacidad como canal de comunicaciones". En otras palabras, el sistema de información no puede exceder, por lo que respecta a la calidad y cantidad de la información comunicada (su relevancia, oportunidad y suficiencia) a la capacidad del conjunto de la organización, comportándose como un sistema administrativo que comunica esta información conforme se la necesite. Por lo tanto, las concepciones fragmentadas de los sistemas de información traen, como resultado, una suboptimización en diferentes partes específicas de la organización. Pero el sistema de información, de hecho, penetra todas las actividades del sistema administrativo.

4.1 La Comunicación y la Estructura.

"Comunicar" significa "compartir".

J. Feibleman y J. W. Friend³ afirman que "la estructura es la forma como se comparten sub-partes entre las partes". Este es el primero de sus ocho axiomas de organización ("reglas, en términos de cuáles son las partes y cuáles las relaciones que constituyen las organizaciones"). El resto de estas reglas, se puede resumir como sigue:

2.—La Organización es el orden único que controla la estructura.

3.—Se necesita un nivel más para constituir una organización, que el contenido por sus partes y subpartes. (Esto se relaciona con la afirmación que se hizo en el Capítulo 2, de que "un sistema es una unidad" distinta de los elementos que la componen).

4.—En toda organización debe darse una relación serial. (Este concepto se relaciona

³ Ross Ashby, W., "Self-regulation and Requisite Variety", en *Systems Thinking*, de F. E. Emery, pp. 105-124, p. 115.

⁴ Feibleman, et al., *Op. cit.*, p. 34.

con el de "jerarquía" que esgrime Herbert Simon y con la función que cumple el elemento tiempo, tanto para construir la organización, cuanto para comprenderla).

5.—Todas las partes son partes compartidas. (O, en otras palabras, atributos compartidos).

6.—Las cosas que se encuentran en una organización relacionándose con la organización, son partes de la organización misma.

7.—Las cosas que se relacionan a su vez con partes relacionadas directamente con la organización son también partes de la organización. (Mientras que el sistema de la organización solamente consiste en una interrelación entre atributos, la organización en sí es una cosa "real" y, por lo tanto, la mayor parte de su comportamiento es incierto e impredecible, porque cuenta con una gran cantidad de atributos marginales que, pese a hallarse vinculados al resto, son desconocidos).

8.—El número de partes y la relación entre ellas es lo que se llama "grado de complejidad" (y, tal como se ha afirmado ya, es una función del factor tiempo).

Los estructuralistas franceses conciben dos estructuras interactivas: una, estática (que sigue un orden vertical y está formada por relaciones binarias de dicotomía entre opuestos), llamada sincrónica. La otra, se mueve horizontalmente a lo largo del tiempo y se le denomina diacrónica o histórica. La primera es una especie de instantánea fotográfica, tomada en algún momento cualquiera de una realidad en movimiento constante. La segunda es el resultado de la oposición o el desequilibrio que se manifiesta entre distintas instantáneas tomadas en diferentes momentos. Los estructuralistas observan que las organizaciones no sólo crecen en complejidad sino que también, en algunos momentos, se destruyen o decaen. Mediante un apropiado análisis de las dos estructuras se

³ Esta estructura se puede relacionar en lo general con la dialéctica hegeliana y marxista. Ver Althusser, *Para leer el Capital*, Siglo XXI, México.

pueden explicar las razones del crecimiento o la decadencia.

4.2 La Comunicación en los Sistemas Administrativos.

Hemos visto ya que para describir una misma función pueden utilizarse dos palabras: "comunicación" y "estructura". No obstante, los administradores en general y los autores de temas administrativos en particular, tienden a comprender el proceso de comunicación exclusivamente en términos de los medios utilizados: el papeleo, las redes telefónicas o las juntas de comités, o bien en términos lineales y de una sola vía (según una definición clásica, como "la adecuada comprensión de las instrucciones emitidas"). Coincidentemente, el primer modelo que se haya utilizado alguna vez de un sistema administrativo de información, fue el organograma: una instantánea que nos muestra un momento sumamente estable de la estructura orgánica y funcional. Como advierten Burns y Stalker,⁶ el organograma es, al mismo tiempo, un "sistema de control y un escalafón profesional". Es un modelo del tipo de los algoritmos, que se bifurca como un árbol, abriéndose en ramas y subramas sucesivas a cada nivel, sin ningún ciclo de retroalimentación. Constituye una clara explicación de la diversificación de las tareas, las funciones, los campos de competencia y los tramos de responsabilidad desde el punto de vista de la alta dirección y también da alguna idea acerca de la sistematización de las labores, en términos central-periféricos (o de la centralización y descentralización) de ciertas actividades. Cualquier asunto que se salga de los límites de la responsabilidad funcional de una unidad cualquiera tiene que referirse a quien resulte competente según el organograma, y si el organograma no muestra a ningún responsable, a quien dirija la organización entera. Este enfoque mecanicista ha conducido a que se generen cuellos de botella en las comunicaciones, congestionando los altos niveles de dirección, debido a que "se ha desarrollado un sistema muy ambiguo de jerarquías de auto-

⁶ Burns, Tom, et al., *Op. cit.*, p. xii.

ridad y responsabilidad, paralelamente con un sistema abierto o clandestino de relaciones directas entre el jefe de la organización y docenas de personas que ocupan diferentes posiciones subalternas en la administración de esa organización".⁷ Burns y Stalker han observado que algunas soluciones que se han pretendido dar a este problema son "disfuncionales". Por ejemplo:

a) Volver a dibujar el organograma. Esta solución, por lo general solamente genera conflictos de política interna entre los administradores, porque todos tratan de quedar lo más cerca posible del jefe en el diagrama formal, y

b) Agregar más órganos a la jerarquía burocrática, creando intermediarios especiales para interpretar la información, tales como los comités, los grupos de normalización, los coordinadores y los "oficiales de enlace". (Se considera que esta pretendida solución proviene de una actitud subyacente en los niveles directivos, que deriva de la tradición de las líneas de producción industrial, según la cual una persona solamente está "trabajando" cuando se le encuentra haciendo algo con sus manos, detrás de su escritorio o de la línea de montaje; "de esta manera, se ha encadenado rigidamente a los funcionarios a sus puestos físicos, y se ha hecho necesario nombrar especialistas en comunicación"). Lo contrario de este cuadro tan negativo sería una forma organicista de administración que utilizara diferentes formas de comunicación, con el fin de aprovechar las distintas estructuras de la organización y no sólo la jerarquía funcional. Se enfatizan, especialmente, "los contenidos de comunicación que consistan fundamentalmente en información y consulta (...prefiriendo así dar recomendaciones que órdenes)".

Estas mismas tendencias pueden observarse al analizar la evolución de lo que se ha dado en llamar "sistemas de información", desde la época de los primeros diagramas de organización militar: i) Se co-

menzó por informarse en hojas de balance y libros de contabilidad, en una época en la que, lo más importante —en ocasiones, la única variable que podrían manejar los sistemas administrativos— eran las pérdidas y ganancias. ii) La estructura informativa empezó a hacerse más compleja, hasta abarcar información financiera y datos para la planeación, cuando las crisis económicas mundiales comenzaron a poner en riesgo la estabilidad de organizaciones nacionales de todo tipo, e incluso de las internacionales y, finalmente, iii) Con la aparición de las computadoras se empezó a hablar de Bases de Datos y Centros de Información, así como de modelos Hombre-máquina. El futuro pertenece a los modelos más dinámicos y globalizadores, que tomen en cuenta las interfases y relaciones entre un individuo y otro, entre un hombre y un equipo de trabajo, entre el equipo de trabajo y la organización, entre el hombre y la organización, entre el hombre y la máquina, entre el equipo de trabajo y la máquina, y entre la máquina y la organización, así como una infinidad de relaciones variadas que pueden ocurrir entre todos estos factores y el medio ambiente. El problema que subyace a los procesos de comunicación⁸ es que, por lo menos, el transmisor y el receptor forman dos sistemas interactivos. El transmisor es también receptor y viceversa porque, por lo general, la comunicación es de doble vía. Así pues, cuando nos referimos a la comunicación en una organización, estamos dando a entender que se comparten informaciones, experiencias y sensaciones comunes entre pares de sistemas interactivos o sea, en otras palabras, que tenemos un gradiente creciente de relación y mutuo reforzamiento entre dos fuerzas. Esto puede representarse por medio de una coordenada de vectores, como la Figura 2. Las dos fuerzas (x, y) pueden estar constituidas, según el caso, por una unidad central y una periférica (cuando el problema es de centralización o descentralización); por una relación entre un jefe y un subalterno; por el choque entre una per-

⁸ Procesos que se ajustan a la secuencia siguientes: transmisor-filtros-canal-mensaje-filtros-receptor-retroalimentación.

⁷ Loc. cit., p. 12.

Figura 2

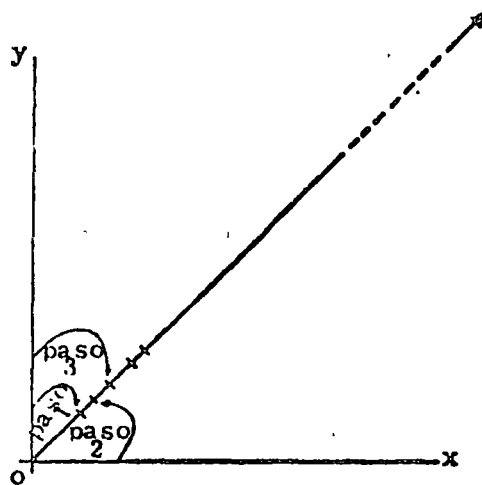
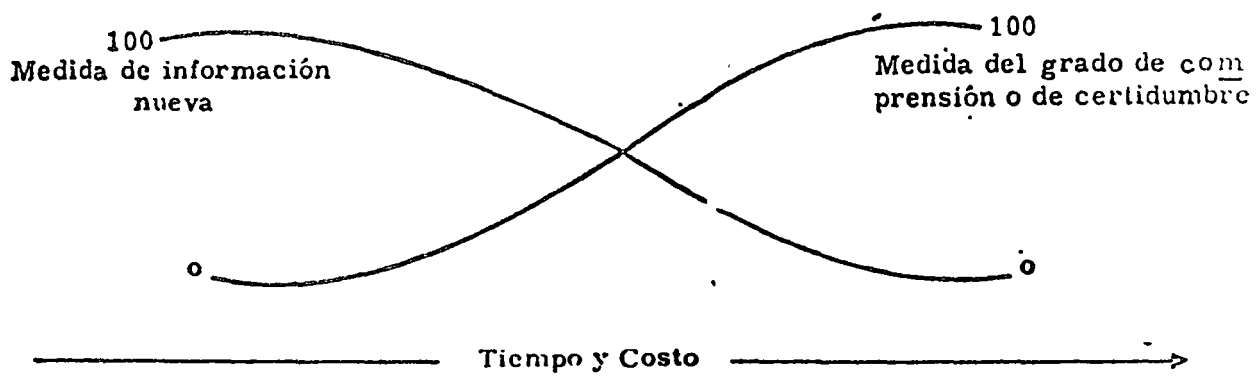


Figura 3



sona que entra a trabajar y las convenciones comunes establecidas en la organización, o por muchas otras interacciones como las ejemplificadas. Los administradores se responsabilizan de los ciclos de comunicación más importantes, entre todos estos ciclos posibles: de aquellos que se llevan a cabo con sus colaboradores; de los que se realizan con el resto de la organización, con las fuerzas externas a ella y con los sistemas institucionales de apreciación de valores y categorías que determinan y norman sus cursos de acción (así como, también, de la comunicación de sus propios sistemas personales de apreciación y de sus expectativas). Estos ciclos son iterativos, puesto que relacionan al transmisor con el receptor y a éste con el transmisor, con el receptor, con el transmisor, etc., y solamente terminan cuando ya se haya llegado a construir una probabilidad suficiente de certidumbre sobre la información comunicada, según muestra la Figura 3.

La cantidad de información nueva que se insume va disminuyendo cada vez, conforme la cantidad de comprensión (o establecimiento de convenciones comunes) se vaya incrementando pero, por supuesto, siempre existe una restricción en tiempo y en costos y, por lo tanto, es casi imposible lograr el estado ideal de "comunicación total". Así pues, siempre existe una cierta cantidad de "variedad" (incertidumbre interna del sistema) o de riesgo en todo sistema de información, no obstante lo "integrado" que pueda parecer. La alta dirección de un sistema administrativo debería saber que no todo puede ser formalizado, e inclusive que no todo lo que se formaliza puede comunicarse de inmediato. Hay una holgura bastante grande por la que se desliza la ambigüedad y ésta solamente puede resolverse si existe la suficiente confianza en los subalternos y se les delega autoridad, hasta que el ciclo interactivo de comunicación llegue a su fin y todo se esclarezca. La ambigüedad puede disminuirse por medio de la utilización de instrumentos flexibles de interpretación, tales como las actitudes críticas; el análisis y la formalización rigurosos, a distintos niveles; el mejoramiento

de la capacidad personal para transmitir y recibir comunicaciones, y otros.

Los administradores que controlan por medio de marcos de referencia "cerrados" y burocráticos, se encuentran encerrados en una paradoja: al cabo de cierto tiempo, ellos mismos acaban por congestionar las comunicaciones, debido a lo que indica la Ley de Ashby. De esta manera, solamente se alejan más y más de la realidad, rodeándose cada vez más de ambigüedad y de incertidumbre, e ignorando (o dejando de lado) procesos enteros que en un momento dado podrían destruir al sistema. Como tienden a ser el único canal existente para la interpretación de la información, tienen una larga cola de datos y materiales esperando para ser interpretados. Les convendría más deshacerse del sistema que utilizarlo, porque se les podría aplicar el principio cibernético de que "aquel que llega sistemáticamente tarde, está sistemáticamente mal".⁹

4.3 La Importancia del Tiempo y de la Información en los Sistemas.

Norbert Wiener afirmó alguna vez que la información "no es ni materia ni energía".¹⁰ ¿Qué es, entonces, la información? Ya hemos discutido su valor en términos de ordenación de ciertas abstracciones (atributos) de la energía y la materia del mundo real. En otras palabras, la información es, para efectos de un observador, una descripción sobre un orden de elementos dado.

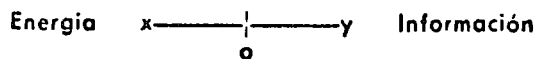
A ese respecto, Gordon Pask dice que "el punto clave de la organización es la estabilidad, porque sólo puede describirse 'aquello que es estable'".¹¹ Es evidente que toda organización contiene energía (cuyas propiedades describe el "sistema físico" de

⁹ En un caso como estos, inclusive resultaría más eficaz reaccionar al azar que según el sistema.

¹⁰ Citado por Duholt Krauss en sus notas mimeografiadas sobre los sistemas administrativos como sistemas duales.

¹¹ Pask, Gordon, Op. cit., p. 11.

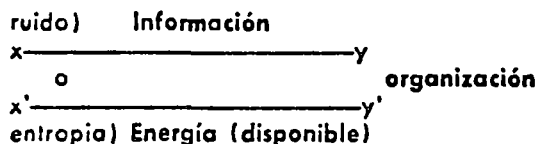
... organización)¹² e información. Se podía modelar rudimentariamente esta dualidad, por medio de una línea recta que tuviera dos puntas:



Esta era más o menos, la idea de aquellos autores que consideraban que deberíamos tomar partido en la clásica pugna entre "idealistas" y "materialistas". Este modelo está permeado por la idea de que, si escogemos uno de los extremos, excluimos el otro (o sea, que si decidimos dar mayor énfasis al papel de la información, minimizaríamos el de la energía y viceversa).

No obstante, conviene darnos cuenta de que la energía y la información no son las dos puntas alternativas de una línea recta, sino que ambas condicionan el grado de estabilidad y complejidad de una organización (mientras más energía utilice, mejor se podrá describir y predecir sus comportamientos, porque su estabilidad durará más tiempo y su supervivencia será mayor).

Lo contrario de organización sería entonces entropía (la energía en su estado más probable, incontrolable y caótico) o ruido (una información caóticamente distribuida, en la que no se puede reconocer ninguna configuración). La Teoría de la Información postula que la cantidad de ruido es siempre correlativa a la entropía de la fuente o del canal de información (a mayor entropía, mayor ruido). Así, podríamos mejorar nuestro modelo de la siguiente manera:



Pero aún este modelo deja de lado el hecho de que, conforme nuestro sistema

¹² Entendiendo por "sistema físico" la información acerca de los elementos físicos presentes, de sus interrelaciones, del sistema en su conjunto y de los procesos que sirven para describir, manejar, y sistematizar toda esta información.

crece en comprensión, crece también en atributos físicos, que a su vez requieren describirse de alguna manera, y así sucesivamente. Esta secuencia es una función del tiempo. De manera que si lo modelamos en forma de coordenadas (Figura 4), podemos dar distintos valores a nuestras dos variables e ir trazando así el gradiente de crecimiento (o de movimiento) estable de la organización, por medio de una línea del tipo... $y = a + bx$ (en la cual a es igual a 0 porque partimos de la base de que no había ninguna otra organización en ese mismo lugar), y este gradiente (T) (Figura 5), que corre desde un punto cero (entropía o ruido) hasta formas cada vez más complejas y eficientes de organización, es siempre una función del tiempo transcurrido. Cada punto de T se correlaciona con un punto de e y otro de i (o sea que, a cada momento distinto, nos encontraremos con una cantidad diferente de atributos configurados de energía y con una cantidad diferente de descripciones de esta configuración). Esto significa que la estructura o "sistema" cambia también a lo largo del tiempo, afectado por y afectando, a su vez, aquello que es, lo que sabemos acerca de ella y lo que hacemos con ella, así como también la forma como nos comunicamos estos datos entre nosotros mismos y con el sistema.

4.4 La Comunicación y el Tiempo en la Modelación de Sistemas.

El hecho de que los sistemas se fundamente en una o más estructuras, compuestas de tal forma que las partes comparten o se comunican subpartes entre sí, así como el hecho de que la comunicación de la información y de la energía asume características secuenciales en ciclos iterativos, hacen que los sistemas mismos constituyan una función del tiempo. Algunos autores contemporáneos, como Rubin, hablan incluso de un "ciclo de vida del sistema".

En el caso de los sistemas administrativos,

* Para explicar esta idea, se agregó el Apéndice final (ver Infra).

Figura 4.

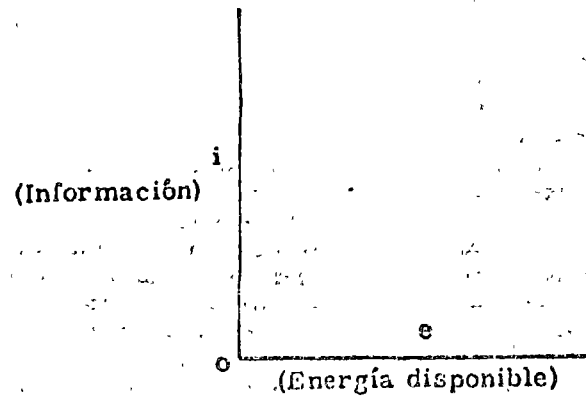
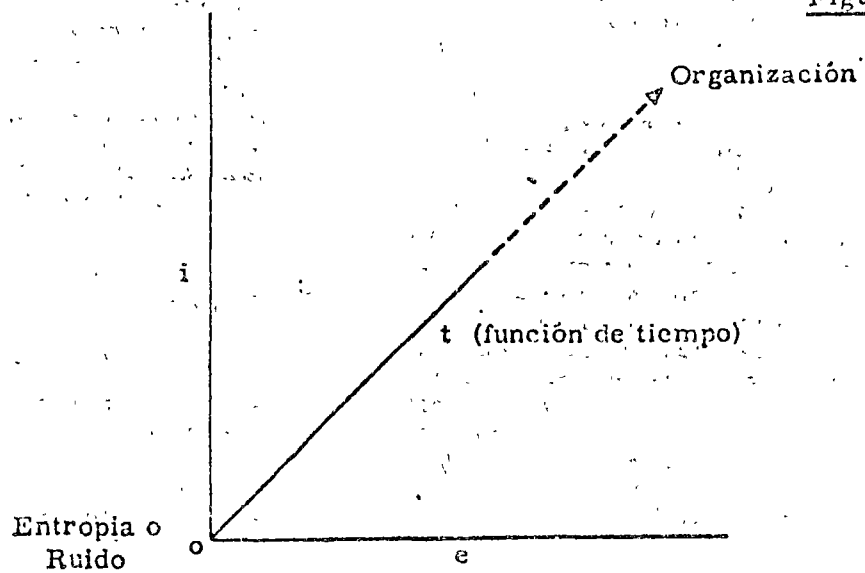


Figura 5



el ciclo de planeación y ejecución ha sido descrito por los distintos autores, en dos, cuatro, cinco, seis o siete "procesos". El modelo más utilizado en México es el de William H. Newman (Planeación, organización, integración, dirección y control).¹³ El ciclo de vida de un sistema administrativo puede expresarse gráficamente de la manera que muestran las Figuras 6 y 7:

La Figura 6 se conoce como gráfica de "ciclo" o de "rueda". La Figura 7 es un diagrama de bloques. Ambos explican la misma información pero el diagrama de bloques puede utilizarse también para mostrar ciclos de comunicación de doble vía. Por ejemplo, supongamos que estamos queriendo dar a entender que, después de planear organizamos y entonces, debido a que hemos encontrado nuevas necesidades que no se habían tomado en cuenta en un principio, nos vemos obligados a planear de nuevo. Esto es lo que muestra la Figura 8, en sus versiones (a), (b) y (c). La Figura 8(a) significa que p planea y o organiza y retroalimenta su información a p. La Figura 8(b) muestra que existe cierto intercambio entre p y o. La Figura 8(c), que el tipo de información que recibe o es diferente de la que recibe p, etc. Estas y otras convenciones gráficas son más o menos universales y se pueden encontrar en cualquier libro de análisis de sistemas.¹⁴ Las convenciones de los diagramas de bloques muestran el transcurso de cierto lapso de tiempo entre la acción y la reacción que registran, pero no son suficientemente claras, ni acerca de la naturaleza iterativa del ciclo, ni de cómo definir este ciclo iterativo de comunicación. Por eso proponemos algo distinto: p da cierta información a o; p (como medio ambiente) estimula a o (como sistema); después, o da cierta información a p, el cual compara las dos informaciones¹⁵ y

¹³ Citado por Duhalt Krauss en *La Administración Pública y el Desarrollo en México*.

¹⁴ Los ejemplos provienen del libro de Van Court Haro, Jr., *Systems Analysis: a Diagnostic Approach*.

¹⁵ Por lo general, tanto p como o están de antemano de acuerdo, en diferentes grados, sobre distintos aspectos básicos, pero se ha simplificado la convención propuesta para hacerla más explicativa.

de ahí surge una nueva solución negociada,¹⁶ según muestra la Figura 9.

Espero que esta proposición sirva para explicar el importante papel que juegan las interrelaciones en la comunicación. Estas son, al menos, tan importantes como las funciones y operaciones que definen los diagramas de flujo clásicos. Si abocetamos nuestro modelo de sistema de información de esta manera, quizá podríamos explicar-nos la influencia del tiempo y de la estructura en sus procesos.

Ahora regresemos al modelo de "rueda". Si abstraemos un atributo aislado de este ciclo (un punto discreto al que llamaremos "el sistema en sí") y partimos de la base de que este ciclo no es estático, sino que se mueve a lo largo del tiempo, el resultado sería semejante a la Figura 10.

Esta figura consiste en, o parece recordar, una onda. Las ondas, según los teóricos de la información, son "perturbaciones que ocurren a lo largo del tiempo".¹⁷ Nuestro sistema toma todos los insumos que necesita de su medio ambiente disponible y, al interactuar con él, distorsiona su equilibrio (consumiendo sus recursos, cambiando su ecología, etc.). Por lo tanto, debido al principio de relatividad, que hace que todo sis-

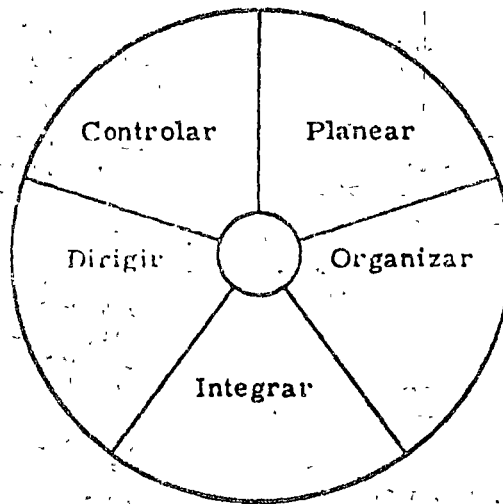
¹⁶ Esto significa que hay de por medio un proceso fluido de comunicación de doble vía: transmisión-recepción-retransmisión al primer transmisor, etc. En términos generales, consta de tres pasos: 1) el primer transmisor estimula, 2) se establece una negociación, durante algún tiempo, entre las partes y 3) el primer transmisor concluye la discusión al tomar una decisión:

- a) Por medio de una solución de conflicto, o sea ganando la discusión y obligando al otro a someterse;
- b) Por medio de un compromiso o acuerdo, o
- c) Integrando ambas ideas en una sola.

¹⁷ Para obviar problemas de excesivo detalle matemática, vamos a postular que estas ondas son del mismo tipo de las ondas armónicas, que se manifiestan como una función $f(x) = a_1 \sin x + a_2 \sin 2x + \dots + a_n \sin nx + b_1 \cos x + b_2 \cos 2x + \dots$

Figura 6
(Simplificada)

EL CICLO ADMINISTRATIVO



EL CICLO ADMINISTRATIVO
(diagrama de bloques)

Figura 7

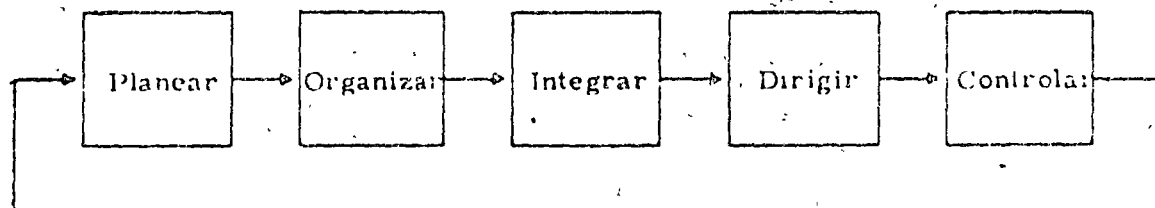
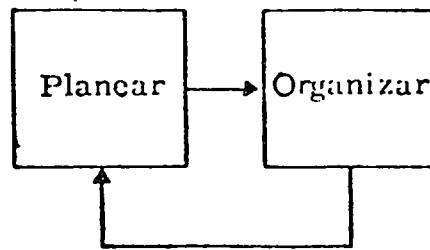
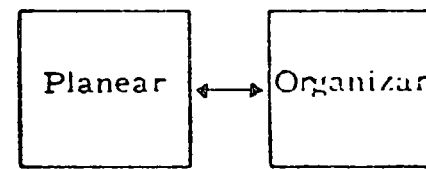


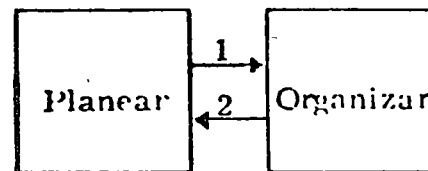
Figura 8



8 a.



8 b.



8 c.

Figura 9

Un ciclo de negociación (comunicación), en un sistema de información

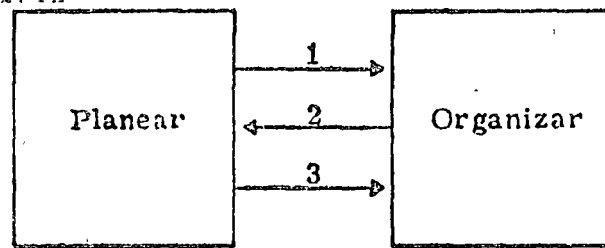
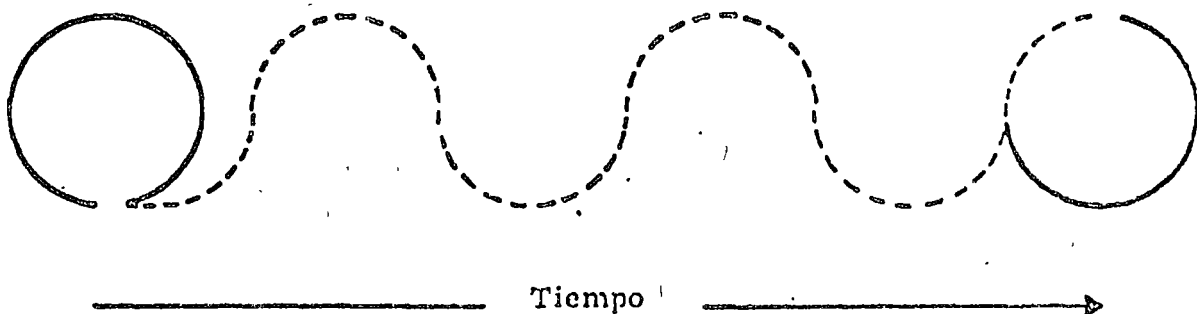


Figura 10



tema sea un sistema interactivo, es perturbado a su vez, de la misma manera, por las circunstancias cambiantes del medio ambiente (véase la Figura 11).

Utilizando una metáfora musical, esto significaría que la "armónica" principal del sistema: esto es, su actividad que perturba el medio ambiente, las perturbaciones que recibe de ese mismo ambiente y la onda "carrier" (mínimo de energía con que cuenta), se mueven a lo largo del tiempo durante toda la "vida" del sistema. Debido al principio de relatividad, cada subsistema sufriría los mismos efectos. Pero también la "armónica global" o general de la relación entre sistema y medio ambiente, se regiría por armónicas más amplias o de más largo plazo (como, por ejemplo, el conjunto de la organización; el sistema socio-económico en que se encuentran inscritos, o la humanidad en general).

Al analizar la onda que representa al sistema, entonces podríamos verla combinarse con otras ondas, tanto internas como externas al sistema, en un complejo despliegue de armónicas menores y mayores. Los cambios en la amplitud¹⁸ y en la frecuencia¹⁹ de cada una de estas ondas depende de los insumos de energía que tome de las otras. Así puede ocurrir que, mientras el conjunto del sistema se mantiene, o inclusive crece, sus elementos van cambiando de tono, de acento, de volumen y de rango, combinándose entre sí en "notas" consonantes o disonantes. No se puede llegar a alcanzar un equilibrio final, pero toda perturbación es a su vez perturbada (o modulada) y, por lo tanto, hay un proceso de constante re-

gulación, un equilibrio dinámico. Las ondas se combinan en armónicas, suben o bajan, se subdividen de muchas nuevas maneras distintas e inclusive el silencio tiene un significado, que se puede interpretar en términos del conjunto. Cuando el sistema se vuelve demasiado rígido para adaptarse a las otras perturbaciones que va encontrando en el mismo campo de acción,²⁰ termina en una nota discordante (muere), la cual significa que se rompe en pedazos, abrumado por la suboptimización de sus propios subsistemas o por un estímulo destructivo²¹ del medio ambiente y, entonces, los atributos que conformaban este sistema vuelven a quedar disponibles para configurar otros nuevos.

El administrador es, al mismo tiempo, el compositor y el director de esta sinfonía. No es costumbre suya tratar directamente con los instrumentos musicales, sino con información acerca del estilo y el ritmo de la melodía. Pero si no se aísla para controlar su propio ritmo, acabará por ser controlado por los tambores de la orquesta, por las toses del primer violinista o por los bostezos del auditorio. Parece que la analogía de las ondas puede servir para modelar sistemas dinámicos y pienso utilizarla en el capítulo siguiente. Pero para evitar una fácil dogmatización de tendencia tecnócrata o fascista, conviene anotar que las organizaciones no solamente están compuestas de información y energía en abstracto; están integradas por las conductas y aportaciones de seres humanos, que son probablemente los materiales más delicados, peligrosos e impredecibles que se puedan encontrar en este planeta.

¹⁸ Amplitud es la medida de la distancia entre el punto más bajo o más alto de la onda y la parte media o "carrier".

¹⁹ Frecuencia es la medida de la distancia entre un punto de intersección y otro. Es sinónimo de la longitud de onda y del tiempo transcurrido (véase la Figura 12).

²⁰ Como, por ejemplo, cuando el sistema consume las reservas de sus recursos habituales y no tiene la capacidad de adaptarse y sobrevivir con otros recursos que ese medio ambiente le puede proporcionar.

²¹ Feibleman, et al., Op. cit., ver el cuadro de "estímulos del medio ambiente", p. 45.

Figura 11

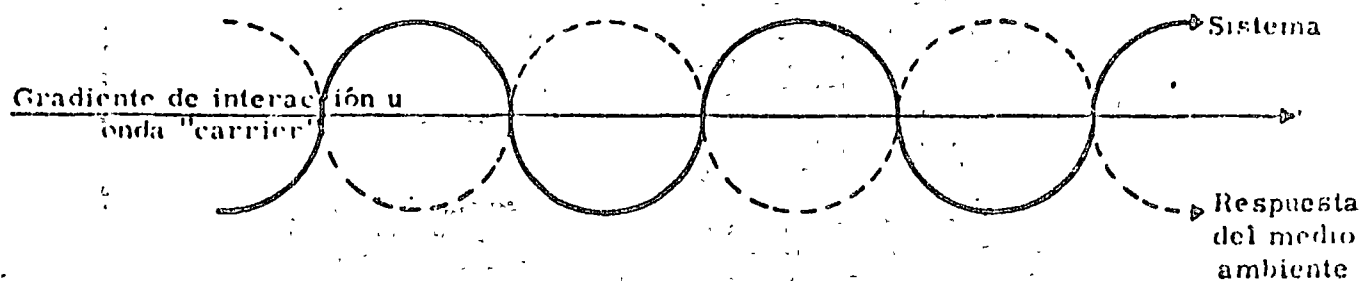
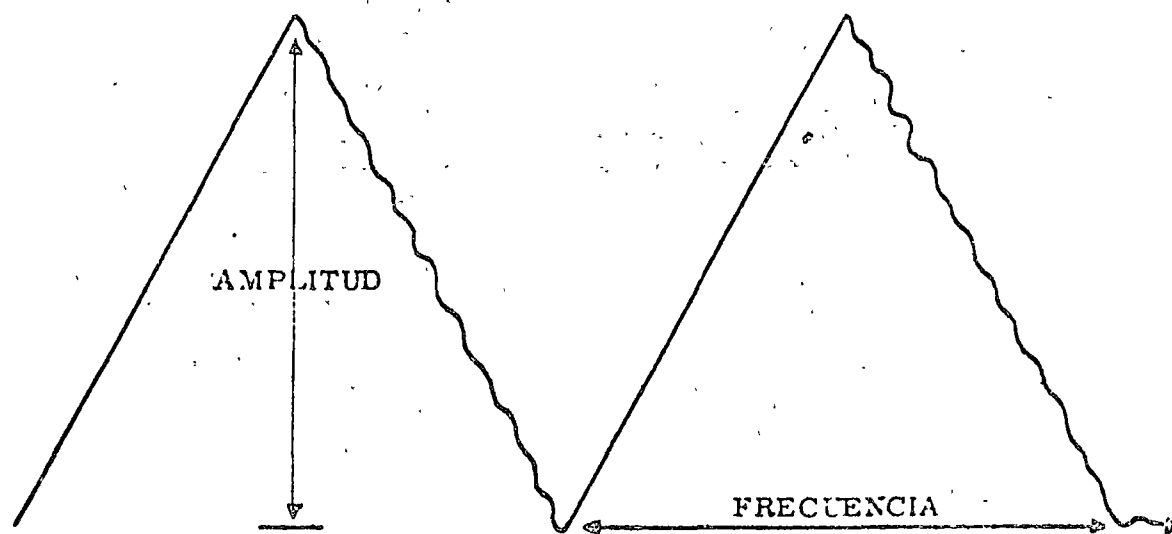


Figura 12



CAPITULO 5.

UN MODELO INTEGRADO BASICO

Las concepciones fragmentadas sobre los sistemas administrativos de información (que han sido objeto de discusión más arriba) podrían integrarse si se contara con un enfoque más panorámico, que al mismo tiempo tomase en cuenta los dos componentes principales de cualquier sistema de información: el tiempo y el sistema de comunicaciones (o sea la manera como los flujos de información del sistema más amplio se regulan y comparten entre las demás partes estructurales).

Este enfoque no solamente vería las variables internas del sistema sino también las variables externas y los intercambios que ocurren entre el sistema y su medio ambiente. Si elaborásemos un diagrama de flujo para simular la operación del sistema, tendría que mostrarnos la intercomunicación que se produce entre los siguientes tres niveles fundamentales:

El nivel de factura de políticas,* que está siempre profundamente determinado por las condiciones del medio ambiente y que, a su vez, las afecta. En algunos casos, incluso puede decirse que este nivel se encuentra "afuera" del sistema administrativo propiamente dicho porque, por ejemplo, la alta dirección de una unidad específica de la administración pública solamente podría asignar recursos con base en las decisiones de otras autoridades políticas, externas a esa unidad en particular (este es el caso de una Secretaría o dependencia pública) o bien puede estar atada, por la ley o por compromisos anteriores, a cumplir ciertos objetivos y políticas.¹

* He preferido la locución factura de políticas porque conserva el sabor sintético del término inglés policy-making. Habría podido también llamarlo Nivel de señalamiento de directrices y estrategias básicas.

¹ En mi opinión, esto ocurre incluso en aquellos casos en que la alta dirección se encuentra efectivamente en el más alto nivel de factura de políticas.

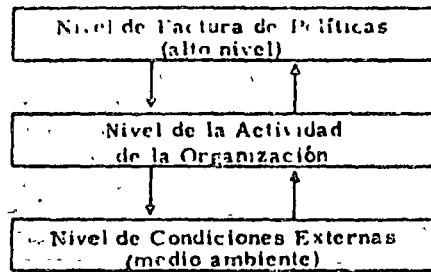
Esto es otra forma de presentar el viejo problema de definir el límite o frontera de un sistema. El nivel de factura de políticas es, de hecho, como una am-

El nivel de organización, al que consideraremos como "relativamente aislado" para enfatizar que los procesos más importantes a analizar ocurren, bien sea dentro de él, o en los intercambios que mantiene con su medio ambiente.

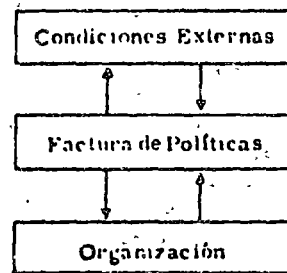
La "caja negra" externa (medio ambiente), de la que todo lo que sabemos es incierto, excepto aquello que la organización considera relevante y digno de su comunicación.

Estos tres parámetros, que vamos a separar en un arreglo horizontal, no son más que una instantánea de la estructura de interrelaciones, comunicaciones, negociaciones, procesamientos, reprocesamientos e interpretaciones de datos de la que depende la supervivencia de los procesos de organización y la "vida" misma del sistema. Estos tres niveles o elementos (y no las máqui-

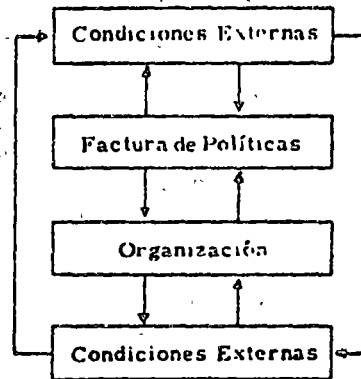
plificación fotográfica de las sucesivas "cortezas" probabilísticas que, como los anillos de un árbol, forman el límite o la frontera y pueden también ser motivo de un estudio detallado (como puede llevarse a cabo mediante el análisis de puestos), pero su principal tarea, que consiste en regular y modular las entradas y las salidas y, por ende, el proceso global de la organización, es tan importante que tendemos a dar importancia a sus ámbitos más internos de acción. No veo ninguna razón plausible para romper decididamente con esta pauta de pensamiento pero, para efectos de este documento, podemos postular que la alta dirección es un "punto denso" (o sea que hay mayores posibilidades de encontrarlo en el sitio en donde se lo ha ubicado que en cualquier otro sitio) que tiene cierta probabilidad de ser localizado en cualquier lugar que se halle entre el elemento de planeación y el elemento de definición de los objetivos (o bien, por simplificar, entre el "ámbito de la organización" y el "ámbito externo"). Este postulado podría quizá servir para mostrar, incluso, el papel que juega la alta dirección —no solamente como intérprete o filtro de las condiciones externas, sino— como medio ambiente (y por lo tanto, como una amenaza; el tipo de amenaza que proviene de la incertidumbre sobre los movimientos subsiguientes de ese elemento) para todos aquellos que trabajan dentro de la organización, lo cual es especialmente notorio en aquellas situaciones en las que ocurren innovaciones o cambian las políticas iniciales.



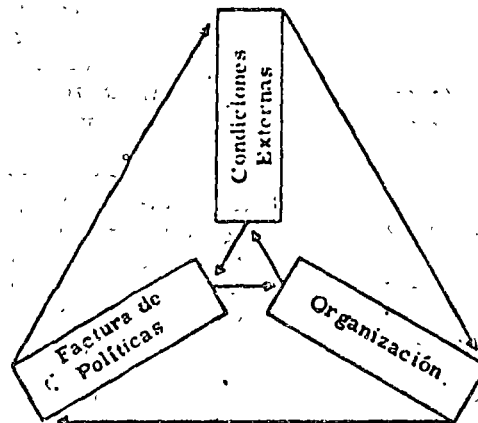
13 a.



13 b.



13 c.



13 d.

nas) son los auténticos transmisores y receptores (y, por supuesto, los transformadores) de la información.

Los tres niveles están colocados en el orden que muestra la Figura 13(a), como una forma convencional de plantear la relación que existe entre un administrador y sus condiciones externas. El orden que muestra la gráfica no implica ningún prejuicio ni ningún juicio de valor, sino que es sólo la forma más simple de dibujar el modelo sin que se entrecrucen las flechas. De la misma manera, se podrían considerar otros arreglos igualmente válidos (como por ejemplo, los de las figuras 13(b) y 13(c)). De hecho, quizá el modelo más realista sería el de la Figura 13(c), que muestra a estos tres elementos como fuerzas que se interactúan mutuamente.

Aparte de ello, podemos dividir verticalmente estos grandes procesos de comunicación en cinco etapas macroadministrativas (planeación, organización, integración, dirección-ejecución y control). Así tendríamos una cuadrícula de tareas y funciones, dentro de la cual podríamos encontrar algunas "masas críticas"² que, aparte de cumplir otras actividades, también reciben, transmiten, transforman y negocian información entre sí.³ Estos son los principales elementos (16 en el modelo) de nuestro sistema de información. Entre ellos ocurre todo tipo de posibles intercambios de información: ciclos iterativos de comunicación, comunicaciones unidimensionales de estímulo y respuesta y comunicaciones de doble vía, así como transmisiones no reversibles, de una sola vía. Los nueve elementos que se definen dentro de los límites del "sistema interno" se comunican a lo largo del tiempo por medio de un proceso no reversible. Esto significa

² Masa crítica es la cantidad de energía necesaria para permitir que se desencadene cierta función. Es un concepto tomado de la física probabilística.

³ He puesto de relieve "sus otras actividades" porque, aparte de las tareas y las informaciones especializadas que puedan manejar —por la rama técnica o científica a que pertenezcan—, los administradores (a partir del nivel de supervisor) acostumbran todos regular recursos humanos, materiales y financieros.

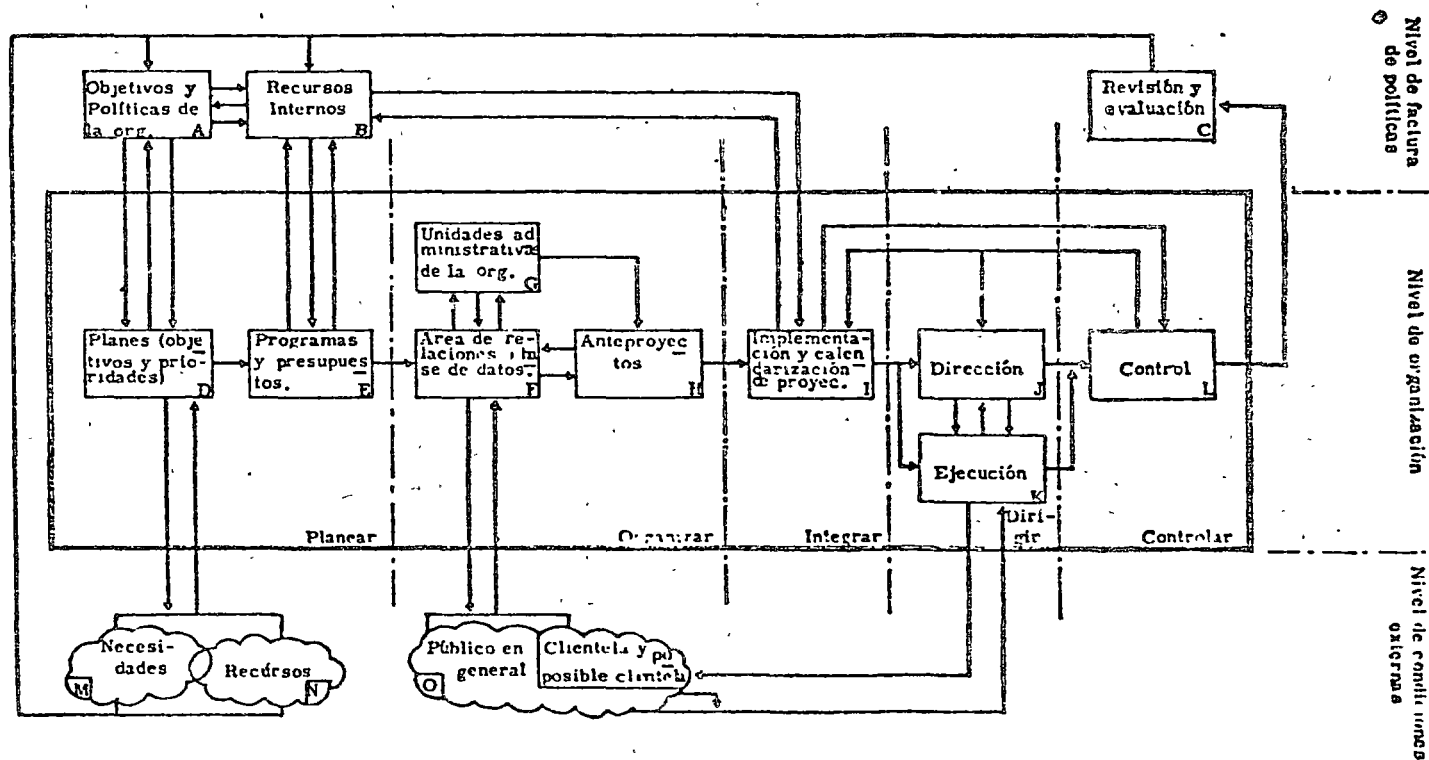
que se les puede analizar en términos de los niveles de organización de un organograma y también indica que puede existir algún tipo de relación entre una secuencia de funciones en el tiempo y una jerarquía estática.⁴ Después de haber descrito el modelo que muestra la Figura 14, trataremos de ejemplificar la forma de analizarlo en términos ulteriores. Advierto, desde ya, que un modelo tan complejo tiene muchas dificultades para su análisis. Aún así, la conciencia de que existe un elemento o variable y de que influye en el sistema, es esencial para el análisis de sistemas y, por lo tanto, es mejor que se le considere como una "caja negra", a que se le deje fuera del modelo por no contar con los medios suficientes para definirlo formalmente.

El ciclo comienza cuando el elemento A (objetivos y políticas de la organización) estimula al elemento B (recursos internos) y al elemento D (planes), con el fin de interpretar las políticas y los objetivos del sistema; el elemento B es receptor de las

⁴ Sobre este aspecto me ha hecho dos reflexiones, sin contar con ninguna prueba de mi parte todavía. Creo que sería interesante tratar de comprobar si: a) como los seres humanos tienden a abarcar más que lo que les permiten los papeles sociales o individuales que juegan, los administradores (y en especial los mandos intermedios) pueden ser hallados jugando papeles distintos, en diferentes elementos del mismo sistema de organización, y b) si midiéramos el tiempo que transcurre a lo largo de nuestro "sistema interno" con una regla horizontal logarítmica, quizá podríamos deducir algunos datos interesantes por lo que se refiere a la correlación entre la medida del tiempo (o concepción del tiempo, o ritmo de trabajo), y las tareas a realizar: por ejemplo, las relaciones tiempo-autoridad o tiempo-responsabilidad. Imagina que, posiblemente, la diferencia entre los niveles jerárquicos de la organización podría ser explicada mediante los números que aparecen en la regla, mientras que los lapsos de tiempo durante los cuales se ejerce autoridad o por los cuales se deben rendir cuentas disminuyen conforme el nivel jerárquico se desagrega, alejándose de la unidad (la regla logarítmica tiende a "encogerse" de un número a otro); supongo que estas reflexiones podrían estimular el estudio de algunos problemas doctrinales del estudio de las jerarquías en general.

Figura 14

EL MODELO BASICO PARA UN SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACION
(en términos de sistema operativo)



principales políticas relacionadas con la utilización, la inversión y aún las fuentes de obtención de los recursos que se van a utilizar efectivamente. El elemento D recibe una meta o un objetivo global, sobre el que ha de trabajar hasta verlo convertido en un plan. El elemento D averigua, en los elementos M (necesidades) y N (recursos), que no están perfectamente delimitados, porque sus fronteras no son claras e inclusive, en ocasiones, se traslapan entre sí (como cuando ocurre que los recursos de hoy son la causa de los problemas de mañana, según ha demostrado el movimiento en favor de una ecología sana para el planeta). Con el fin de conocer cuáles son las necesidades que se van a satisfacer y cuáles los recursos potenciales que existen en el medio ambiente para satisfacer esas necesidades (por supuesto, se puede ir mucho más allá de simplemente cuestionarse "cuáles son"), los datos obtenidos se procesan en el elemento D, de acuerdo con los criterios con que se hicieron las investigaciones y se presentan al elemento A para su decisión. Aquí comienza un ciclo iterativo para negociar el plan, el cual solamente termina cuando se autoriza una estructura de prioridades y objetivos cualitativos. El plan pasa entonces a manos del elemento E (programas y presupuestos), que lo convierte en un programa, al descomponerlo en sus metas y costos específicos. Este elemento solicita recursos al elemento B, el cual evalúa las estimaciones hechas, así como las presunciones que subyacen a los programas y, en caso necesario, negocia de nuevo con el elemento A, para persuadirlo de que se requieren mayores cantidades de las previstas. El ciclo iterativo A - B termina cuando el elemento A toma una decisión final sobre el asunto (la cual, por cierto, puede consistir en volver a empezar todo de nuevo) y B vuelve entonces a negociar con E, como en un principio. La iteración entre E y B termina con la aprobación de un presupuesto para el programa que ha elaborado E.

Los documentos aprobados pasan a una "área de relaciones", o sea a aquellos órganos que cumplen funciones de relación, integrados en el elemento F (por ejemplo,

un centro de información formalizado o bien, las funciones de relación de un administrador). El elemento F reúne toda clase de opiniones (quejas, sugerencias, etc.), tanto del público en general como de la clientela de la organización. Esta función siempre se cumple de alguna manera, aún cuando no se haya definido formalmente, porque todos los miembros de la organización forman también parte del público en general o de la clientela (o posible clientela) de su propia organización.

El elemento F también informa al elemento G (unidades administrativas de la organización), acerca de los programas y negocia con éste lo que el sistema de la organización espera de sus programas. A partir de ese momento, estas unidades preparan sus propios recursos de acción. El elemento H (anteproyectos) podría parecer redundante, pero algunas organizaciones han formalizado la necesidad de contar con anteproyectos para su consideración. De todas maneras, es conveniente para los administradores darse cuenta de que pueden escoger entre alternativas de proyectos y, sobre todo, de que es mejor hacer esta selección cuando los proyectos todavía se encuentran a nivel de anteproyectos y bocetos, que cuando ya se ha invertido una gran cantidad de tiempo y de trabajo para preparar hasta el detalle más fino. Así pues, el elemento G a través de los anteproyectos presentados en el elemento H, negocia los proyectos finales con el elemento F, el cual escoge los que se van a ser implantados. Aparentemente, esta situación no existe en aquellas organizaciones en las que las instrucciones se producen en forma dictatorial, en vez de sujetarse a un proceso de negociación. En realidad, lo que ocurre en estos casos es que la alta dirección absorbe personalmente estas funciones por completo y lleva a cabo las negociaciones dentro de sí misma, en vez de hacerlo dentro del sistema de organización, con toda la catarsis de consecuencias que puede traer consigo este tipo de actitudes.

El elemento I (implementación y calendarización de proyectos) recibe, tanto los proyectos del elemento H, como los recursos del elemento B y entonces puede em-

pezar a plantear la integración y calendarización de cada proyecto. El elemento I es de una naturaleza sumamente proteica y dinámica, y es el sitio ideal para quienes están en posición de mando intermedio y tienen ambiciones y dinamismo. Este elemento elabora todas las normas y procedimientos para el trabajo que se va a realizar, controla las desviaciones y, en caso necesario, asigna mayores recursos de los que se habían estimado para ese trabajo. Así pues, tiene una influencia directa sobre el elemento B y sobre la regulación de los recursos internos. Los elementos J (dirección) y K (ejecución) reciben los calendarios y las instrucciones, para ejecutarlas y para supervisar su ejecución. Hay una interacción constante entre la dirección y la ejecución de los proyectos (inclusivo, pueden considerarse como los dos lados de la misma medalla). Los encargados de la ejecución de proyectos (en los niveles de ejecución operativa y de supervisión), tienen trato directo con el público y constituyen la trinchera de primera línea en donde se recibe toda clase de demandas, preguntas, quejas y problemas. Ningún otro elemento, excepto A, está expuesto a tal flujo de información del mundo exterior (y en ocasiones, ésta es una información sumamente negativa y antisinergística para el sistema).

Con los informes de J y de K, el elemento L controla el trabajo, entendiéndose con esto que compara los resultados de J y de K con las normas que vienen del elemento I. Si encuentra desviaciones menores, las hace saber al elemento J para su resolución y las desviaciones de mayores alcances, que pueden necesitar una mayor cantidad de recursos de los que se habían presupuestado, se notifican al elemento I, para encontrarles una solución o para detener hasta nuevo aviso ese proyecto específico. El elemento L informa también al nivel de factura de políticas, al elemento C, con el fin de evaluar los resultados específicos, e inclusive el comportamiento del sistema entero, para determinar su funcionamiento futuro.

El gran ciclo se cierra con los cambios que genera la evaluación del elemento C en los objetivos y políticas de la organiza-

ción: altera la forma en que se van a comprender ahora los recursos internos y la forma en que se van a estimar, en lo futuro, los recursos externos y las necesidades de la organización.

5.1 Parámetros para una Revisión General del Sistema.

Para ejemplificar la forma en que este modelo nos puede llevar a un análisis más detallado, trataré de observar el primer subsistema o proceso "horizontal", el de planeación. Lo mismo se podría hacer con cada uno de los demás subsistemas, verticales u horizontales (de hecho, esto es lo que comúnmente se denomina "macroanálisis", y consiste en el estudio de un parámetro institucional o de conjunto de la organización).

Vamos a llamar "Sistema P" a esta parte de nuestro modelo y a tratar de mostrarlo gráficamente, como en la Figura 15.

El sistema de la organización está separado del resto de la realidad por medio de fronteras que actúan como filtros para interpretar las informaciones que le entran. Los más altos niveles de dirección negocian sus políticas con diversas fuerzas externas y esta negociación no solamente afecta a esas políticas, sino que también afecta al propio marco personal de referencia de los administradores. Todo ello se ve, a su vez, afectado también por los datos que se pueden obtener informalmente, por la vía de estímulo-respuesta, sobre las necesidades y las fuentes de recursos del medio ambiente así como, adicionalmente, por la negociación de los objetivos dentro de la organización y por la forma como se hayan formalizado las prioridades anteriormente.

El personal dedicado a la planeación ayuda a los altos directivos a tener una visión formalizada de las partes del medio ambiente que se consideren más importantes, de tal manera que se promueva la satisfacción de necesidades y la posibilidad de localizar recursos; este personal realiza investigaciones, levanta inventarios y elabora pronósticos, todo lo cual negocia con la alta dirección como propuesta de un plan o estimaciones de un orden de prioridades. El

FIGURA 15
UNA REVISION CENTRAL DEL SUBSISTEMA DE PLANEACION

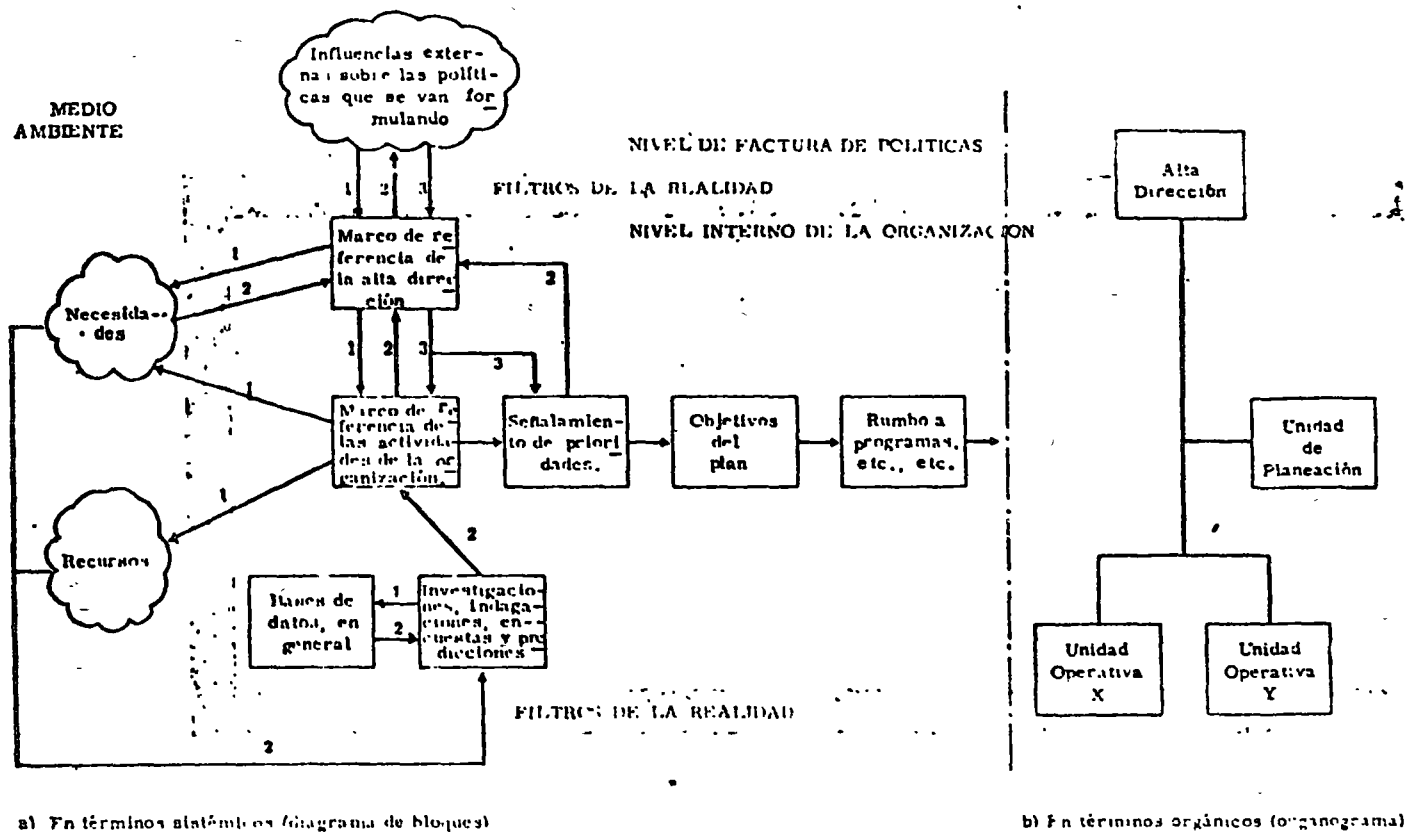
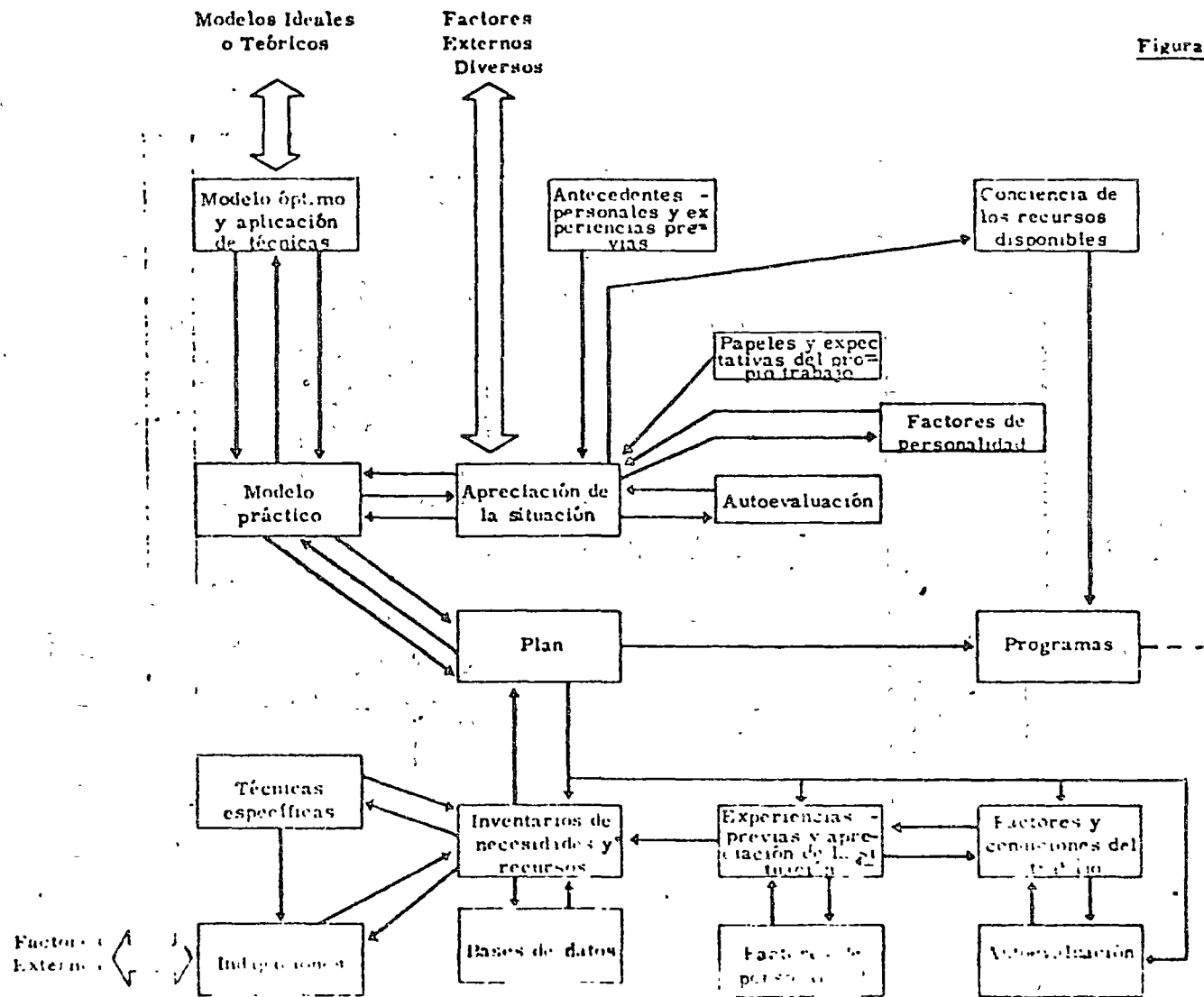


Figura 16



conjunto final de prioridades se establece como un plan aprobado y se convierte, a partir de ese momento, en un nuevo marco de referencia que va a afectar todas las actividades de la organización. Este marco de referencia o "plan" decide los nuevos objetivos y prioridades que se van a tomar en cuenta y se seguirá trabajando en él hasta convertirlo en programas que permitan cuantificar las metas a alcanzar. La propia Figura 15 muestra esta estructura dinámica en términos estáticos, como los de un organograma.

5.2 Análisis Detallado de un Subsistema.

Cuando se analiza con un microscopio el "Sistema P", podemos observar los factores que muestra la Figura 16, y que actúan dentro de los límites estrictos del nivel interno de la organización. Algunos de estos pueden ser considerados como "irrelevantes" por otras convenciones administrativas; al sistema de información le conviene profundizar en todos aquellos factores que pueden producir, canalizar o cambiar la información y el ruido.

La Figura 16 muestra tres niveles de actividad: el nivel de la alta dirección, el nivel técnico (de la planeación) y un campo intermedio, en donde se establece la negociación. La alta dirección está afectada por los factores externos y a su vez los afecta (entre otros factores, cabe mencionar la existencia de modelos "ideales", académicos o teóricos, diseñados por diferentes ciencias para encarar distintos problemas). La primera etapa de esta secuencia consiste en que la alta dirección tiene que adaptar algunas de las tecnologías o modelos que tiene a su disposición, probándolos para ver cuáles tienen algún valor práctico para los efectos del trabajo que realiza su organización (esto también puede hacerse sobre una base empírica: el administrador inventa su propio modelo ideal y lo aplica a las circunstancias especiales de su administración). La diferencia entre un modelo "ideal" y uno "óptimo" es semejante a la diferencia que existe entre la ciencia pura y la ciencia aplicada, o entre una ideolo-

gia dogmática y una constitución o ley que se basa en esa ideología. El modelo práctico (en términos globales) es el propio sistema administrativo de la organización, con sus objetivos, sus valores y sus expectativas, tal como lo entiende la alta dirección a cada momento específico de su "vida". Está influido por y también influye, tanto al plan mismo, como a la forma en que el administrador puede juzgar la situación. Estos juicios, a su vez, están condicionados por:

a) Los antecedentes biográficos, los estudios y las experiencias del propio administrador;

b) Su propia personalidad y los papeles sociales que tenga la capacidad de jugar, así como sus expectativas en distintos niveles;

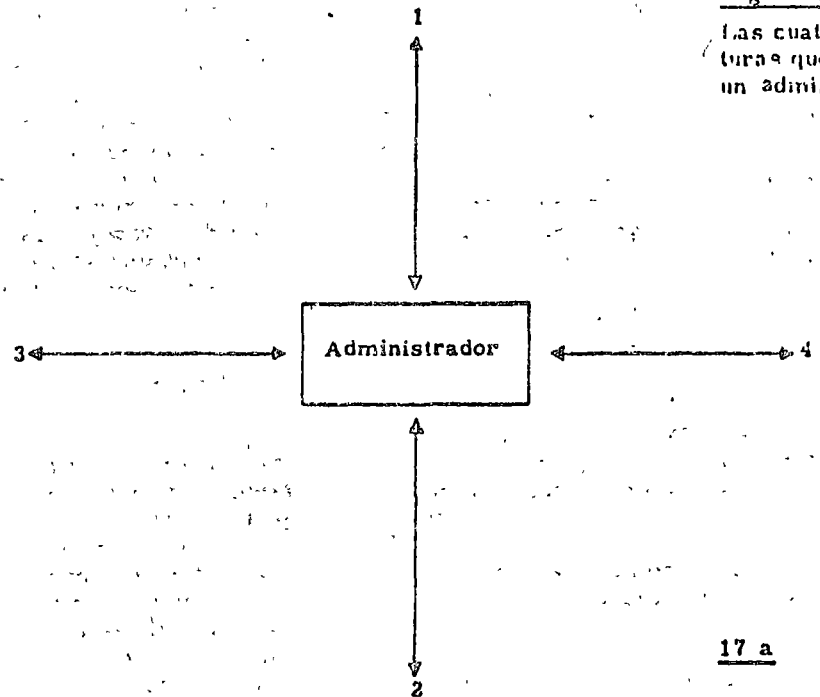
c) Lo que la organización requiere de él (el papel y las expectativas de su puesto y la forma en que él las interpreta), y

d) Otros factores externos, con los cuales se encuentra en contacto.

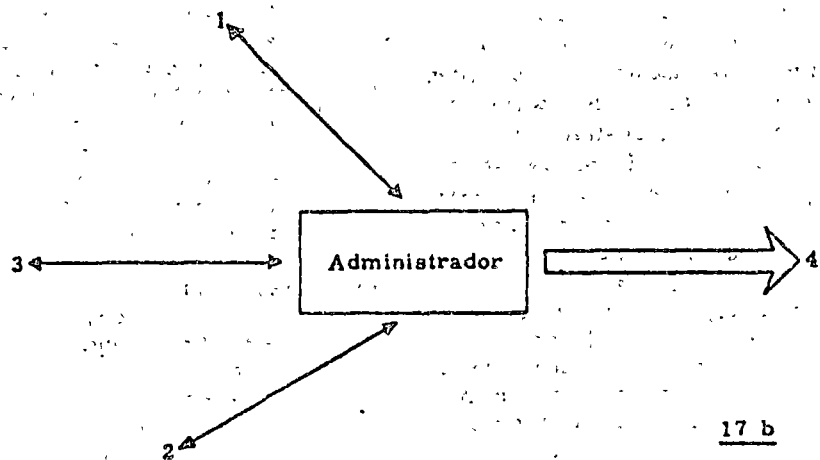
En términos generales, un administrador "administra" o regula cuatro estructuras al mismo tiempo, según muestra la Figura 17(a). La estructura número 1 estaría formada por las influencias externas a la organización (los grupos familiares y sociales a los que pertenece; sus relaciones y compromisos de carácter político, etc.); la número 2 consistiría en la estructura misma de la organización, vista como un sistema, la número 3, estaría formada por la estructuración de la personalidad del propio administrador, habiendo asimilado toda clase de experiencias (lo cual incluye la experiencia específica de haber administrado esa organización y el conocimiento de la forma de reaccionar de su organización ante diferentes problemas), sus actitudes y sus expectativas. La estructura número 4 es aquella sobre la cual se mueve el administrador, con toda su organización, a lo largo del tiempo: es una estructura secuencial y caledoscópica, compuesta por todas las pro-

Figura 17

las cuatro estruc-
turas que regula
un administrador



17 a



17 b

FUENTE: Mr. Norman H. Page.

habiles situaciones, los problemas y las disyuntivas que han de venir (Figura 17(b))^{*}.

El mismo tipo de análisis se puede hacer, prácticamente, con el resto de las personas que laboran en la organización (en este caso, por ejemplo, al personal de planeación, por lo que se refiere al Sistema P), salvo que, para ellas, la estructura número 1 sería la propia organización y la estructura número 2 consistiría, en parte, de las estructuras informales dentro de la organización y, en parte, de estructuras externas a la organización. A fin de poder preparar y negociar los proyectos de plan, tendrían que interactuar de distintas formas, con los siguientes elementos a su disposición:

a) Técnicas específicas, (como las estadísticas o la investigación de operaciones) cuyo uso condiciona y a su vez está condicionado por los nuevos casos que se tuviesen que resolver.

b) La investigación de los factores externos, interactuando con estos factores (así como también con la forma en que la información proveniente de estos factores parezca ser útil o no para los efectos de la organización), y

c) Las Bases de Datos (que pueden o no estar computadorizadas), así como la situación personal de los individuos que conforman esta unidad administrativa, por lo que se refiere al papel que juegan dentro de su organización, en relación con esa organización y en relación a sí mismos.

Todos estos factores, tanto los de los empleados como los de la administración, se encuentran y se interactúan para poder construir el plan y establecer las prioridades. Ambas partes tienen solamente fragmentos de la información que debe integrarse en el plan: los administradores cuentan con la autoridad, la responsabilidad y el concepto global de lo que se debe hacer (si son suficientemente críticos, también tienen el "porqué" de lo que se va a hacer, aparte

^{*} Corresponde a un "árbol de decisiones" muy complejo.

del "qué"). Los subalternos, en cambio tienen la razón, porque cuentan con pruebas e informaciones detalladas, y su tarea consiste en presentarlas de diferentes maneras alternativas. Tanto la concepción global como la pertinencia de algunas de las alternativas en lugar de otras, van cambiando durante el curso de la negociación, hasta llegar a alcanzar un nivel de certidumbre, al que se ha de llamar plan y que abarca a ambos puntos de vista. Este plan, ya definido, se sigue desglosando en programas, que nuevamente están afectados por lo que el administrador piensa, sabe y siente, acerca del uso de recursos para satisfacer las prioridades asentadas en el plan.

5.3 Para Analizar la Importancia del Tiempo en el Modelo.

Todas estas interacciones de comunicación pueden también explicarse en términos de ondas, a lo largo de una escala de tiempo (véase la parte final del Capítulo 4). Vamos a tratar de hacer, al menos, un apuntamiento general acerca de cómo podría utilizarse este método de análisis, a diferentes niveles (advertimos que este apuntamiento dará apenas la idea general y no la explicación matemática).

La comparación que hacen los administradores entre los objetivos de política general y los planes, puede simularse por medio de una curva extrapolada (una onda) entre estos dos aspectos, como si fuesen dos niveles:

1.—Objetivos de política general

(Véase Figura 18).

2.—Planes

Esta curva extrapolada puede llegar a integrarse con otra semejante, por la cual se comparen los inventarios y las estimaciones sobre los recursos disponibles, en relación con las necesidades y los recursos externos analizados. Más adelante, podríamos irles agregando todos los demás elementos micro y macro, hasta llegar a constituir un ciclo más amplio de planes y programas, como el de la Figura 19.

Esta onda más amplia podría perturbar

Figura 18



Figura 19

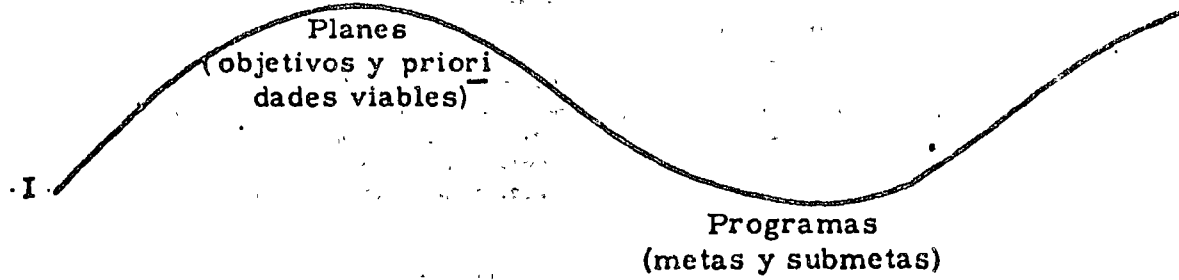
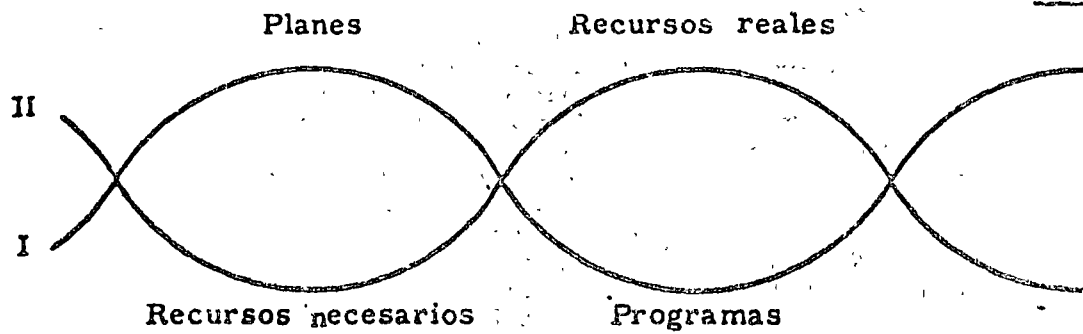


Figura 20



la relación que existe entre los recursos existentes (con los que ya se cuenta) y los necesarios (y esa relación, a su vez, es una función de la que se presenta entre los recursos internos y los externos), según muestra la Figura 20.

Todos estos "macrociclos" formarían parte de un ciclo todavía mayor, que podría tardar un lapso más extenso (uno o varios años), para completar toda una fase.

Se podría comenzar por reunir los macrociclos de planeación; organización e integración, y ejecución, dirección y control. De esta manera, se podría identificar fácilmente dos puntos "neutrales": a) el momento en que se han aprobado los programas finales, y b) el momento en que los

calendarios finales de los proyectos están listos para ser ejecutados. La fase I también termina en un punto neutral, que es el momento en el que se ha terminado ya la evaluación de la fase anterior (véase la Figura 21) y aún no comienza otra nueva.

La función y la responsabilidad fundamentales de la dirección consisten en el manejo de la fase entera en su conjunto, e inclusive de ciclos todavía más amplios, que exceden esa fase en particular. Así, pues los errores que pudiera haber cometido un administrador en el macrociclo P, podrían no descubrirse sino hasta el final del macrociclo E/C₁, e inclusive hasta la fase V, o la fase X, o cualquiera otra.

Figura 21

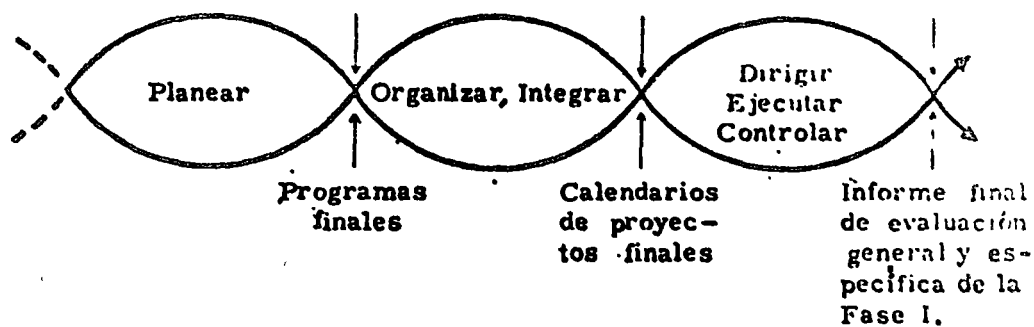
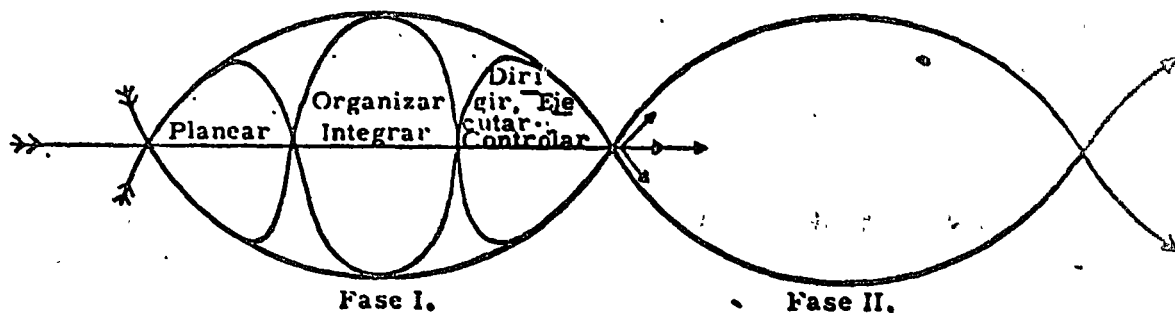


Figura 22



CAPITULO 6.

CONCLUSIONES.

6.1 Los sistemas de información, a mi juicio, no forman un conglomerado estático de unidades centrales y periféricas, y ni siquiera funcionan como una cascada formal de "comunicaciones" (informes, pronósticos, formas, cartas, memorandos, conferencias telefónicas y reuniones de comités), sino como una filigrana sumamente compleja e intrincada, formada por ciclos iterativos de comunicación de distintos alcances, que se entrefiltran y se interrelacionan, moviéndose en su conjunto en forma ondulatoria, a diferentes niveles y por un tiempo global relativamente largo. Algunos de estos ciclos iterativos muestran amplitudes y frecuencias estadísticamente constantes, mientras que otros tienden a crecer o "instruirse" hasta llegar a llenar, en su extrapolación, la amplitud del ciclo inmediatamente mayor a su alcance.

6.2 La analogía con las ondas ("perturbaciones a lo largo del tiempo") podría significar algún valor para explicarse el principio de relatividad, según el cual cada elemento de un sistema de información es, de hecho, un sistema que interactúa —por lo menos con otro— y que, por lo tanto, está sujeto a ser perturbado (o regulado, o modulado) por el resto y, a su vez, perturba (o regula, o modula) a los demás. El sistema de información entero afecta, y a su vez es afectado, por la organización cuando actúa como un sistema administrativo y esta misma, por su lado, como cualquiera otra de sus partes y subpartes (todos ellos sistemas "abiertos" y "relativos"), sufre la influencia del resto del universo físico y social, e influye en él.

6.3 Debido a este principio de relatividad que subyace hasta la más mínima interrelación de carácter operativo que se pueda dar dentro del sistema administrativo, para efectos de este enfoque específico concluimos que cada una de las interrelaciones (e incluso, entre ellas mismas, la definición precisa de cada uno de sus elementos) descansa en comparar dos bits de información de diferentes fuentes y hacer-

los "acordar" en un solo bit (esto no significa que se niegue la posibilidad de interpretar los contenidos de cada una de estas interrelaciones o bits de información con otros enfoques, como el jurídico, el económico o el meramente físico. Solamente propongo la idea de que es útil emplear un metalenguaje como el de los sistemas de información para entender el funcionamiento del sistema en sí, con el fin de evitar la suboptimización que puede generar cualquier enfoque técnico o profesional, e inclusive la suboptimización que, a veces, pueden propiciar las experiencias específicas acumuladas por administradores específicos). Así pues, toda decisión que se toma en una organización debiera ser "crítica", con lo cual quiero decir que no sólo debe cuestionarse el "cómo" o el "que" de la información que se analiza, sino también el "por qué". En otras palabras, una interrelación cualquiera, que ocurre dentro de un sistema de información, se vuelve informativa cuando se han definido sus parámetros y a partir de ese momento funciona como un elemento más del propio sistema. Inclusive el sistema, visto en sus términos globales, tiene un valor por lo que se refiere a su significado y este valor cambia de posición y de importancia en el interior de su propia estructura, según los diferentes momentos y situaciones. No puedo pensar en este momento en ninguna máquina que, como el hombre, tenga la posibilidad de hacer un procesamiento tan delicado de los datos, que el propio proceso se constituya en un dato más para ser procesado, siguiendo una cadena infinita de juicios de valor y de interpretaciones racionales.

6.4 No me he manifestado en contra de las computadoras, sino en contra del mito de que son "cerebros electrónicos" y en contra del desperdicio de recursos que supone, fundamentalmente en nuestros países en vías de desarrollo, la falta de una adecuada visión de sistemas y de una sistematización racional para utilizar estas máquinas. Una computadora podría constituir una parte muy importante del sistema de información, ya que puede normalizar las convenciones y estandarizar los lenguajes y los procedimientos para comunicar la informa-

ción (especialmente cuando se trata de información cuantitativa, en grandes cantidades y para un ritmo relativamente rápido de toma de decisiones). Pero es necesario divorciar los conceptos de "Bases de Datos", "Análisis de Sistemas", "Sistemas de Información", e incluso "Procesamiento de datos", de la idea de "computadora". Convengo en que estos conceptos están fundamentalmente relacionados con los sistemas de información; no estoy de acuerdo en que solamente tengan que ver con las computadoras.

6.5 En relación con el control de los bancos de datos (y, si invertimos el proceso de pensamiento, según el cual un banco de datos sistematiza cierta cantidad de información, toda información sistematizada —por ejemplo, cualquier archivo de cualquier organización— es un banco de datos), convengo en la necesidad de controlar los bancos de datos por medio de salvaguardas (tales como un tribunal administrativo que cuente con especialistas para asesorar a los demandantes en la revisión de los datos erróneos o anacrónicos que, en su perjuicio, alberga sobre ellos el banco de datos, según lo estatuye una nueva ley que se acaba de proponer en el Parlamento Británico),* pero creo que esto debería extenderse también a los bancos de datos no computarizados. Un error, cualquiera que sea, puede siempre dañar ciertos derechos humanos. No obstante, como sería prácticamente imposible controlar todo archivo privado que exista en el mundo, aquí tenemos nuevamente campo bastante para la ambigüedad.

6.6 Finalmente, no considero que se debieran descartar todos los estudios que se han ido haciendo sobre los sistemas de información, aún cuando muchos de ellos solamente pudieran jugar un papel fragmentado en una concepción integrada del sistema de información. Considero posible integrarlos, si se les reconoce un valor apropiado para cada caso, de acuerdo con cada situación específica que se tenga que resolver.

* En marzo de 1971.

APENDICE I.

El grupo Internacional de Naciones Unidas para Estudios en materia de Planeación Nacional (INTERPLAN) ha planteado que las siguientes características son las que con mayor prioridad se deben desarrollar, por medio de la capacitación, en los administradores de los países en vías de desarrollo:

- "(a).—Capacidad para tolerar la ambigüedad;"
- "(b).—Capacidad de vivir entre alternativas disonantes, mientras se esclarecen las posibilidades de hacer una selección sensata;"
- "(c).—Conciencia de la importancia de un clima de liberalidad en lo síquico y en lo social;"
- "(d).—Interés en una retroalimentación inmediata y en una evaluación continua;"
- "(e).—Deseos de seguirse instruyendo, de desinstruirse, de aceptar riesgos y de admitir errores;"
- "(f).—Un sexto sentido, para advertir aquellos momentos que requieran formas de persuasión más fuertes;"

"Los aspectos relacionados con el medio ambiente implican:

- "(a).—La necesidad de hacer exhaustivos análisis del medio ambiente;"
- "(b).—La conciencia de que la información ambiental siempre será imperfecta y requerirá ser interpretada;"
- "(c).—Aclimatarse a que, en cualquier momento, puede surgir lo inesperado o lo incontrolable;"
- "(d).—Las posibilidades de adaptación a condiciones nuevas, sin ceder en los objetivos más importantes".

"La formulación e implantación de planes y políticas de carácter nacional involucran la resolución de intereses conflictivos así como la existencia de planes divergentes bajo condiciones de información imperfecta, de ambigüedad, de presiones cambiantes y de medios ambientales turbulentos".

"Esto requiere una continua mejora e innovación de las artes y las técnicas de":

- "1.—Negociación, compromiso e integración creativa;"
- "2.—Organización de grupos y coaliciones;"
- "3.—Persuasión individual y de masas;"
- "4.—Regulación y mando;"
- "5.—Evaluación y control".

"Appraising Administrative Capability for Development". United Nations, New York, 1969, SI/TAO/M/46., pp. 80-81

APENDICE II

EL CICLO DE VIDA DE UN SISTEMA

Según diversos autores en materia de computación, los sistemas formales tienen un "ciclo de vida" que consta de cinco etapas:

- 1.—Síntesis
- 2.—Análisis
- 3.—Diseño y documentación

- 4.—Implementación,* y
- 5.—Mantenimiento

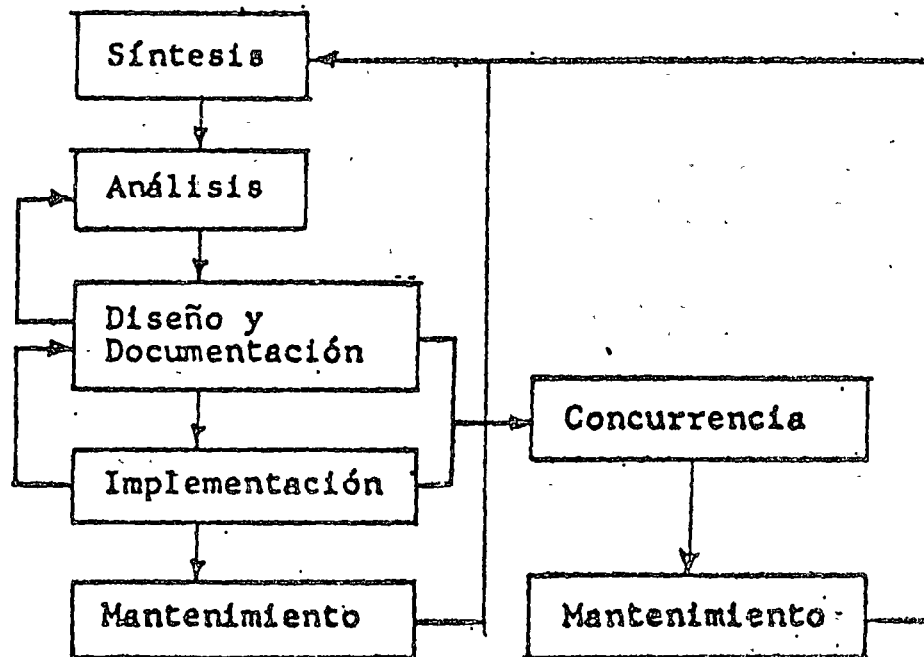
Si se integran dos o más sistemas, habrá una etapa extraordinaria, la de concurrencia.

A continuación se explica la naturaleza de cada una de estas etapas, y posteriormente se plantean dos cuadros sinópticos, uno que especifica las consideraciones a tomar en cuenta para la toma de decisiones en cada etapa, y otro que muestra los tipos y métodos de trabajo, actividades típicas, recursos humanos necesarios y resultados típicos que se presentan en cada una de estas etapas. Los dos cuadros están sintetizados de la obra de diversos autores del período 1970-73, pero fundamentalmente de "The design of the management information system", de D. O. Matthews, editado por Auerbach en 1971.

* No existiendo un término español equivalente a implementation, he optado por castellanizarlo. Implantación, instrumentación y puesta en marcha no son suficientes, cada uno por separado, para traducir la idea completa.

CUADRO I

CICLO DE VIDA DE UN SISTEMA



Etapas

1a. Síntesis:

La necesidad abstracta y general que origina el proyecto puede resolverse de distintas maneras. Para empezar, hay que desarrollar una concepción del proyecto. Ello implica allegarse la información que permita especificar sus objetivos, sus fronteras o límites, los recursos que se requieren, diversas especificaciones generales, el valor que el sistema tiene para la organización y la probabilidad de que tenga éxito. Esta fase termina cuando ya se cuenta con: a) especificaciones preliminares, hasta un nivel tal que se pueda diseñar al detalle; b) un plan y una estrategia para diseñar e implantar el sistema y c) la autorización del alto nivel para proseguir y para que se le asignen recursos al proyecto.

2a. Análisis:

La concepción del sistema se ve sujeta a una evaluación detallada para determinar cuáles métodos y técnicas son los mejores para conseguir sus objetivos. La fase de análisis puede llamarse "etapa de buscar dificultades". Todo elemento que habrá de formar parte del sistema debe ser revisado con lupa, en busca de problemas potenciales de operación. Cada posible error en la lógica del sistema debe ser expuesto; las lagunas que haya en el flujo de información identificadas; la ineficiencia o inadecuación de los métodos de entrada, de proceso o de salida, corregidos. Aquí se establecen los estándares, las normas y las convenciones rigurosas; se hacen revisiones periódicas del diseño y se simulan de distintas maneras los conceptos y los parámetros del sistema para probarlo.

La fase termina cuando se cuenta con: a) la seguridad de que va a funcionar técnicamente y de que es factible en

ese ambiente social específico; b) convenciones acerca de los métodos, las técnicas y el equipo, conocidas por todos los que se van a responsabilizar de ello; c) las especificaciones del sistema y d) la aprobación para seguir adelante.

3a. Diseño y Documentación:

Los resultados del análisis se ampliarán entonces en un diseño detallado y habrá que registrar todos los aspectos de este diseño. Es esencial documentar todo el sistema. La mayor dificultad se encontrará en problemas relacionados con la definición de calendarios, responsables y mecanismos de coordinación. Si no hay documentación adecuada y no se puede formalizar, hay que rediseñar el sistema o elaborar una estrategia, paso a paso. En esta etapa se elaboran los programas de computación, en su caso; se determina la distribución física que se hará de los equipos y se elaboran los manuales, los procedimientos, el material de capacitación y los programas para selección, formación, etc., del personal.

La fase termina cuando se cuenta con: a) programas de computadora debidamente probados, en su caso; b) procedimientos operativos para todas las áreas que tendrán alguna responsabilización o uso en el sistema; c) documentación completa sobre los programas, procedimientos y equipos y d) programas de capacitación y desarrollo, tanto para personal operativo como para los administradores.

4a. Implementación:

Los elementos individuales del diseño ya detallado deben probarse en forma integral y colectiva y el sistema entrar en operación.

Este es uno de los aspectos más difíciles del ciclo de vida del sistema. Se requiere coordinación entre los diseñadores y todos los departamentos operativos, porque invariablemente ocurren

* Adaptado de Matthews, Op. cit.

problemas que no se pueden predecir. Muchos de estos problemas harán que haya que modificar, no sólo calendarios y mecanismos de coordinación sino, inclusive, objetivos y asignaciones de recursos. Es muy importante —sea cual sea el método que se utilice— probar el sistema total en una situación lo más cercana posible a la real, con participación o representación de los verdaderos usuarios y de los verdaderos problemas.

Podemos considerar terminada la etapa al tener: a) la prueba completa del sistema; b) el programa de capacitación andando; c) en su caso, la conversión del sistema antiguo al sistema nuevo y d) por lo general, la terminación del sistema antiguo.

5a. Mantenimiento:

La vida operante y efectiva del sistema

puede llevarse varios años y necesita un apropiado mantenimiento, con un número de modificaciones y mejoras.

El mantenimiento de rutina, por lo general incluye la resolución de: a) problemas y fallas inesperadas; b) quejas por razones de error, negligencia o desinformación; c) cambios y mejoras. Esta etapa sólo termina con el fin de la vida misma del sistema.

6a. Concurrencia:

Conforme el sistema crece y, sobre todo, si es muy grande, se le puede dividir en segmentos o módulos autónomos, tanto para su desarrollo como para su implementación. Entre otros problemas que se presentan en este caso, puede hallarse el de las fronteras traslapadas. Por ello conviene una visión modular, en la que cada módulo pueda concurrir con otros para formar un sistema más amplio.

CUADRO II (Sinopsis)

CONSIDERACIONES	A TOMAR EN CUENTA	Síntesis	Análisis	Diseño	Implementación	Mantenimiento
		—Definición del proyecto. —Enfoques alternativos. —Alcances del proyecto. —Valor del proyecto.	—Evolución de métodos. —Modelos (Incluso matemáticos). —Configuración de equipos —Requerimientos de datos.	—Programas y documentación. —Manuales y Procedimientos. —Especificaciones y diseños del equipo. —Métodos de capacitación.	—Coordinación de conversiones. —Problemas de prueba. —Calendarios de capacitación.	—Fallas del equipo. —Errores del personal —Problemas de la lógica del sistema
RESULTADOS		—Especificaciones preliminares. —Plan de desarrollo. —Autorización, del alto nivel.	—Seguridades de factibilidad. —Métodos y técnicas. —Especificaciones del sistema. —Autorización para continuar.	—Procedimientos de operación —Programas de computadora (en su caso). —Documentación de procedimientos, programas y equipo. —Programa de capacitación.	—Sistema aprobado —Personal capacitado —Conversión al nuevo sistema. —Fin del viejo sistema.	—Corrección de problemas. —Análisis de las quejas sobre el sistema. —Mejoras al sistema.

CUADRO III

Etapas	Tipo de trabajo	Métodos de trabajo	Actividades típicas	Características de los recursos humanos requeridos	Resultados
Síntesis	Definir las necesidades de la administración y desarrollar concepciones que satisfagan las necesidades.	- Trabajo en equipo. - Entrevistas. - Investigación.	- Determinación de necesidades. - Definición de objetivos. - Negociación y estudio de formas.	Personal interno, con: - Antecedentes en la organización. - Capacidad creativa. - Experiencia a nivel directivo.	Un programa aprobado que se pueda implantar.
Análisis	Diseñar el sistema específico, incluyendo todos los modelos, definiciones de datos, requisitos para su desempeño, etc.	- Asignación de proyectos en abstracto. - Grupos pequeños e individuos. - Coordinación a fondo.	- Evaluación de métodos. - Definición de datos. - Flujo de información.	Analistas de Sistemas, con: - Capacidad analítica. - Habilidades matemáticas. - Especialización en campos limitados. - Experiencia multidisciplinaria.	Un diseño preliminar.
Diseño	Formular procedimientos, especificaciones para el procesamiento, formatos de documentos, transcripciones, necesidades de capacitación, etc.	- Asignación de proyectos a individuos determinados. - Objetivos específicos para cada uno.	- Estudio de procedimientos. - Diseño de formas. - Elaboración de material de capacitación.	Analistas de Sistemas, con: - Experiencias y antecedentes muy especializados. - Conocimientos técnicos generales.	Las especificaciones del sistema.
Programación (en su caso)	Convertir las especificaciones para la clasificación en ins-máquina.	- Asignación de proyectos a individuos determinados. - Objetivos específicos para cada uno.	- Diseño de diagramas de flujo. - Codificación de programas. - Prueba de programas.	Personal con: - Capacitación técnica muy especializada. - Experiencia muy especializada.	Programas de computadora.

Etapas	Tipo de trabajo	Métodos de trabajo	Actividades típicas	Características de los recursos humanos requeridos	Resultados
Implementación	Probar el sistema, preparar los equipos para su uso, capacitar gente y hacer la conversión de un sistema a otro.	• Grupos pequeños e individuos. • Objetivos específicos para cada uno. • Capacitación mutua y consenso.	• Prueba del sistema. • Capacitación, secuencia o en paralelo, de un proceso a otro.	Personal con: • Conocimientos generales sobre el sistema. • Iniciativa personal. • Capacidad de comunicarse por escrito y oralmente.	Un sistema de operación.
Mantenimiento	Observar y evaluar constantemente la operación del sistema averiguando cómo se lo comprende y se lo utiliza, así como qué problemas produce para mejorarlo.	• Proyectos individuales. • Proyectos de corto plazo. • Proyectos que se inician por cuenta propia sobre la marcha.	• Recibir y evaluar las quejas. • Resolver problemas sobre la marcha. • Mejorar el sistema.	Personal con: • Conocimientos generales sobre el sistema. • Iniciativa personal. • Capacidad de liderazgo. • Capacidad para comunicarse por escrito y oralmente.	Consecución de los objetivos de la administración.

BIBLIOGRAFIA

1. Aranguren, José Luis, *Human Communication*, London, World University Library, 1967.
2. Burns, Tom & G. M. Stalker, *The Management of Innovation*, London, Tavistock Publications, Social Science Paperbacks, 1968.
3. Cherry, Colin, *On Human Communication*, MIT, Technology Press and John Wiley, 1957.
4. Cleland, David I. and William R. King, *Systems, Organizations, Analysis, Management: a Book of readings*, New York, McGraw-Hill Book Co., 1969.
5. Cohen, John and Ian Christensen, *Information and Choice*, Edinburgh, Oliver & Boyd, 1970.
6. Daniels, Alan and Donald Yools, *Basic Training in Systems Analysis*, London, Pitman Publishing, on behalf of the National Computing Centre, 1970.
7. Duhall Krauss, Miguel, *La Organización para el Desarrollo*, apuntes de una conferencia dictada en junio de 1968, en el Colegio de Economistas de México, A. C.
8. Duhall Krauss, Miguel, *La Administración Pública y el Desarrollo en México*, México, 1970.
9. Duhall Krauss, Miguel, *Los Sistemas Administrativos como Sistemas Dualos*, apuntes para un libro, 1970, agosto.
10. Emery F. E., *Systems Thinking*, London, Penguin Modern Management Readings, 1969.
11. Emery, James C., *Organizational Planning and Control Systems, Theory and Technology*, Toronto, McMillan, Studies of the Modern Corporation Series, 1969.
12. Johnson, Richard, et. al. *Teoría, Integración y Administración de Sistemas*, México, Limusa-Wiley, S. A., 1966.
13. Katz, Saul M., *Guía para Modernizar la Administración para el Desarrollo Nacional*, Washington, Union Panamericana, 1968.
14. Langefors, Nils Borje, *Theoretical Analysis of Information Systems*, Lund, Sweden, Studentlitteratur, 1966, 2v.
15. Laver, F. J. M., *Introducing Computers*, London, H. M. S. O., 1965.
16. Morrisay, George I., *Management by Objectives and Results*. Reading, Mass., Addison-Wesley Publishing Co., 1970.
17. Pask, Gordon, *An Approach to Cybernetics*, London, Hutchinson/Radius Book, 1968.
18. Rabow, Gerald, *The Era of the System*, New York, Philosophical Library, 1969.
19. Rattray, Taylor, Gordon, *A New View to the Brain*, in "Encounter", February, 1971, vol. xxvi, No. 2, p. 24, London.
20. Simon, Herbert A., *Administración de Empresas en la Era Electrónica*, México, Editorial Ictus, S. A., 1968.
21. Sokolik, Stanley L., *The Personnel Process: Line and Staff Dimensions in Managing People at Work*, Scranton, Pennsylvania, International Book Co., 1970.
22. Van Court Hare, Jr., *Systems Analysis: a diagnostic approach*, New York, Harcourt, Brace & World, Inc., 1967.
23. Vickers, Sir Geoffrey, *Towards a Sociology of Management*, London, Chapman and Hall, 1967.
24. Vickers, Sir Geoffrey, *The Art of Judgment*, London, Methuen/University Paperbacks, 1968.
25. *Administración Pública en América Latina*, Washington, D. C., Unión Panamericana, 1965.
26. *Aspectos Administrativos de la Planificación*, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, Nueva York, 1968.
27. *Computer Development in Local Government*, Report of the computer panel of LAMSAC, London, September, 1969.
28. *Curso de Orientación en Sistematización Mecanizada de Datos*, Naciones Unidas, Nueva York, 1967.
29. *Appraising Administrative Capability for Development*, United Nations, New York, 1969.
30. *LAMSAC, an organisation designed to work for local authorities*, London, 1970.
31. *Manual de Administración Pública*, Naciones Unidas, New York, 1962.
32. *Seminario sobre sistemas de información en el gobierno*, Empresa de Servicios de Computación Limitada, con la colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago, Chile, julio de 1969.

MANUALES ADMINISTRATIVOS

guía para su elaboración

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA
DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

INDICE

INTRODUCCION	11
DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTICULOS 26 Y 28 DE LA LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO	13
1. OBJETIVOS DE LOS MANUALES ADMINISTRATIVOS	15
2. CLASIFICACION BASICA	17
2.1 POR SU AREA DE APLICACION	17
2.1.1. MACROADMINISTRATIVOS	17
2.1.2. MICROADMINISTRATIVOS	17
2.2 POR SU CONTENIDO	17
2.2.1. DE ORGANIZACION	17
2.2.2. DE PROCEDIMIENTOS	17
2.2.3. DE CONTENIDO MULTIPLE	17
3. EL MANUAL DE ORGANIZACION	19
3.1 IDENTIFICACION	19
3.2 INDICE O CONTENIDO	19
3.3 PROLOGO Y/O INTRODUCCION	19
3.4 DIRECTORIO	19
3.5 ANTECEDENTES HISTORICOS	19

"Cada día nos alejamos más de las prácticas burocráticas rutinarias e ineficientes y se afirma la certidumbre de que el Estado es un buen administrador. Técnicamente no existe razón alguna para que la actividad administrativa del Estado no se realice en condiciones óptimas de eficiencia y de productividad..."

LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ

3.6	LEGISLACION O BASE LEGAL	19
3.7	ATRIBUCIONES	20
3.8	ESTRUCTURA ORGANICA	20
3.9	FUNCIONES	20
3.10	ORGANOGRAMA	21
3.11	DESCRIPCION DE PUESTOS	21
4.	EL MANUAL DE PROCEDIMIENTOS	23
4.1	IDENTIFICACION	23
4.2	INDICE O CONTENIDO	23
4.3	PROLOGO Y/O INTRODUCCION	23
4.4	OBJETIVO DE LOS PROCEDIMIENTOS	23
4.5	AREAS DE APLICACION	23
4.6	POLITICAS O NORMAS DE OPERACION	24
4.7	DESCRIPCION DE LAS OPERACIONES	24
4.8	FORMULARIOS O IMPRESOS	24
4.9	DIAGRAMAS DE FLUJO	24
5.	PROCESO DE ELABORACION	25
5.1	UNIDADES RESPONSABLES	25
5.2	ASPECTOS METODOLOGICOS GENERALES	25
5.3	FORMA DE ELABORACION DEL MANUAL GENERAL DE ORGANIZACION	28
5.4	FORMA DE ELABORACION DE LOS MANUALES ESPECIFICOS DE ORGANIZACION	29
5.5	FORMA DE ELABORACION DE LOS MANUALES DE PROCEDIMIENTOS	29
6.	DISTRIBUCION Y CONTROL	31

7. REVISION Y ACTUALIZACION	33
BIBLIOGRAFIA	35
COMITE TECNICO CONSULTIVO DE LAS UNIDADES DE ORGANIZACION Y METODOS DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL, 1973.	37
ANEXO 1	41
A. Procedimiento administrativo para la importación de refacciones para embarcaciones marítimas.	42
B. Procedimiento para la correspondencia de entrada en una entidad del sector público federal.	43
ANEXO 2	45
A. Diagrama del procedimiento de adquisición de materiales.	46
B. Ambito del sistema de orientación e información.	47
C. Diagrama de flujo de formas.	48
APENDICES	49
A. Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal.	51
B. Señalamiento de los aspectos mínimos que deberán contemplar los programas internos de la reforma administrativa de cada dependencia del Sector Público Federal.	53
C. Recomendaciones sobre los mecanismos para implantar los programas mínimos de reforma administrativa en las dependencias del Poder Ejecutivo Federal.	57
D. Acuerdo por el que se dispone que los titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado deben procurar dar la atención que requiere el programa de reforma administrativa de su dependencia.	61

INTRODUCCION

El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos del Sector Público Federal y la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, han considerado conveniente la elaboración de esta guía técnica, con el propósito de auxiliar a todas las entidades del Sector Público en la formulación de sus propios manuales administrativos, especialmente a las secretarías y departamentos de Estado, quienes acatando las disposiciones introducidas por las reformas a los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado,* deberán formular y mantener permanentemente actualizados sus manuales de organización y procedimientos.

La necesidad de contar con manuales administrativos en todas las entidades se ha vuelto imperativa no sólo por mandato legal, sino también a causa del creciente volumen de las operaciones, el incremento del personal, la adopción de técnicas modernas y la complejidad misma de las estructuras administrativas. Esto vuelve imprescindible el uso de instrumentos administrativos que faciliten el cumplimiento de las funciones, la desconcentración de las actividades, la participación adecuada del elemento humano, y el logro eficiente de los objetivos de las entidades públicas.

Los manuales administrativos son documentos que sirven como medios de comunicación y coordinación; permiten registrar y transmitir, en forma ordenada y sistemática, información sobre los antecedentes, atribuciones, organización, objetivos, políticas y/o procedimientos de un organismo administrativo, así como las instrucciones o acuerdos que se consideren necesarios para el mejor desempeño de las labores.

Para los fines de la presente guía, se pone especial énfasis en los manuales de organización y de procedimientos, por ser los de uso más frecuente en las oficinas públicas, sin menoscabar la existencia de otro tipo de manuales, que pueden ser utilizados de acuerdo con las características o necesidades específicas de un determinado organismo administrativo.

La presente guía señala los objetivos de los manuales administrativos, presenta la clasificación básica de los mismos, describe cada uno de los diferentes tipos y hace recomendaciones generales para su elaboración, distribución, revisión y actualización; incluye finalmente, una bibliografía de referencia.

Se pretende así que los manuales administrativos que elaboren las entidades del Sector Público, mantengan la uniformidad necesaria para facilitar la sistematización global de la información contenida en los mismos, y permitan al público y a quienes laboran en las distintas entidades públicas, el conocimiento a mayor profundidad de la organización y funcionamiento de dichos organismos.

*D.O. 12-I-1972.

DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTICULOS 26 Y 28 DE LA LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

REFORMAS A LOS ARTICULOS 26 Y 28 DE LA LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.

ARTICULO UNICO.—Se reforman los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para quedar como sigue:

ARTICULO 26.—Corresponde originalmente a los titulares de las secretarías y departamentos de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en sus subalternos cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por Ley o por disposición del Reglamento Interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.

ARTICULO 28.—En el Reglamento Interior de cada una de las secretarías y departamentos de Estado, que será expedido por el Presidente de la República, se establecerá la competencia de las unidades administrativas de cada dependencia, así como la forma en que los titulares deberán ser suplidos en sus ausencias.

El titular de cada dependencia expedirá los manuales de organización y de procedimientos necesarios para su mejor funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica y la forma de realizar las actividades de sus diversas unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados.

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.—Las presentes reformas entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

México, D. F., a 27 de diciembre de 1971.

1. OBJETIVOS DE LOS MANUALES ADMINISTRATIVOS

Los manuales administrativos tienen como propósito fundamental proporcionar en forma ordenada y sistemática la información referente al directorio, antecedentes, legislación, atribuciones, objetivos, estructura orgánica, funciones, políticas, procedimientos, descripciones de puestos y/o cualquiera otra que sea necesaria a las entidades públicas y/o a las unidades que las integran, para el mejor desarrollo de las tareas administrativas.

Según el área de aplicación y grado de detalle los manuales permiten cumplir, entre otros, los siguientes objetivos generales:

- a) Presentar una visión de conjunto de la entidad;
- b) Precisar las funciones encomendadas a cada unidad administrativa, para delimitar responsabilidades, evitar duplicaciones y detectar omisiones;
- c) Coadyuvar a la ejecución correcta de las labores encomendadas al personal y propiciar la uniformidad en el trabajo;
- d) Permitir el ahorro de tiempo y esfuerzos en la ejecución del trabajo, evitando la repetición de instrucciones y directrices;
- e) Proporcionar información básica para la planeación e implantación de medidas de reforma administrativa;
- f) Facilitar el reclutamiento y la selección de personal;
- g) Servir de medio de integración y orientación al personal de nuevo ingreso, facilitando su incorporación a las distintas unidades;
- h) Propiciar el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales;
- i) Ser instrumento útil para la orientación e información al público.

2. CLASIFICACION BASICA (1)

Los manuales administrativos pueden clasificarse atendiendo a diferentes criterios tales como el área de aplicación, el contenido, el grado de detalle y el personal al que se encuentran dirigidos. En este trabajo se consideran únicamente los dos criterios enunciados en primer término.

2.1 POR SU AREA DE APLICACION

2.1.1. MACROADMINISTRATIVOS

Se refieren al Sector Público en su conjunto, o a una parte del mismo, pero siempre que involucren a dos o más entidades.

Ejemplo: El Manual de Organización del Gobierno Federal.

2.1.2. MICROADMINISTRATIVOS

Contienen información de una sola entidad; pueden referirse a toda ella en forma global o a una o más de las dependencias que la conforman.

Ejemplo: Los manuales generales y específicos de cada una de las entidades del Sector Público Federal.

2.2 POR SU CONTENIDO

2.2.1. DE ORGANIZACION

Este tipo de manuales contienen información detallada referente al directorio, los antecedentes, la legislación, las atribuciones, las estructuras, las funciones de las unidades administrativas que integran al organismo y la descripción de los puestos cuando el manual se refiera a una unidad administrativa en particular, los niveles jerárquicos, los grados de autoridad y responsabilidad, los canales de comunicación y coordinación, así como los organogramas que describen en forma gráfica la estructura de organización.

2.2.2. DE PROCEDIMIENTOS

Son aquellos instrumentos de información en los que se consignan en forma metódica, las operaciones que deben seguirse para la realización de las funciones de una entidad o de varias de ellas.

2.2.3. DE CONTENIDO MULTIPLE

Con frecuencia, en la práctica administrativa se encuentran manuales que contienen información que corresponde a más de uno de los tipos señalados en los incisos anteriores.

La conveniencia de concentrar información correspondiente a diferentes tipos de manuales puede deberse a diferentes motivos:

- Que la información correspondiente sea muy breve, por lo cual resulte más económica la concentración de la misma en un solo manual;

(1) En parte, el contenido de este capítulo fue publicado en "El Reglamento Interior y el Manual de Organización, Instrumentos Básicos de la Reforma Administrativa", Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México 1973. Pp. 18-21.

- Que se considere que es de más fácil manejo la presentación de la información en un solo documento;
- Que la metodología de elaboración del manual implique la presentación de la información en forma unitaria; por ejemplo, que se presenten las políticas, junto con los procedimientos, o junto con los objetivos; o bien, las unidades administrativas con sus políticas y los procedimientos que les son inherentes.

Ejemplo: Los manuales de operación.

3. EL MANUAL DE ORGANIZACION

En este apartado se describe el contenido de un manual general de organización, ya que este caso incluye las variantes que pudieran presentarse para manuales más específicos.

3.1 IDENTIFICACION

El manual de organización deberá indicar, en primer término, los datos siguientes:

- Nombre oficial del organismo o unidad a que se refiere;
- Título y extensión del manual (general o específico);
- Niveles jerárquicos que comprende;
- Lugar y fecha de elaboración;
- Número de revisión, en su caso;
- Unidades responsables de su elaboración; y
- Cantidad de ejemplares impresos.

3.2 INDICE O CONTENIDO

Es una relación de los capítulos que constituyen la estructura del documento.

3.3 PROLOGO Y/O INTRODUCCION

Contiene una explicación al lector acerca de lo que es el documento, de la ocasión en que se elabora o se efectúa la última revisión y de los propósitos básicos que se pretenden cumplir a través de él. Además, incluye información sobre el ámbito de su aplicación, a quién va dirigida, cómo se usará y cómo y cuándo se harán las revisiones y actualizaciones. Conviene que contenga un mensaje y la autorización de la más alta autoridad del área comprendida en el manual.

19

3.4 DIRECTORIO

Consiste en una relación de los funcionarios principales comprendidos en el área descrita en el manual, así como los respectivos cargos que ocupan. Cuando se trata de un manual general de una entidad del Sector Paraestatal, pueden incluirse los miembros que integran el Consejo de Administración o su equivalente.

3.5 ANTECEDENTES HISTORICOS

Este apartado se refiere a una descripción de la génesis de la entidad o del área descrita en el manual, en la que se indica la ley o decreto por la que se creó la misma, e incluye una mención de la información sobresaliente acerca de su desarrollo histórico. Puede contener, además, los datos de las disposiciones jurídicas que hayan modificado cualquiera de los aspectos de su organización.

3.6 LEGISLACION O BASE LEGAL

Es una relación de los títulos de los principales ordenamientos jurídicos, de los cuales se derivan las atribuciones de la entidad o de las unidades administrativas comprendidas en ella, según se trate de un manual general o específico, así como de las demás que le son aplicables en función de sus actividades.

Es recomendable que la redacción de las disposiciones jurídicas siga el orden jerárquico que se indica a continuación:

Constitución, tratados, leyes, convenios, reglamentos, decretos, acuerdos y/o circulares. Dentro de cada uno de éstos debe seguirse el orden cronológico en que fue expedida cada disposición (fecha de publicación en el Diario Oficial).

3.7 ATRIBUCIONES

Este apartado consiste en una transcripción **textual y completa** de las facultades conferidas a la entidad o a sus unidades administrativas, de acuerdo con las disposiciones jurídicas que dan base legal a sus actividades. Debe señalarse el título completo de los ordenamientos y el capítulo, artículo y texto de éste.

3.8 ESTRUCTURA ORGANICA

Se refiere a una descripción ordenada de los principales cargos y/o unidades administrativas de la dependencia, en función de sus relaciones de jerarquía. Es conveniente codificarla en tal forma que sea posible visualizar gráficamente los niveles de jerarquía y las relaciones de dependencia.

Ejemplo: Para un manual general de una Secretaría de Estado:

1.0 Secretario

1.0.1 Comisión Interna de Administración.

1.0.2 Unidad de Organización y Métodos.

1.0.3 Unidad de Programación.

1.0.4 Dirección General de Información.

1.1 Subsecretario

1.1.1 Dirección General de Construcción.

1.1.2 Dirección General de Conservación.

1.2 Oficial Mayor

1.2.1 Dirección General de Administración.

La descripción de la estructura orgánica debe corresponder a su representación gráfica en el organograma, tanto en lo referente al título de las unidades administrativas, como a su nivel jerárquico (de adscripción) y al orden de su presentación.

3.9 FUNCIONES

Este apartado corresponde a la descripción de las actividades inherentes a cada uno de los cargos y/o unidades administrativas contenidas en la estructura orgánica, que le permiten cumplir con sus atribuciones legales.

Es recomendable:

- Que los títulos de los órganos sean los mismos que se señalen en el apartado de la estructura orgánica.

- Que la descripción de funciones siga el orden establecido en la estructura orgánica;
- Que la descripción de las funciones se inicie con un verbo en tiempo infinitivo.

3.10 ORGANOGRAMA

Es la representación gráfica de la estructura orgánica y debe reflejar, en forma esquemática, la posición de las unidades administrativas que la componen y sus respectivas relaciones, niveles jerárquicos, canales formales de comunicación, líneas de autoridad, supervisión y asesoría. (Ver ejemplos en el Manual de Organización del Gobierno Federal - 1973).

3.11 DESCRIPCION DE PUESTOS

Este apartado se refiere al caso de un manual de organización para una unidad administrativa en particular, cuando los componentes de la estructura orgánica de ésta correspondan a puestos específicos. (Ej.: los manuales departamentales).

El puesto es la unidad básica de trabajo en una estructura de organización; está integrado por un conjunto de actividades y de requerimientos necesarios para llevarlas a cabo. Un puesto puede tener una o varias plazas.

El contenido básico de una descripción de puesto está integrado normalmente por:

- La identificación del puesto, que indica el nombre del mismo y su ubicación dentro de la estructura organizativa;
- La definición del puesto, también conocida como función básica o genérica;
- Las funciones principales, denominadas igualmente responsabilidades o deberes y que consisten en descripciones de las actividades más importantes;
- La autoridad, donde se indican los puestos subordinados, las facultades para aprobar o decidir sobre algún asunto, así como sus relaciones de línea y de consulta o asesoría, y
- Las relaciones de coordinación con otras unidades y puestos dentro de la institución, así como las que deba realizar fuera de la misma.

Recomendaciones adicionales

En la preparación de este apartado es conveniente tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

- Conviene realizar la descripción de los puestos solamente si el sistema de trabajo se encuentra lo suficientemente avanzado como para aprovechar esta técnica, o si se van a hacer reformas administrativas que aprovechen el trabajo que ello implica, las cuales contemplen la implantación de un sistema de personal basado en la descripción y evaluación de los puestos;
- Es conveniente la coordinación estrecha de la Unidad de Organización y Métodos y la de Administración de Recursos Humanos, cuando la aplicación de la descripción de los puestos esté enfocada a la implantación de un sistema de evaluación y/o análisis de puestos, y
- Debido a que las descripciones de puestos contienen información muy detallada, resulta inconveniente incluirlas en un manual general de organización.

4. EL MANUAL DE PROCEDIMIENTOS

Los procedimientos administrativos son un conjunto de operaciones ordenadas en secuencia cronológica, que precisan la forma sistemática de hacer un determinado trabajo de rutina.

El manual de procedimientos contiene la descripción de las operaciones que deben seguirse en la realización de las funciones de una entidad, o de dos o más de ellas, cuando se trata de procedimientos macroadministrativos. Incluye además los puestos o unidades administrativas que intervienen, precisando su responsabilidad y participación.

Suele contener información y ejemplos de los formularios, autorizaciones o documentos necesarios, máquinas o equipo de oficina a utilizar y cualquier otro dato que pueda auxiliar en el correcto desarrollo de las actividades.

4.1 IDENTIFICACION

En este apartado se incluyen los datos siguientes:

- Nombre oficial de la entidad;
- Nombre completo del o los procedimientos a que se refiere el manual;
- Nombre de la unidad coordinadora cuya función básica corresponda a los procedimientos señalados. V.gr. para el manual de procedimientos de adquisiciones: la Dirección o Departamento de Adquisiciones;
- Número de identificación del o de los procedimientos, en su caso;
- Lugar y fecha de elaboración;
- Número de revisión, en su caso;
- Responsables de su elaboración; y
- Cantidad de ejemplares impresos.

23

4.2 INDICE O CONTENIDO

Es una relación de los capítulos que constituyen la estructura del documento.

4.3 PROLOGO Y/O INTRODUCCION

Su objeto es explicar al lector del manual lo que es el documento y los propósitos básicos que se pretenden cumplir a través de él. Además, incluye información acerca de los destinatarios del manual, cómo se usará y cómo y cuándo se harán las revisiones y actualizaciones. Conviene que contenga un mensaje y la autorización de la máxima autoridad de las áreas comprendidas en el manual.

4.4 OBJETIVO DE LOS PROCEDIMIENTOS

Debe contener una explicación del propósito que se pretende cumplir con los procedimientos.

4.5 AREAS DE APLICACION

Este apartado contiene una relación de las unidades administrativas que intervienen en los procedimientos y la delimitación precisa de sus respectivas responsabilidades. Es conveniente que la presentación de dichas unidades se lleve a cabo en el orden en que intervienen dentro del procedimiento.

4.6 POLITICAS O NORMAS DE OPERACION

A fin de facilitar el cumplimiento de las responsabilidades de los distintos elementos que participan en el desarrollo de los procedimientos, es necesario determinar en forma explícita las políticas, criterios o lineamientos generales que les permitan realizar sus actividades sin tener que consultar constantemente a los niveles jerárquicos superiores.

4.7 DESCRIPCION DE LAS OPERACIONES

En este capítulo se deben presentar por escrito, en forma narrativa y secuencial, cada una de las operaciones que hay que realizar dentro de un procedimiento, explicando en qué consisten, cuándo, cómo, con qué, dónde y en cuánto tiempo se hacen, señalando los órganos responsables de su ejecución.

Cuando la descripción del procedimiento sea general, y por lo mismo comprenda varias áreas, debe indicarse para cada operación, la **unidad administrativa** encargada de su ejecución. Si se trata de una descripción detallada dentro de una unidad administrativa, debe indicarse el **puesto** responsable de la ejecución de cada operación. Es conveniente codificar las distintas operaciones, de manera que se facilite su comprensión e identificación aún en los casos de varias alternativas en una misma operación.

4.8 FORMULARIOS O IMPRESOS

Las formas impresas que se utilizan dentro de un procedimiento deben también formar parte del manual, ya sea intercalándolas en el procedimiento en que se originan o incluyéndolas como apéndices del mismo. En la descripción de las operaciones que impliquen el uso de formularios, deben hacerse referencias precisas de éstos, utilizando para ello números indicadores.

4.9 DIAGRAMAS DE FLUJO

Los diagramas de flujo representan en forma gráfica la secuencia en que se realizan las operaciones de un determinado procedimiento y/o el recorrido de las formas o los materiales. Muestran las unidades administrativas (procedimiento general), o los puestos que intervienen (procedimiento detallado), para cada operación descrita y pueden indicar, además, el equipo que se utilice en cada caso. Se utilizan principalmente en el análisis de los procedimientos, sin embargo, presentados en forma sencilla y accesible en el manual, proporcionan una descripción sintética de conjunto, que facilita la comprensión de los mismos.

Para facilitar su comprensión, se recomienda el uso de símbolos simplificados, tales como los utilizados en los diagramas de bloques (Véase anexo 1), o bien diagramas con siluetas representativas de personas, formas, materiales, equipos e instalaciones, cuya disposición represente los recorridos, operaciones y ubicación física de los implementos de trabajo (Véase anexo 2).

5. PROCESO DE ELABORACION

En este capítulo se presentan una serie de recomendaciones para la elaboración de los manuales administrativos de las entidades del Sector Público Federal, y aunque aquellas no constituyen un modelo inflexible a seguir, ya que las circunstancias específicas pueden requerir variaciones substanciales, sí es conveniente establecer criterios unitarios en el proceso a fin de facilitar dichos trabajos.

5.1 UNIDADES RESPONSABLES (2)

El artículo 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, señala que el Titular de cada entidad expedirá "los manuales de organización y de procedimientos necesarios para su mejor funcionamiento". Además, "los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados".

La elaboración de los manuales administrativos debe llevarse a efecto con la asesoría y participación directa de los órganos encargados de la reforma administrativa de la entidad, como son la Comisión Interna de Administración y la Unidad de Organización y Métodos, con la participación de las unidades operativas a quienes correspondan dichos manuales.

5.2 ASPECTOS METODOLOGICOS GENERALES

No todos los tipos de manuales mencionados en esta guía son indispensables para cada una de las entidades del Sector Público, por lo que es conveniente que la Unidad de Organización y Métodos recomiende a la Comisión Interna de Administración:

- La elaboración en primer término del manual general de organización, con el objeto de que éste sirva como marco de referencia para la elaboración de los manuales de organización específicos y con posterioridad, según los requerimientos de cada entidad, de los otros tipos de manuales, y
- La elaboración de los manuales generales y específicos requeridos por la entidad, considerando el tiempo necesario para su elaboración y los recursos humanos, financieros y materiales a emplear en la elaboración de cada uno de ellos.

Esta recomendación se puede formular mediante una investigación, basada en una encuesta entre el personal directamente involucrado en la utilización de los manuales, encaminada a conocer de manera fundamental:

- Los tipos de manuales con los que el personal considera conveniente contar;
- Las áreas de trabajo en las cuales se originen problemas por falta de manuales administrativos;
- El grado de utilización de los manuales anteriores, así como el esperado en los nuevos manuales;
- Los defectos de los manuales anteriores, en caso de que los haya habido;
- Las opiniones favorables y desfavorables que el personal tiene respecto a los manuales; y

(2) Guía Técnica, el Reglamento Interior y el Manual de Organización.

- Las recomendaciones que el personal desee hacer con respecto a la elaboración de los manuales.

En ocasiones resulta de gran utilidad que la Unidad de Organización y Métodos elabore primero sus propios manuales, con el objeto de poder presentarlos como ejemplo, y facilitar la cooperación del resto de las unidades administrativas en la elaboración de los suyos.

5.2.1. RECOLECCION DE LA INFORMACION

Una vez que se han determinado los manuales requeridos en la entidad, así como los recursos y el tiempo necesarios para su elaboración, es conveniente iniciar la etapa de recolección de la información en la siguiente forma:

Comunicaciones

El primer paso es elaborar una serie de oficios, dirigidos a las autoridades superiores de las unidades administrativas de las que se requiere el apoyo y cooperación para la elaboración de los manuales.

Formularios

La preparación de los formularios en los cuales debe registrarse la información que se necesita recolectar debe hacerse con especial atención, ya que del diseño de éstos depende en gran medida la facilidad para la recolección y procesamiento de la información.

5.2.2. FUENTES DE INFORMACION

Las fuentes de información útiles para elaborar los manuales administrativos son:

Los documentos

Las técnicas de investigación documental son particularmente útiles inicialmente, ya que permiten obtener de las fuentes documentales la información necesaria para la elaboración de los manuales.

Las fuentes documentales básicas son las leyes, los reglamentos, los decretos, los acuerdos y/o las circulares, los manuales administrativos existentes, los instructivos, las descripciones de trámites, los diagramas, y en general los documentos relacionados con el tema.

Las personas

Podemos decir que todas las personas involucradas en las unidades para las que se van a elaborar los manuales administrativos, pueden considerarse como fuente de información, por lo cual se recomienda el empleo de las técnicas de la entrevista y el cuestionario. Sin embargo, se sugiere que la información sobre autoridad, organización y políticas, se obtenga de los funcionarios principales, y la información sobre los procedimientos y la operación del personal encargado de realizarlos.

La realidad observada

La observación directa de las oficinas, material, equipo, y en general de la actividad de toda la unidad administrativa, constituye una fuente útil de información.

5.2.3. PROCESAMIENTO DE LA INFORMACION

Una vez que la Información ha sido recolectada y que se encuentra registrada, es conveniente iniciar la etapa del procesamiento de la misma, o sea la integración propiamente dicha del proyecto de manual.

Lo primero que debe hacerse es un análisis y depuración de la misma, con el objeto de facilitar el manejo y ordenamiento de la que debe incluirse en el contenido del manual.

Para la integración de cada manual es muy importante uniformar los criterios, tanto en la terminología como en la presentación de la información, con el objeto de que se mantenga un sentido de continuidad y de unidad. También es conveniente señalar las contradicciones a medida que se van presentando, a fin de poder eliminarlas posteriormente; para ello es necesario efectuar reuniones entre los representantes de las áreas que van a ser incluidas en el manual.

Pueden surgir durante la elaboración de los manuales serias dificultades al determinarse funciones y actividades en forma **escrita y oficial**, ya que intereses particulares pueden producir resistencias o desinterés por terminar con éxito dichos manuales, o bien, en que no se apliquen las especificaciones contenidas en los mismos, en la forma debida. Por esto, los encargados de la elaboración de los manuales deben hacer uso de una gran sensibilidad, para obtener un acuerdo sobre el contenido de estos documentos, y sobre todo lograr que sean funcionales y sirvan como instrumentos para evitar la falta de delimitación de competencias y responsabilidad entre los funcionarios.

5.2.4. REDACCION

En la redacción debe tenerse en cuenta a qué personas estarán dirigidos los manuales, con el objeto de que el lenguaje utilizado en los mismos les resulte claro, sencillo, preciso y comprensible.

27

Lo más conveniente es que un especialista en corrección de estilo se encargue de revisar la versión final de los manuales, con el objeto de garantizar que la forma de redacción de los mismos sea la más adecuada para las finalidades que se persiguen, y no perder mucho tiempo en aspectos de forma o redacción.

5.2.5. ELABORACION DE DIAGRAMAS

La elaboración de diagramas para los manuales (organogramas, diagramas de flujo, cuadros de distribución del espacio, etc.), deberá hacerse utilizando las técnicas más sencillas y conocidas en el medio, uniformando su presentación a fin de facilitar la comprensión de los mismos.

5.2.6. FORMATO

Es conveniente analizar cuidadosamente el formato con el que debe presentarse cada manual, ya que de ello depende en gran medida la facilidad de lectura, consulta, estudio y conservación, además de permitir hacer referencias rápidas y precisas, e inspirar confianza por su apariencia y orden.

El formato de los manuales administrativos puede presentar muy diversas características, las que dependen de la finalidad de los mismos, así como del tipo de material que forme parte de su contenido (tamaño de las gráficas especialmente), y de las limitaciones de los equipos de impresión o reproducción disponibles.

En términos generales, se recomiendan los formatos de hojas intercambiables, a fin de facilitar la revisión y actualización de dichos manuales.

Se recomienda que para este apartado se observen las especificaciones oficiales, cuando ellas existan.(3)

5.2.7. APROBACION

Una vez que se cuenta con el proyecto de manual, es necesario someterlo a una rigurosa revisión final, con el propósito de verificar que la información contenida en el mismo es la necesaria, completa, y que corresponde a la realidad, además de comprobar que no contiene contradicciones, ni lagunas o traslapes entre las diferentes áreas de autoridad y responsabilidad.

Posteriormente a esta revisión debe someterse el proyecto de manual a la aprobación de las autoridades correspondientes, si es posible en reunión de Comisión Interna de Administración, con el objeto de poder iniciar la reproducción del mismo y posteriormente su distribución.

En la práctica, lo más recomendable es que la Unidad de Organización y Métodos concentre la información de los manuales administrativos y lleve el registro y control de los que se elaboran en cada entidad u organismo, a fin de que pueda vigilar su revisión, actualización y divulgación.

5.3 FORMA DE ELABORACION DEL MANUAL GENERAL DE ORGANIZACION

Para la elaboración del manual general de organización es conveniente que la Unidad de Organización y Métodos, en su carácter de unidad asesora, presente a la CIDA un proyecto de programa para la elaboración del mismo.

Dicho proyecto debe:

- Sugerir el grado de detalle más conveniente del manual a elaborar, el cual depende de la magnitud de la entidad, y podrá llegar a los niveles de dirección o departamento, según el caso;
- Contener una proposición sobre el contenido o capitulado del manual, para el caso particular de la dependencia estudiada;
- Presentar ejemplos de la información que deberá asignarse en cada uno de los capítulos o apartados del manual, sobre todo cuando no existe ningún antecedente;
- Contener un calendario para la presentación y revisión de la información de cada una de las unidades administrativas.

Cuando el titular haya aprobado el proyecto para la elaboración del manual, es conveniente que se informe sobre la forma en que se proporcionará la información a todos los responsables de las unidades de la entidad u organismo, así como su participación. Además, la UOM deberá asesorar a dichos responsables sobre la manera de resolver posibles dudas y problemas que pudieran surgir y sobre la preparación de la información que deban proporcionar.

Lo más conveniente será que en reuniones de la CIDA se informe del avance en la captación de la información de cada una de las unidades, para que se hagan las aclaraciones que se consideren convenientes, de las cuales, el representante de la UOM, en su carácter de Secretario Técnico de la Comisión, deberá tomar nota y consignar los acuerdos en las actas correspondientes.

(3) Deben atenderse las recomendaciones del Comité de Publicaciones Oficiales del Sector Público.

- Que resulte conveniente asegurar la uniformidad en el desarrollo de los trámites y procedimientos, para lo cual resulte indispensable contar con descripciones claras de los mismos;
- Que se desee emprender tareas de simplificación del trabajo, tales como análisis de tiempos y movimientos, delegación de firmas y facultades, estudios de simplificación de tareas, etc.;
- Cuando sea necesario apoyar la capacitación del personal para el desarrollo de determinadas actividades, trámites o procedimientos;
- Que se vaya a establecer un sistema de información o bien modificar el ya existente, y se necesite conocer las fuentes de entrada, el proceso y las salidas de la información, para lo cual son muy valiosos los manuales de procedimientos, ya que contienen información necesaria para la determinación de los flujos de ésta.

Responsables de su elaboración

Los manuales de procedimientos deberán ser elaborados por las propias unidades administrativas que realizan los trámites, con la asesoría y asistencia de la Unidad de Organización y Métodos de la entidad u organismo.

Quando un manual de procedimientos contiene descripciones de los mismos que implican la intervención de dos o más órganos de la entidad u organismo, debe tenerse especial cuidado en su elaboración, ya que podría dar lugar al surgimiento de conflictos entre estos órganos, y por lo mismo provocar la resistencia para que dichos manuales sean elaborados. Para ello es conveniente que la UOM sea la encargada de concentrar la información para los manuales de dichas unidades. Si hubiera posibilidad de nuevos conflictos, lo más recomendable será que la UOM plantee las diferencias en reuniones de la CIDA.

Posteriormente, la UOM, con el conjunto de la información realizará un análisis minucioso de la misma, con el objeto de detectar cualquier duplicación u omisión en el desarrollo de las funciones, o cualquier otra anomalía en la organización, lo que en caso de encontrarse se deberá presentar a la CIDA para su corrección inmediata.

Una vez que se hayan aclarado todas las dudas sobre la información, la UOM deberá integrar el proyecto de manual y presentarlo a la CIDA para su revisión final.

Es muy conveniente que se corresponsabilice de la sanción formal del manual general de organización a todos los funcionarios que participan en su elaboración, consignando su firma en el propio documento, ya que de esta manera se podrá tener la seguridad de que existe un completo acuerdo respecto al contenido del mismo.

5.4 FORMA DE ELABORACION DE LOS MANUALES ESPECIFICOS DE ORGANIZACION

La Unidad de Organización y Métodos debe asesorar a cada uno de los órganos en la elaboración de sus manuales de organización, de tal manera que los mismos mantengan la uniformidad necesaria que permita consultarlos fácilmente y compararlos con los demás manuales de la entidad u organismo.

La elaboración de este tipo de manuales debe iniciarse cuando la entidad u organismo cuente ya con su manual general de organización, el cual debe servir de marco de referencia para la elaboración de los mismos.

En cada uno de los manuales específicos es conveniente incluir el organograma general de la entidad u organismo, destacando la unidad administrativa a que se refiera, para conocer su situación específica dentro de su marco de referencia.

29

5.5 FORMA DE ELABORACION DE LOS MANUALES DE PROCEDIMIENTOS

La elaboración de un manual de procedimientos permite el logro de diversos objetivos, entre otros:

- La reglamentación de los procedimientos, para que los mismos se realicen conforme a la descripción del manual;
- El establecimiento o implantación de determinadas políticas, que mediante la descripción e implantación de los procedimientos que deben realizarse para los trámites, garantice el cumplimiento efectivo de las mismas y
- El mejoramiento de los procedimientos de trabajo.

Justificación de su necesidad

Antes de iniciar la elaboración de un manual de procedimientos es indispensable caracterizar en forma precisa la necesidad del mismo, ya que el análisis para su elaboración es muy detallado, debido a que cada una de las operaciones que conforman cada procedimiento deben ser cuidadosamente analizadas.

La necesidad de elaborar un manual de procedimientos se justifica cuando se presenta, entre otros, cualquiera de los siguientes casos:

- Que existan trámites que mantengan cierto grado de complejidad, por lo cual sean necesarias las descripciones precisas de los mismos, de tal manera que sea fácil consultarlas para aclarar posibles dudas;

6. DISTRIBUCION Y CONTROL

Una vez que un manual ha sido elaborado, autorizado e impreso o reproducido, se procede a su distribución. Para esto se recomienda desarrollar una serie de pláticas de difusión y de instrucción sobre su uso con el personal encargado de realizar las funciones, actividades y/u operaciones señaladas en el mismo.

Resulta de gran importancia que las personas directamente involucradas en el uso de los manuales conozcan con detalle su contenido, con el objeto de que tengan el conocimiento suficiente del mismo y puedan consultar dichos documentos, ya que el personal para quienes están destinados no siempre está acostumbrado a consultarlos con la frecuencia requerida.

Se recomienda que la Unidad de Organización y Métodos elabore una selección y registro de funcionarios y unidades administrativas que deben contar con ejemplares de los manuales, con el objeto de proporcionarles en forma permanente la información necesaria para mantener actualizados todos los ejemplares distribuidos, en caso de que el formato de los mismos sea del tipo de hojas intercambiables.

7. REVISION Y ACTUALIZACION

La utilidad de los manuales administrativos radica en la veracidad de la información que contienen, por lo que es recomendable mantenerlos permanentemente actualizados a través de revisiones periódicas.

Para revisar y actualizar cada manual convendría tomar en cuenta las recomendaciones siguientes:

- La Unidad de Organización y Métodos deberá establecer los programas periódicos de revisión y actualización del contenido de los manuales, a fin de mantenerlos apegados a la realidad;
- Cuando una unidad administrativa necesite hacer cambios, adiciones o supresiones, deberá presentar los proyectos correspondientes, a la Unidad de Organización y Métodos, para que ésta se encargue de verificar que las propuestas se encuentren de acuerdo con las políticas generales de la entidad u organismo y prever los posibles efectos en otras unidades, así como mantener la uniformidad de estilo y presentación y.
- La Unidad de Organización y Métodos someterá las actualizaciones de los manuales a los mismos trámites de autorización y distribución requeridos para la elaboración del original de los mismos.

BIBLIOGRAFIA

AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES
Manual de Organización
El Editor, 1972

ALLEN, L.A.
Preparing the company organization manual
The National Industrial Conference Board, Inc
New York, USA, s/f.

AMERICAN MANAGEMENT ASSOCIATION
Manual de descripciones de puestos ejecutivos

BANCO DE MEXICO, S.A.
Manual de análisis
El Editor, s/f.

BANCO NACIONAL AGROPECUARIO, S.A.
Organización, política y funcionamiento, 1965-1970
El Editor, 1965.

CAMPERO, C. G.H.
El microanálisis administrativo
Tesis profesional, Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales, UNAM,
D.F., Méx., 1967.

CARRASCO, B., J.
Manual de organización y métodos.
Tomo 1: Funciones
Instituto de Estudios de Administración Local,
Madrid, Esp., 1966.

COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD
Manual de procedimientos administrativos,
tomos I y II
El Editor, 1970.

**DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y
COLONIZACION**
Manual de tramitación agraria
El Editor, 1964.

DEPARTAMENTO DE LA INDUSTRIA MILITAR
Instructivo para el funcionamiento de los
servicios administrativos
El Editor, 1968.

DUHALT, K., M.F.
Los manuales de procedimientos en las oficinas
públicas
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
D.F., Méx., 1968

Técnicas de comunicación administrativa
Manual para jefes o supervisores
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM
D.F., Méx., 1971

DUPLAN, C.
El problema de la organización de las oficinas
de gobierno y su resolución
Talleres Gráficos de la Nación,
D.F., Méx., 1930

GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO
Manual de administración municipal
El Editor, 1970

HERNANDEZ P., M.
Manuales de organización y manuales de
procedimientos
Secretaría de la Presidencia, Dirección
General Coordinadora
de la Programación Económica y Social, Mimeo
D.F., Méx., 1973.

HERRMANN, I.A.
Office methods, systems, and procedures
New York, USA. The Ronald Press Co., 1950.

KELLOG, G.
Preparación del manual de oficina

LABERGE, E.P.
Elaboración y usos de los manuales
administrativos
Instituto Centroamericano de Administración
Pública,
San José, C.R., 1967

LAZZARO, V.
Sistemas y procedimientos
Editorial Diana, S.A
D.F., Méx., 1967.

MATTHIES, L.H.
The systems manual
Systemation Inc.,
New York, USA, 1967.

NADLER, G.
Work Design
Homewood, USA. Richard D.
Irwin, Inc., 1963.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
Introducción al estudio del trabajo
Ginebra, Suí, El Editor, 1973.

PICHARDO DEL C., J.
El manual general de la empresa
Tesis Profesional, Instituto Tecnológico de
Estudios Superiores de Monterrey, N.L.,
Monterrey, Méx., 1966.

REYES P., A.
Análisis de puestos
Limusa-Wiley
D.F., Méx., 1969.

ROSS, J.H.
How to make a procedure manual
Office Research Institute,
U.S.A., 1958.

The technique of systems and procedures
Miami, USA, Office Research Institute, 1965.

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
Organización de la Secretaría de Educación
Pública
El Editor, 1972.

SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
Manual de organización
El Editor, 1964.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA
DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS
ADMINISTRATIVOS
El reglamento interior y el manual de organización
El Editor,
D.F., Méx., 1972.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA
COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA
Manual de organización del Gobierno Federal
1972-1973
El Editor, 1969.

SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS
Manual de organización de administración foránea
El Editor, 1971.

SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS
Bienvenido. (Manual de bienvenida)
El Editor, 1972.

SISTEMA DE BANCOS AGROPECUARIOS
Manual de Operación
El Editor, s/f.

TEJERA P., E.
Organogramas
Instituto Centroamericano de Administración
Pública,
San José, C.R., 1969.

TERRY, G.R.
Administración y control de oficinas
Compañía Editorial Continental, S.A
D.F., Méx., 1970.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO
Manual de organización y procedimientos de las
unidades administrativas
El Editor, 1969

Manual de procedimientos generales
El Editor, 1969.

Manual de reproducción de documentos
El Editor, 1972.

Organización
El Editor, 1970.

UNITED STATES GOVERNMENT
Organization manual, 1968-69
Office of the Federal Register,
National Archives and Records Service,
General Services Administration,
Washington, 1968.

**COMITE TECNICO CONSULTIVO
DE UNIDADES DE ORGANIZACION Y
METODOS DEL SECTOR PUBLICO, 1973**

INTEGRANTES

AEROMEXICO, S.A.
Alfonso Sibaja Cabrera

AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES
José Antonio Trejo Haro

ALMACENES NACIONALES DE DEPOSITO, S.A.
Gonzalo Hernández Téllez

ALTOS HORNOS DE MEXICO, S.A.
Salvador Peña García

ASEGURADORA HIDALGO, S.A.
Guillermo Lupi Olivares

ASEGURADORA NACIONAL AGRICOLA
Y GANADERA, S.A.
Ernesto del Valle Coronado

BANCO DE MEXICO, S.A.
Alfredo Saeb Camargo

BANCO NACIONAL AGROPECUARIO, S.A.
José Javier Villanueva Castillo

BANCO NACIONAL CINEMATOGRAFICO, S.A.
Alejandro Salgado Gómez

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.A.
Sergio Martínez Carrera

BANCO NACIONAL DE CREDITO AGRICOLA, S.A.
Armando Alvarez Castillo

BANCO NACIONAL DE CREDITO EJIDAL, S.A.
DE C.V.
Abelardo Olvera Parodi

BANCO NACIONAL DE OBRAS Y
SERVICIOS PUBLICOS, S.A.
Juan Ramón Ruélas Tejada

CAMINOS Y PUENTES FEDERALES DE
INGRESOS Y SERVICIOS CONEXOS
Gastón García Patiño

COMBINADO INDUSTRIAL DE CIUDAD SAHAGUN
Victor Manuel Villaseñor Curbelo

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO
DE LA COMUNIDAD RURAL Y DE LA
VIVIENDA POPULAR
Gilberto A. Posadas Somarriba

LOTERIA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PUBLICA
Julián E. Bobadilla Novelo

NACIONAL FINANCIERA, S.A.
Humberto González López

PATRONATO DEL AHORRO NACIONAL
Judith Saldaña Espinosa

PETROLEOS MEXICANOS
Arturo del Castillo

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Armando Romero M.

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL
DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES
Agustín de Silva Obregón

PRODUCTOS FORESTALES MEXICANOS
Juan Olivares Vega

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA
Rubén Vilchis Melgarejo

SECRETARIA DE COMUNICACIONES
Y TRANSPORTES
Eduardo E. Rodríguez Uriarte

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL
José González García

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
José Antonio Carranza Palacios

SECRETARIA DE GOBERNACION
Alfredo Gomeztagle Cruz

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
María García Díaz

SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
César Vélez y de la Rosa

SECRETARIA DE MARINA
Julio Antonio de Miguel M.

SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS
Francisco Camarena Navarro

SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL
Alfredo Castillo Rojas

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA

Alejandro Carrillo Castro
Xavier Ponce de León A.
Jorge Narro Quezada

SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS

Leobardo Palomino Benson

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES

Francisco Huitrón Caballero

SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA

Ricardo Camacho Trejo

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

Eduardo Ruiz Moncayo

**SOCIEDAD COOPERATIVA DE OBREROS DE
VESTUARIO Y EQUIPO, S.A. L. DE P.E.**

Alvaro Díaz Page

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Gerardo Ferrando Bravo

**GRUPO REVISOR Y REDACTOR DEL
PROYECTO PARA LA 1a. EDICION**

AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES

José Antonio Trejo Haro

BANCO DE MEXICO, S. A.

Alfredo Saeb Camargo

INSTITUTO MEXICANO DE COMERCIO EXTERIOR

Oscar Jiménez Villaseñor

DEPARTAMENTO DE LA INDUSTRIA MILITAR

Cuauhtémoc Ibáñez Treviño

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA

Rubén Vilchis Melgarejo

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

María García Díaz

SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS

Francisco Camarena Navarro

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA

Alejandro Carrillo Castro
Xavier Ponce de León A.
Jorge Narro Quezada
José Franco Todoberto
Roberto Arroyo Villalobos

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO
DE LA COMUNIDAD RURAL Y DE LA
VIVIENDA POPULAR
Gilberto A. Posadas Somarriba

LOTERIA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PUBLICA
Julián E. Bobadilla Novelo

NACIONAL FINANCIERA, S.A.
Humberto González López

PATRONATO DEL AHORRO NACIONAL
Judith Saldaña Espinosa

PETROLEOS MEXICANOS
Arturo del Castillo

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Armando Romero M.

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL
DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES
Agustín de Silva Obregón

PRODUCTOS FORESTALES MEXICANOS
Juan Olivares Vega

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA
Rubén Vilchis Melgarejo

39

SECRETARIA DE COMUNICACIONES
Y TRANSPORTES
Eduardo E. Rodríguez Uriarte

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL
José González García

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
José Antonio Carranza Palacios

SECRETARIA DE GOBERNACION
Alfredo Gomeztagle Cruz

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
María García Díaz

SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
César Vélez y de la Rosa

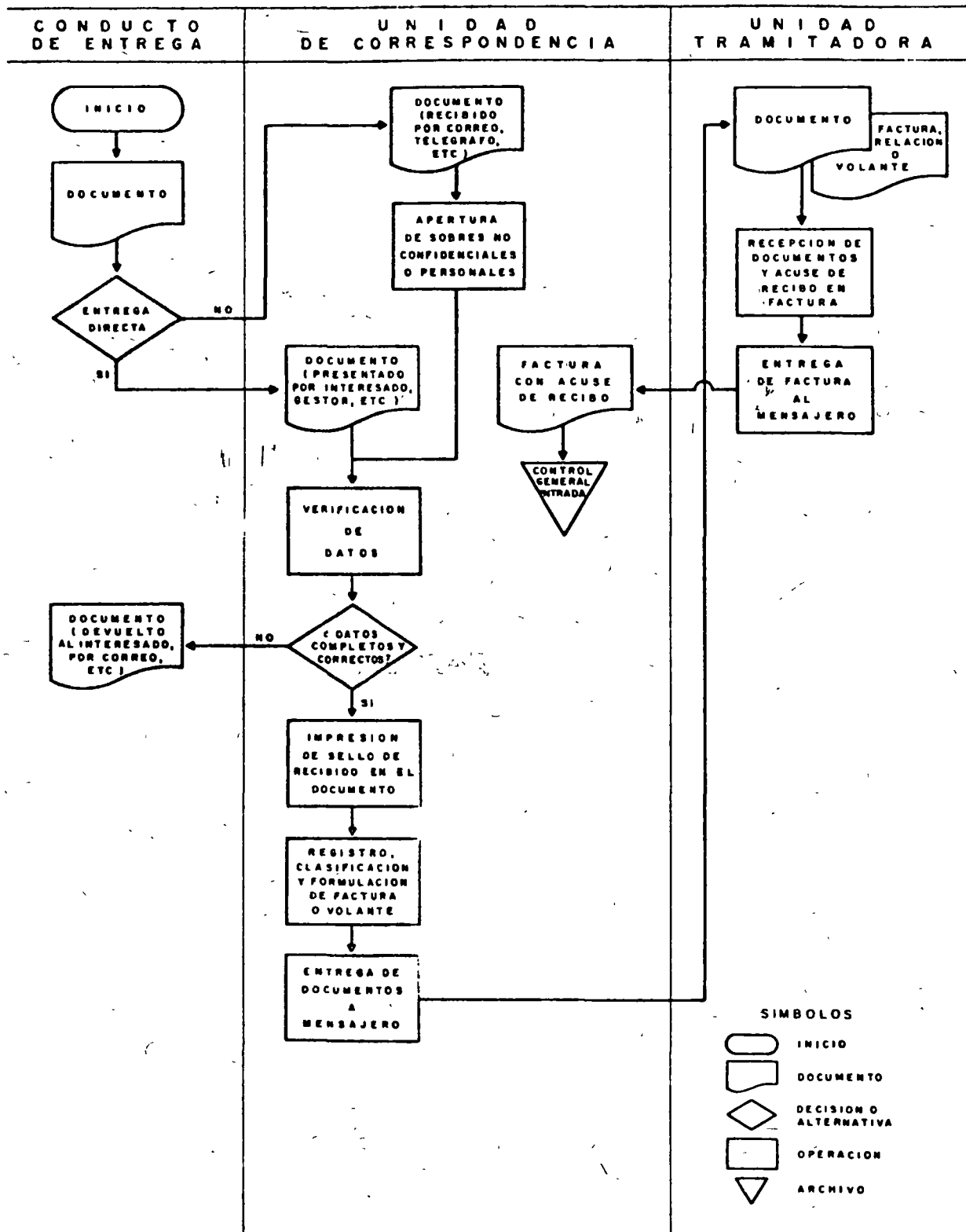
SECRETARIA DE MARINA
Julio Antonio de Miguel M.

SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS
Francisco Camarena Navarro

SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL
Alfredo Castillo Rojas

ANEXO 1

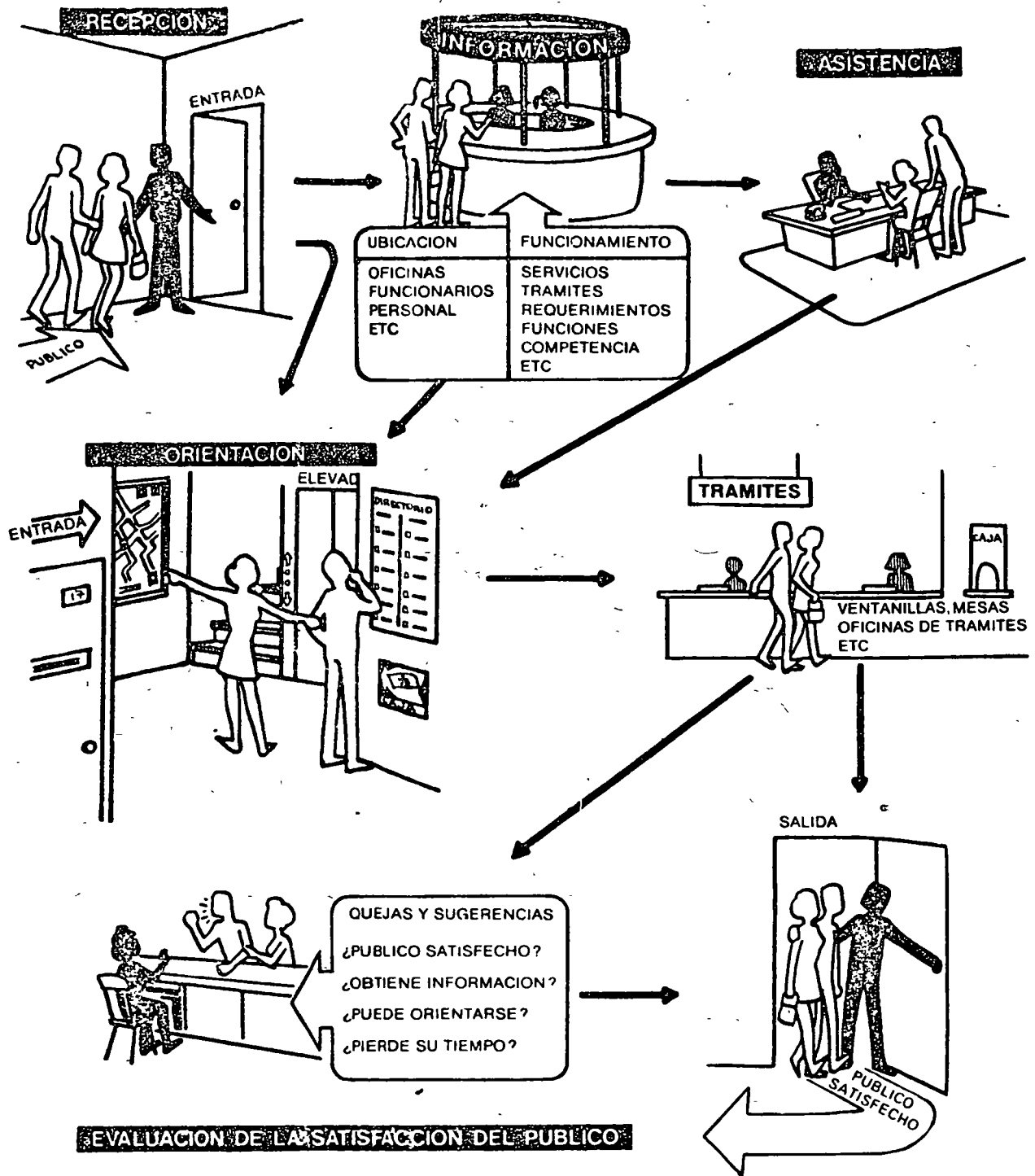
**PROCEDIMIENTO PARA LA CORRESPONDENCIA DE ENTRADA
EN UNA ENTIDAD DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL**



ANEXO 1 B

ANEXO 2

AMBITO DEL SISTEMA DE ORIENTACION E INFORMACION



EVALUACION DE LA SATISFACCION DEL PUBLICO

(ACTUALIZACION DE LA INFORMACION Y MEJORAMIENTO DE LOS PROCEDIMIENTOS)

**ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS BASES
PARA LA PROMOCION Y COORDINACION DE LAS REFORMAS
ADMINISTRATIVAS DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL**

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos.-Presidencia de la República.

LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 89, fracción primera de la Constitución, artículos 16 fracción cuarta, 20, 22, 26, 27 y 31 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, 13 de la Ley para el Control por Parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, y

CONSIDERANDO

PRIMERO. — Que el Gobierno de la República ha asumido, por imperativo constitucional, la responsabilidad de impulsar, mediante el crecimiento económico, la redistribución del ingreso y la ampliación de los servicios públicos, el mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población.

SEGUNDO. — Que el volumen creciente de los recursos de que dispone el Estado y la complejidad, cada vez mayor, de un país en proceso de modernización exigen niveles óptimos de eficacia en los trabajos del sector público, para lo que es necesario introducir reformas en sus estructuras y sistemas administrativos, así como seleccionar y capacitar debidamente al personal que le presta servicios.

51

TERCERO. — Que las reformas administrativas y la actitud de los servidores públicos deben orientarse de acuerdo con las metas y programas que persigue el país en esta etapa de su desarrollo, y que por lo tanto han de contribuir a la descentralización económica, a la elevación de la productividad, al incremento de la justicia social y al perfeccionamiento de la democracia.

CUARTO. — Que técnicamente no existe razón alguna para que la actividad administrativa del Estado no se realice en mejores condiciones de eficiencia y de que para lograrlo es preciso contar con la activa participación de los propios servidores públicos y de cada una de las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

QUINTO. — Que las modificaciones o reformas que se introduzcan en la administración pública deben coordinarse y complementarse conforme a propósitos unitarios respetando las peculiaridades de cada una de las entidades que participen y los requerimientos especiales de los servicios que proporcionen o de los bienes que produzcan.

He tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO

PRIMERO. — Realícense los actos que legalmente procedan para que en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, así como los organismos descentralizados y empresas de participación estatal se establezcan Comisiones Internas de Administración, con el propósito de plantear y realizar las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas, incrementar

su propia eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto, en los términos de los considerandos antecedentes.

SEGUNDO.— Las Comisiones Internas de Administración de las entidades aludidas, se integrarán con los funcionarios que resuelva el titular respectivo, de modo que en las decisiones puedan considerarse las atribuciones y funciones fundamentales de la entidad de que se trate y ser atendidos los aspectos correspondientes a los sistemas de programación y presupuesto, normas jurídicas que les competan, recursos humanos y materiales, información, evaluación y control, así como los procedimientos y métodos de trabajo.

TERCERO.— Realícense los actos que legalmente procedan para que en las entidades a que se refiere este Acuerdo, se establezcan Unidades de Organización y Métodos con el propósito de asesorar técnicamente el planteamiento y la ejecución de las reformas que dependan directamente del titular de cada dependencia o del funcionario en el que éste delegue la autoridad en materia de coordinación y racionalización administrativas.

CUARTO.— Corresponderá a la Secretaría de la Presidencia, con la intervención de las dependencias competentes en cada caso, la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal, así como la compatibilización de los propósitos que por ellas se persiguen. Para ese efecto se relacionará con las Comisiones Internas de Administración y con las Unidades de Organización y Métodos y propondrá la normas y sistemas que armonicen los trabajos respectivos de las dependencias y establecerá aquellos que se refieran a sus aspectos comunes.

QUINTO.— Cada una de las dependencias, organismos o empresas a que se refiere este Acuerdo, elevará a la consideración del Ejecutivo las modificaciones o reformas que a su respectivo ámbito correspondan. La Secretaría de la Presidencia propondrá al propio Ejecutivo las que atañen a dos o más de las entidades mencionadas.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los veintisiete días del mes de enero de mil novecientos setenta y uno.- **Luis Echeverría Álvarez.**- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Mario Mo ya Palencia.**- Rúbrica.- El Secretario de Relaciones Exteriores, **Emilio O. Rabasa.**- Rúbrica.- El Secretario de la Defensa Nacional, **Hermenegildo Cuenca Díaz.**- Rúbrica.- El Secretario de Marina, **Luis M. Bravo Carrera.**- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **Hugo B. Margáin.**- Rúbrica.- El Secretario del Patrimonio Nacional, **Horacio Flores de la Peña.**- Rúbrica.- El Secretario de Industria y Comercio, **Carlos Torres Manzo.**- Rúbrica.- El Secretario de Agricultura y Ganadería, **Manuel Bernardo Aguirre.**- Rúbrica.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes, **Eugenio Méndez.**- Rúbrica.- El Secretario de Obras Públicas, **Luis Enrique Bracamontes.**- Rúbrica.- El Secretario de Recursos Hidráulicos, **Leandro Rovirosa Wade.**- Rúbrica.- El Secretario de Educación Pública, **Victor Bravo Ahuja.**- Rúbrica.- El Secretario de Salubridad y Asistencia, **Jorge Jiménez Cantú.**- Rúbrica.- El Secretario del Trabajo y Previsión Social, **Rafael Hernández Ochoa.**- Rúbrica.- El Secretario de la Presidencia, **Hugo Cervantes del Río.**- Rúbrica.- El Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, **Augusto Gómez Villanueva.**- Rúbrica.- El Jefe del Departamento de Turismo, **Agustín Olachea Borbón.**- Rúbrica.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal, **Alfonso Martínez Domínguez.**- Rúbrica.

**SERIALAMIENTO DE LOS ASPECTOS MINIMOS QUE DEBERAN
CONTEMPLAR LOS PROGRAMAS INTERNOS DE REFORMA
ADMINISTRATIVA DE CADA DEPENDENCIA
DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL**

**I. INSTRUMENTACION DE LOS MECANISMOS
DE REFORMA ADMINISTRATIVA**

Los titulares de cada dependencia pública deben procurar, a la brevedad posible, establecer o integrar y garantizar el adecuado funcionamiento de:

- a) La Comisión Interna de Administración (CIDA)
- b) La Unidad de Programación (UP)
- c) La Unidad de Organización y Métodos (UOM)

Así como proceder a la designación de enlaces con la Secretaría de la Presidencia y de participantes en los distintos Comités Técnico Consultivos y otros mecanismos de participación.

II. PROGRAMACION

Cada unidad administrativa u operativa de las dependencias del Ejecutivo Federal deberá determinar sus objetivos y metas y formular los programas que le permitan alcanzarlos, con el auxilio y coordinación de la Unidad de Programación (Véase Las Unidades de Programación, Secretaría de la Presidencia).

53

III. REVISION DE ORGANIZACION

Para aumentar la productividad y eficiencia administrativa de las dependencias del Ejecutivo Federal, será necesario que, con la supervisión de la CIDA y el auxilio de la UP y la UOM, cada unidad interna proceda a:

- a) Precisar claramente sus objetivos.
- b) Revisar y, en su caso, determinar sus funciones.
- c) Revisar y, en su caso, determinar la estructura.
- d) Formular manuales de organización.

**IV. REVISION Y ACTUALIZACION DE LAS PRINCIPALES DISPOSICIONES
LEGALES Y REGLAMENTARIAS**

Todas las dependencias del Ejecutivo Federal deberán realizar, con auxilio de sus Unidades de Consulta Jurídica, una revisión de las principales disposiciones jurídicas que sean aplicables a su dependencia, así como su reglamento interior, circulares, normas y demás disposiciones reglamentarias internas, con el propósito de actualizarlas y adecuarlas al buen funcionamiento de la dependencia.

**V. REVISION Y ADECUACION DE LOS PROCEDIMIENTOS
BASICOS DE TRABAJO**

Para aumentar la productividad y eficiencia administrativa de las dependencias del Ejecutivo Federal, será necesario que, con la supervisión de la CIDA y el auxilio de la UP y la UOM, cada unidad interna proceda a:

- a) Revisar y, en su caso, determinar las actividades que les permitan cumplir sus objetivos y funciones.
- b) Diagnosticar y programar la simplificación de los procedimientos que se refieren a sus actividades básicas.

VI. PROMOCION DE LA DESCENTRALIZACION OPERATIVA

Para la atención en forma expedita de los servicios que se proporcionan al público, las dependencias del Ejecutivo Federal deberán, siempre que sea viable, descentralizar sus mecanismos operativos delegando autoridad suficiente para resolver asuntos en niveles adecuados.

VII. PERFECCIONAMIENTO DE LA APTITUD Y ACTITUD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Es necesario que todos los servidores públicos conozcan y se capaciten en forma suficiente para desempeñar las actividades que les correspondan, procurando que al realizarlas no sólo se consiga una mayor eficiencia, sino que los servidores públicos encuentren satisfacción al llevarlas a cabo, lo cual debe traducirse en actitudes positivas y amabilidad en el trato al público que acude a las oficinas del gobierno.

Cada dependencia, auxiliada por su respectiva Unidad de Administración de Personal, deberá desarrollar, entre otros, programas:

- a) De capacitación y adiestramiento.
- b) De divulgación y sensibilización.
- c) De motivación e incentivación.
- d) De estudios de análisis y valuación de puestos y calificación de méritos.

54

VIII. DETERMINACION DE POLITICAS PARA EL MEJOR APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS MATERIALES DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL

La Comisión Interna de Administración debe impulsar y facilitar las tareas de mejoramiento administrativo que permitan cumplir, en la forma más productiva, los objetivos y metas de los programas de la dependencia, así como optimizar el gasto corriente y de capital de la misma, para lo que deberá determinar las políticas referentes a la adquisición, uso, aprovechamiento, conservación y disposición de bienes muebles e inmuebles, otorgando prioridad a:

- a) La rentabilidad de equipos de alto costo, tales como computadoras, maquinaria pesada y vehículos.
- b) La construcción, arrendamiento y localización de los edificios y locales destinados a los servicios públicos.

IX. MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE ATENCION AL PUBLICO

Las Comisiones Internas de Administración de cada dependencia deberán decidir sobre aquellos aspectos que permitan:

- a) Aumentar y mejorar la calidad de los servicios que se otorgan al público.
- b) El desarrollo de programas para la orientación que el público requiere dentro de cada dependencia.
- c) El desarrollo de programas para suministrar la información que el público requiere para hacer uso de los servicios.
- d) La simplificación de los trámites que permitan minimizar el lapso necesario para atender al público.

X. PROPOSICION DE REFORMAS MACROADMINISTRATIVAS

Todas las dependencias del Ejecutivo Federal deberán determinar los problemas que obstaculizan el eficaz desarrollo de sus programas y el logro de sus metas, y cuya resolución sale del ámbito interno de cada dependencia, proporcionando dicha información a la Secretaría de la Presidencia, a fin de que ésta promueva los mecanismos necesarios para su estudio y la proposición de alternativas para su solución, mismas que habrán de someterse a la consideración del titular del Ejecutivo.

APENDICE C

RECOMENDACIONES SOBRE LOS MECANISMOS PARA IMPLANTAR LOS PROGRAMAS MINIMOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN LAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

En la reunión de trabajo celebrada en Oaxtepec, Mor., los días 29, 30 y 31 de julio de 1971, los jefes de las Unidades de Organización y Métodos del Sector Público Federal convinieron formular las siguientes recomendaciones:

- I. Que el documento "Señalamiento de los aspectos mínimos que deberán contemplar los programas internos de reforma administrativa en cada dependencia del sector público federal", deberá dar lugar en cada entidad a la elaboración, dentro del marco de sus proyecciones a mediano y largo plazo, a un programa anual operativo que contemple: objetivos, metas, prioridades, recursos y duración, atendiendo a las características peculiares de cada institución.
- II. Que resulta conveniente la elaboración y difusión de un documento único por parte de la Secretaría de la Presidencia, que presente en forma integrada los objetivos e instrumentación de los diversos mecanismos de la reforma administrativa: Comisiones Internas de Administración (CIDA), Unidades de Programación (UP) y Unidades de Organización y Métodos (UOM), así como su adecuada interrelación.
- III. Que las Unidades de Organización y Métodos realicen una triple acción que contemple simultáneamente los siguientes aspectos:
 - 1) El desarrollo del programa Integral elaborado por la Comisión Interna de Administración a mediano y largo plazos.
 - 2) Las medidas o trabajos que a corto plazo permitan obtener efectos significativos.
 - 3) La atención a problemas específicos inaplazables.
- IV. Que las Comisiones Internas de Administración, las Unidades de Programación y las Unidades de Organización y Métodos procuren que los funcionarios de las áreas operativas, involucradas en los planes o proyectos de mejoramiento administrativo, se responsabilicen de los mismos.
- V. Que las Unidades de Organización y Métodos actúen en su carácter asesor, promotor y activador de las labores de mejoramiento administrativo, y que divulguen la naturaleza de su función al resto de la dependencia, a efecto de que sean reconocidas como tales.
- VI. Que atendiendo a las características, complejidad y dimensión de cada entidad, las Comisiones Internas de Administración, Unidades de Programación y Unidades de Organización y Métodos puedan establecerse subcomisiones o unidades descentralizadas por área, función o ubicación geográfica, siempre y cuando exista la unidad normativa y coordinadora central.
- VII. Que se conceda especial atención a la adecuada integración técnica de las Unidades de Organización y Métodos y que se apoye en programas uniformes de reclutamiento, selección, motivación y desarrollo del personal.
- VIII. Que la descentralización de los asuntos que competen a las dependencias se estudie bajo tres aspectos: el jurídico, el de organización y métodos y el de recursos humanos, para conseguir un enfoque más completo del problema.

- IX. Que en el programa de publicación de guías técnicas se dé prioridad a la que explique el objetivo, utilidad, limitaciones y aprovechamiento de los manuales de organización, y que se haga del conocimiento de los titulares de las dependencias oficiales a la brevedad posible.
- X. Que la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, asesorada por el Comité Técnico Consultivo de Codificación y Análisis de Normas Jurídicas, proporcione a los titulares de las dependencias lineamientos unitarios para la elaboración del reglamento interior de las mismas, señalando las diferencias con respecto a los manuales de organización.
- XI. Que se estudie la necesidad de establecer sistemas integrados de información en cada entidad del sector público como aspecto fundamental para la marcha de los trabajos de reforma administrativa.
- XII. Que la Secretaría de la Presidencia cuente con grupos técnicos especializados dedicados a la investigación de aspectos generales de la administración pública, para asesorar a las dependencias que lo soliciten, V. gr. recursos humanos, computación electrónica, entre otros.
- XIII. Que dentro de los aspectos macroadministrativos se conceda atención prioritaria a las tareas de mejoramiento administrativo de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, por la repercusión que podrían tener en el resto del sector público en función de sus atribuciones de programación, coordinación y control.
- XIV. Que se creen mecanismos de cooperación entre los responsables de las áreas comunes que participan en el proceso de reforma administrativa, a fin de obtener una mayor sensibilización de las autoridades y una información más amplia respecto de sus trabajos.
- XV. Que se utilicen los enfoques funcionales y sectoriales en los planteamientos y diagnósticos que lleven a cabo las dependencias, sin perder de vista el o los objetivos institucionales específicos.
- XVI. Que el C. Presidente de la República se haga informar por los titulares de las dependencias del debido cumplimiento de los acuerdos publicados el 28 de enero y el 11 de marzo de 1971, así como de los avances logrados en materia de reforma administrativa. En los casos de organismos descentralizados y empresas de participación estatal que no tienen acuerdo directo con el Jefe del Poder Ejecutivo, esta información podría obtenerse por conducto del titular de la Secretaría del Patrimonio Nacional, o del Presidente del Consejo Directivo correspondiente.
- XVII. Que a fin de coordinar los avances del programa de reforma administrativa, se dé a conocer a la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia la periodicidad de las reuniones de las Comisiones Internas de Administración y se le envíen copias o extractos de las actas de dichas sesiones.
- XVIII. Que los participantes en los diferentes Comités Técnico Consultivos que coordina la Secretaría de la Presidencia, informen sistemáticamente a los titulares de sus respectivas dependencias acerca de los acuerdos que se tomen y del desarrollo de los trabajos de los mismos.
- XIX. Que los documentos, acuerdos y recomendaciones emanados de la reunión de Oaxtepec se hagan del conocimiento del Jefe del Ejecutivo por conducto de la Secretaría de la Presidencia, y de ser posible, la comunicación

del Señalamiento de los Aspectos Mínimos que deberán contemplar los Programas Internos de Reforma Administrativa de cada dependencia del sector público federal sea precedida de una declaración expresa del C. Presidente de la República.

APENDICE D

ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE QUE LOS TITULARES DE CADA UNA DE LAS SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DEBEN PROCURAR DAR LA ATENCIÓN QUE REQUIERE EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DE SU DEPENDENCIA

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89 de la fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 16 y 22 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y

CONSIDERANDO

PRIMERO.—Que la reforma administrativa es parte de las transformaciones básicas que promueve el Titular del Poder Ejecutivo Federal para impulsar el desarrollo económico con justicia social, ya que el Estado debe estar en aptitud de realizar con la mayor eficiencia las atribuciones que tiene señaladas, particularmente aquellas que están relacionadas con la promoción del desarrollo, la redistribución del ingreso y la menor dependencia del exterior.

SEGUNDO.—Que con la finalidad de analizar los alcances de la reforma administrativa promovida por el Ejecutivo a mi cargo, con fecha 4 del actual, se llevó a efecto un acuerdo colectivo con los titulares y asesores de las Unidades de Organización y Métodos y Unidades de Programación, creadas por virtud de los acuerdos de 27 de enero y 27 de febrero de 1971, publicados en el "Diario Oficial" de la Federación del 28 de enero y del 11 de marzo del mismo año, respectivamente.

61

TERCERO.—Que en dicho acuerdo se pudieron apreciar los logros y obstáculos experimentados durante el proceso inicial del programa de reforma administrativa tendiente a plantear y llevar a cabo las modificaciones necesarias en los sistemas y estructuras administrativas del Ejecutivo Federal para garantizar el debido cumplimiento de los objetivos y programas de las dependencias que lo integran, procurando que al mismo tiempo que incrementen su propia eficiencia, contribuyan a la del sector público en su conjunto, dentro de los marcos de la actual estrategia de desarrollo.

CUARTO.—Que para lograr una mayor eficacia en la realización de dichas finalidades, resulta indispensable fortalecer los mecanismos de reforma, para lo cual se vuelve necesario que los Titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, presidan las Comisiones Internas de Administración y otorguen la atención que requieren las funciones encomendadas a las Unidades de Organización y Métodos y a las de Programación, que habrán de asesorarlos en las tareas de mejorar sus estructuras y sistemas de trabajo, he tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO

PRIMERO.—Los Titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado deben procurar dar la atención que requiere el programa de reforma administrativa de su dependencia, presidiendo las Comisiones Internas de Administra-

ción y asesorándose directamente por las Unidades de Organización y Métodos y de Programación, con el propósito de garantizar y lograr una mayor eficacia en la ejecución de las decisiones tomadas en materia de reforma administrativa y lograr una adecuada coordinación de las medidas que se establezcan para el sector público en su conjunto.

SEGUNDO.—Realícense asimismo los actos que legalmente procedan para que en cada uno de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal se otorgue la misma atención a que se refiere el punto anterior a los mecanismos de reforma antes mencionados, procurando su adecuada coordinación con las medidas que en este sentido adopten las dependencias federales.

TRANSITORIO

ARTICULO UNICO.—El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los trece días del mes de marzo de mil novecientos setenta y tres.—**Luis Echeverría Álvarez.**—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, **Mario Moya Palencia.**—Rúbrica.—El Secretario de Relaciones Exteriores, **Emilio O. Rabasa.**—Rúbrica.—El Secretario de la Defensa Nacional, **Hermenegildo Cuenca Díaz.**—Rúbrica.—El Secretario de Marina, **Luis M. Bravo Carrera.**—Rúbrica.—El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **Hugo B. Margáin.**—Rúbrica.—El Secretario del Patrimonio Nacional, **Horacio Flores de la Peña.**—Rúbrica.—El Secretario de Industria y Comercio, **Carlos Torres Manzo.**—Rúbrica.—El Secretario de Agricultura y Ganadería, **Manuel Bernardo Aguirre.**—Rúbrica.—El Secretario de Comunicaciones y Transportes, **Eugenio Méndez Docurro.**—Rúbrica.—El Secretario de Obras Públicas, **Luis Enrique Bracamontes.**—Rúbrica.—El Secretario de Recursos Hidráulicos, **Leandro Roviroso Wade.**—Rúbrica.—El Secretario de Educación Pública, **Víctor Bravo Ahuja.**—Rúbrica.—El Secretario de Salubridad y Asistencia, **Jorge Jiménez Cantú.**—Rúbrica.—El Secretario del Trabajo y Previsión Social, **Porfirio Muñoz Ledo.**—Rúbrica.—El Secretario de la Presidencia, **Hugo Cervantes del Río.**—Rúbrica.—El Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, **Augusto Gómez Villanueva.**—Rúbrica.—El Jefe del Departamento de Turismo, **Agustín Olachea Borbón.**—Rúbrica.—El Jefe del Departamento del Distrito Federal, **Octavio Senties.**—Rúbrica

NUEVAS CORRIENTES EN EL ESTUDIO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACION MASIVA

Por: Edgar Morín

OBJETIVOS

1. Destacar las nuevas corrientes en el estudio de los medios de -- comunicación masiva.
2. Precisar la relación entre medios masivos y sistema cultural en el contexto de Abraham Moles.
3. Definir la concepción McLuhiana en función de la Galaxia de Gutenberg y la electrónica.

f.

NUEVAS CORRIENTES EN EL ESTUDIO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACION MASIVA.

POR EDGAR MORIN

1. El problema de la "cultura de masas" se plantea afuera, está enteramente atrapado en las escaramuzas polémicas de los que consideran a la cultura de masas como una caricatura de la cultura, y los que la contemplan como un medio para democratizar los valores culturales hasta ahora reservados a la "intelligentsia".

A partir de que se constituye un sistema cultural sobre los medios masivos, asistimos a una tendencia natural al desarrollo del tráfico de las informaciones, es decir, a la constitución de una cultura extensiva.

2. Para comprender a fondo las nuevas corrientes, hay que recordar que la sociología de la comunicación masiva se desarrolló en los Estados Unidos antes de la Segunda Guerra Mundial, y que esta sociología, tal y como está constituida, presentaba dos graves problemas: el primero es el de la disyunción del término "comunicación masiva", reservado al estudio empírico, y del término "cultura", que planteaba polémicas ético-estético-políticas.

La otra dificultad provenía del carácter equivoco de la noción de cultura. Y es que vivimos en una época en la cual la cultura tiene dos sentidos diferentes. Uno que podríamos llamar etnológico o sociológico: la cultura

es lo que se interpone entre la naturaleza y el individuo, lo que alimenta en sueños y mitos, en normas y reglas la vida personal de los miembros de una sociedad. Así, toda sociedad, todo grupo humano, tiene su cultura propia. Hay, por otra parte, una cultura en el sentido clásico de las humanidades. Aún más, en la actualidad asistimos a la puesta en tela de juicio de este tipo de cultura por una corriente opuesta nacida en el siglo XIX, de la que el surrealismo es una de sus prolongaciones.

Las nuevas corrientes en el estudio de la comunicación masiva, tan diferentes entre sí, tratan, cada una a su manera, de unificar nuevamente las relaciones entre cultura y comunicación. Desde que consagré un ensayo a este tema, me interesaba menos por los medios que por la cultura de masa. Subsiguientemente, ya sea por la absorción en el medio de la comunicación, como lo quiere McLuhan, por absorción del medio en el mensaje de manera estructural o, al contrario, por una tentativa dirigida hacia la formalización de un sistema de circulación cultural, a la manera de Abraham Moles, se han hecho y se siguen haciendo esfuerzos para reparar los efectos del divorcio teórico entre comunicación y cultura. Pero, en todos estos casos, la cultura está tomada en su sentido etnográfico general. No se trata de la cultura humanista calificada y reconocida.

Los medios masivos son efectivamente vehículos, acumuladores y aceleradores culturales. A partir de que se constituye un sistema cultural sobre los medios masivos, asistimos a una tendencia natural al desarrollo del tráfico de las informaciones, es decir a la constitución de una cultura ex-

tensiva. La pregunta se plantea así: la ayuda al desarrollo cultural, ¿debe - dejar que este desarrollo se lleve a cabo, y eventualmente se acelere, o - no se hace necesario promover una cultura a fondo, lo que significa tratar de poner en su sitio las estructuras que permitan coordinar este verdadero bombardeo de informaciones que implican los medios masivos? Si la respuesta es sí, ¿qué clase de cultura a fondo? ¿Sobre qué bases deberá descansar? Y si proseguimos por esta vía, hay que preguntarse si el problema del desarrollo cultural (en el sentido clásico, humanista, artístico y literario) permanece, en tales condiciones, como un problema central, secundario, o si desaparece completamente. Por mi parte, creo que el problema de la promoción de una nueva cultura a fondo radicaría en el desarrollo de una nueva cultura antropológica y planetaria, o bien de culturas específicas de los continentes o regiones como América Latina, Europa o África.

Toco ahora un segundo tema: el de la creación cultural y el papel de los - - - creadores. Si consideramos las antiguas corrientes en el estudio de las comunicaciones de masa, vemos que éstas generalmente han subestimado los factores de la creación en provecho de los factores técnicos de la producción. Había un punto común a la sociología norteamericana y a la sociología de la Escuela de Francfort (Adorno, Horkheimer y, en algún sentido, Marcuse): se consideraba a la cultura de los medios masivos como una cultura puramente industrializada en la cual el papel habitual de los creadores (artistas, intelectuales) tiende a disminuir.

Las nuevas corrientes conceden, cada una a su manera, una importancia

nueva al intelectual y al artista. Asistimos a una revaluación global de su papel; se invierte la perspectiva en relación a aquélla que favorecía al burócrata y al técnico. Pero lo que a mi ver no está suficientemente estudiado es que la función del artista, del escritor, del filósofo, se sitúa en el seno de una operación conflictiva y competitiva que podemos llamar dialéctica de la producción, del consumo. ¿En qué consiste esta dialéctica? Tenemos, por un lado, un sistema de producción, una forma de industria cultural que se funda sobre el beneficio de tipo capitalista, o que es propiedad del Estado y cuyo objetivo es, en el primer caso, la rentabilidad y, en el otro, persuadir o convencer, y a veces ambos. Y este sistema, cuyo límite ideal sería el repetir la misma cosa, es decir, llegar a la estandarización absoluta, tiene siempre necesidad, ya que es un producto cultural, de un elemento nuevo, original. No se pueden hacer dos películas o dos programas de TV o radio exactamente iguales. Hace falta alguien que aporte el detalle nuevo, diferente, y es aquí donde interviene el artista, el escritor, el intelectual. La producción no puede prescindir de la creación, y se crea un lazo a la vez cooperativo y conflictivo entre el sistema de producción y el medio artístico creador.

Existe, potencialmente, toda una gama de situaciones posibles en función de esos dos polos: producción y creación. En algunos casos, los factores de producción son preponderantes (obras en serie con muy poca invención, muy poca novedad. En el otro polo encontramos una preponderancia del elemento creativo, es decir de la autodeterminación del artista y, en gene-

ral, existe un sector más o menos marginal donde se sitúan, por ejemplo, el cine de arte, el cine independiente y la televisión experimental. Entre estos dos polos existen generalmente zonas intermedias donde se encuentra una mezcla, más o menos homogénea, de los aspectos "producción" y "consumo". Podemos decir, de manera general, que este tipo de zona se alimenta de talentos, pero asfixia y destruye el genio.

Creo entonces que este esquema, este elástico modelo didáctico, es útil para considerar las diferentes situaciones nacionales y continentales.

Por mi parte, enunciaría como una norma que es conveniente que cada sector (cine, televisión, radio) comprenda una zona marginal, una zona artística y de investigaciones no conformistas, una zona de crítica, una zona de elaboración, una zona de vanguardia, etc., ya que este polo de vanguardia, de creación y de innovación es necesario a la vida en conjunto de todo el sistema. Dicho de otra manera, sin una zona marginal, todo el sistema se encontraría inoculado de esterilidad.

Creo que un sistema de cultura en el campo de las comunicaciones, no puede concebirse bajo aspectos monolíticos y unitarios. Tiene necesidad de esa dialéctica permanente. En otras palabras, es necesario para el equilibrio, la salud y el desarrollo del sistema que haya una dialéctica policultural.

Si examinamos en particular el cine y la televisión, que son dos artes, dos medios de expresión sumamente próximos, conviene agregar que, --

también aquí, no se da el desarrollo si no existe un juego, una dialéctica entre dos polos: a) el de la realidad bruta, inmediata, concreta (reportaje televisado, documental de tipo cine directo o cine-verdad) y, a grosso modo, el de la corriente realista en las obras de expresión cinematográfica; b) el polo estético que va ya hacia lo onírico, ya hacia la investigación de formas de expresión específicas. En cierta medida este último polo estético se opone al otro. Creo que la amputación de una de estas tendencias es extremadamente perjudicial para el florecimiento del arte. Conviene advertir que los sistemas más peligrosos para el florecimiento artístico (y cultural) son aquéllos que imponen prohibiciones temibles en el plano de la búsqueda de lo real (reportajes y documentos), y a la vez imponen la censura sobre las investigaciones de carácter estético. Bien entendido, no se le puede dar a este equilibrio un nivel óptimo general; - aún más, diría que en cuanto se trate de dialéctica, no hay equilibrio posible, sino por el contrario, un desequilibrio permanente y una posibilidad de búsqueda incesante. En otros términos, creo que los niveles "óptimos" son extremadamente variables en función de los problemas específicos de las culturas nacionales y los desarrollos globales. Pero aun con las diferencias que hay entre los problemas del desarrollo (y digamos, - para esquematizar, en los tres grandes sectores del mundo contemporáneo: el Este, el Oeste y el Tercer Mundo) existen, con todo, ciertos principios normativos valederos para todos los casos; es decir, ciertas reglas sin las cuales los sistemas perecen, se atrofian; o, si son aplicadas, les permiten sobrevivir, desarrollarse y florecer.

La necesidad de mantener el desarrollo cultural nos obliga a diferenciar las culturas. De ahí el problema inherente a toda política cultural: ¿podemos sacrificar una cultura a otra? ¿Existen alternativas o, por el -- contrario, desarrollos concurrentes posibles? Se trata de determinar en qué caso puede ejercerse la única acción posible (de aceleración o retardo) y de saber qué queremos retardar o acelerar. Cuando hablamos de diferentes tipos de cultura, hablamos también de las relaciones que existen entre una cultura planetaria y las culturas de zona, a partir de esas tres grandes áreas de la humanidad, esquemáticamente definidas, pero que -- pueden diferenciarse en zonas regionales, y en el seno de éstas últimas, en zonas nacionales. La cultura planetaria actual es de hecho la exten-- sión gigantesca de la cultura tecnicista occidental. ¿Sería conveniente -- concebir otra cultura planetaria más rica? ¿Hay que encarar únicamente la salvaguarda de las culturas del Tercer Mundo? Estos problemas, que -- se plantean a escala del planeta y los continentes, se presentan también -- en el seno de las naciones.

Por otra parte, cuando hablo de culturas diferentes, deberá considerarse otro tipo de estratificación: ¿vamos nosotros a insistir sobre los aspectos artísticos, filosóficos o científicos de la cultura?

Para concluir, debemos, por una parte, interrogarnos globalmente sobre la noción del desarrollo cultural, en profundidad y en la escala de su especificidad y, por otra, proponernos encarar los niveles "óptimos" en la dialéctica de la producción-creación.

3. Sociología de los medios de comunicación de masa y sociología de la cultura.

La sociología de los medios de comunicación masiva, que fue la rama más original de la sociología norteamericana de 1940 a 1950, se ha constituido según el esquema lasswelliense: "quien dice, qué, a quién, y con cual efecto". Se ha integrado, también, en función de sectores independientes del esquema, con una preferencia netamente marcada por los "a quién" y por el efecto (los auditorios), así como la tendencia a tomar los "qué" por métodos objetivos agrupados bajo el nombre de análisis de contenido.

Pero el "contenido" no es de ninguna manera visto como expresión o emanación de una cultura. Aún más, el estudio de los medios de comunicación de masas está netamente aislado de la sociología de la cultura. El problema de la "cultura de masas" se plantea afuera, está enteramente atrapado en las escaramuzas polémicas de los que consideran a la cultura de masas como una caricatura de la cultura, y los que la contemplan como un medio para democratizar los valores culturales hasta ahora reservados a la intelligentsia. Además, la sociología norteamericana no utiliza los sectores lasswellienses más que superficialmente. El primer "quién" no cubre más que la descripción de los sistemas emisores de mensajes, pero en manera alguna estudia una industria cultural: el "qué" no es jamás tomado como receptáculo de temas culturales o de mitos: el "a quién" se refiere al auditorio tomado en el plano de la opinión, por los métodos de

sondeo-cuestionario, y no tiene que ver con los consumidores o con una sociedad determinada. La búsqueda del efecto tiende a tomar, de manera paraexperimental, el impacto de tal o cual mensaje sobre grupos dados o - - muestras, pero no a tomar una relación productores-consumidores y una - relación mediatizada (o secretada) por una civilización-cultura. No obstante, el estudio de los "auditorios" y de los efectos sobre los auditorios llevó a Lazarsfeld y a su escuela a poner de relieve el papel de los "grupos - primarios" y de los líderes de opinión" que se interponen entre el mensaje y el individuo y lo integran a los medios, organizaciones, o grupos donde escapa el poder de persuasión irresistible de los medios de comunicación.

4. Cultura de masa y espíritu del tiempo.

Es en una óptica casi inversa a la de la sociología norteamericana que se sitúa la concepción que expuse en 1962 en mi obra "El Espíritu del Tiempo". Se formula la idea de que en nuestras sociedades policulturales, los medios masivos difunden, a títulos y grados diversos, las diferentes culturas (escolar, nacional, religiosa, etc.) pero que una en particular ha florecido, a partir de una situación de mercado, y por su intermediaria: la cultura de masa. El propósito metodológico de mi concepción es el de definir esta cultura: a) como sistema propio; b) como sistema en relación con (formado y - modificado por) el sistema social y la historia.

El sistema de cultura de masa responde a la pregunta de Lasswell "quién - dice qué a quién" (compréndase por estos tres términos la producción-crea-

ción, la temática cultural, el consumo cultural), y trata de profundizar cada uno de ellos en su relación con los otros términos y con el sistema social; así la producción-creación se enlaza con la empresa capitalista o burocrática y constituye un tipo particular de industria, la industria cultural; el consumo cultural está unido a la civilización-cultura burguesa moderna, y el todo inmerso en un magma evolutivo que designamos con el nombre de sociedad tecnicista-industrial-capitalista-burguesa-de-consumo-individualista-de-ocio, etc. El punto atrofiado en este esquema son los canales en sí, los medios masivos; el autor tiende a ahogarse, a disolver los medios masivos en una cultura.

El sistema de cultura de masa está construido a partir del esquema económico clásico: producción-distribución-consumo, donde intervienen: a) una dialéctica de producción-consumo sobre la base de un mercado cultural de tipo particular que puede entenderse a partir de la fórmula de Marx: "el productor crea al consumidor", y de la fórmula antitética de James Joyce (en *Finnegans Wake*): "¿mis consumidores no son acaso mis productores"? b) una cooperación competitiva entre productores (Estado, industriales, comerciantes) y creadores (artistas e intelectuales). El creador debe aportar al producto "cultural" su carácter original, individual, que lo distingue de los otros y, en cierto sentido, su "información" (la información de un mensaje, considerado como una secuencia de elementos aislables enunciadados, es la cantidad de originalidad que aporta al receptor), al mismo tiempo que, desde el punto de vista estético, aporta también su "redundancia"

(es decir, el arreglo de los elementos en exceso que permiten la comunicación de la información). La competencia (larvaria o abierta) entre productores y creadores nos envía de nuevo al problema de las relaciones y de la lucha de clases en la sociedad; lucha que, contrariamente a la teoría clásica, es virulenta entre la intelligentsia encadenada a medias por los sistemas burocratizados y los poderes burocratizantes, sea en manos del Estado o de corporaciones privadas.

Nacido de las estructuras de elaboración, mi sistema concibe la cultura por sí misma en su temática y teniendo en cuenta los caracteres psico-afectivos-imaginarios-estéticos... que son los modos específicos mediante los cuales la cultura es asimilada. Es aquí que toman lugar las estructuras-proceso de proyección-identificación-transferidas que dan a la cultura de masa sus aspectos prácticos de "modelos".

5. Las nuevas corrientes.

La cultura y las comunicaciones que vinieron a ser dos de los temas privilegiados de la sociología norteamericana, invadieron a partir de 1950 toda la sociología francesa, donde reinó el cuestionario-fetichismo. Pero después de 1960 más o menos, la lingüística estructural por una parte, y la cibernética por la otra (concebida como ciencia general de los organismos), y aun la teoría de la información que parece querer englobar actualmente un muy vasto campo científico que va desde la cibernética hasta la bioquímica, se desbordan de sus cauces originales, se extienden en las ciencias humanas

y conciernen particularmente a la cultura y las comunicaciones de masa.

5.1 Medios masivos y sistema cultural: la sociodinámica de la cultura de

Abraham Moles.

Desde hace diez años, las incursiones de la teoría cibernética, de la teoría de las comunicaciones y de la teoría de la información son comunes y corrientes en los medios masivos. Pero, al menos por lo que concierne a Francia, en 1967 se llevó a cabo la primera gran sistematización con la obra de Abraham Moles*, en la cual el enfoque cibernético trata de unificar el fenómeno cultural y el de los medios masivos, estando concebida la cultura como la entidad global totalizante.

Según la concepción pancibernética de Moles, "el individuo es un sistema abierto cuyo comportamiento está completamente determinado por la suma de: a) un capital hereditario edificando la estructura general de su programa; b) los hechos de su historia personal inscritos en sus reflejos particulares y en su memoria que definen su personalidad; c) el medio actual al que este organismo reacciona". Es en este medio cada vez más artificioso que se sitúa la cultura. Moles dice muy justamente que "uno de los aportes de las ciencias humanas a las ciencias exactas es el de los 'fenómenos imprecisos', que pueden ser comprendidos pero no definidos, ya que el sujeto se inmaterializa en su propia definición". La cultura deberá entonces ser comprendida en un sentido extremadamente vasto de "aspecto intelec-

* Sociodynamique de la culture, Paris. La Haya. Mouton. 1967

tual del medio artificial que el hombre se construye durante su vida en - sociedad". Así el término cubre el conjunto de los elementos intelectuales presentes en un espíritu dado (es la cultura individual) y en un conjunto de espíritus definiendo un grupo social (es la cultura de una sociedad). Esta definición estrechamente intelectualista da prerrogativas al aspecto "semántico" de la cultura, estando concebida la estética desde el punto de vista único de los "mensajes", como expresión del campo de libertad alrededor de cada signo normalizado, "fluctuación esencial de un mundo - vivo". Lo importante en Moles es el "ciclo socio-cultural" a partir de - las estructuras permanentes de las comunicaciones masivas.

Para comprender esta circulación, Moles nos invita a adoptar una perspectiva de acercamiento a la cultura. Esta, a escala individual, aparece como una pantalla de conocimientos "sobre la cual el individuo proyecta ~~sus sensaciones para construir sus percepciones~~". En la escala social, aparece como la suma de las probabilidades de asociación de todo orden existentes sobre los elementos del conocimiento. Estos elementos pueden ser definidos como átomos —los "semantemas" (unidades de significación) y los "morfemas" (unidades de forma) —, repartidos sobre un gigantesco "cuadro socio-cultural".

Podemos oponer una cultura en expansión, donde los elementos de conocimiento se hallan en gran número, podemos oponerla a una cultura de fondo, donde las relaciones entre los elementos de conocimiento son frecuentes

y sólidas. Así, la cultura humana clásica, al menos idealmente, es un extracto de este último tipo de cultura.

En oposición a la cultura clásica, la pantalla de la cultura moderna es un "mosaico" (es decir, que resulta de un conglomerado aleatorio de elementos dispares); esto se debe no sólo a la abundante proliferación de conocimientos en todos los campos, sino también a la naturaleza misma de sus canales, los medios masivos, que transmiten un flujo de mensajes no jerarquizados, del cual cada receptor extrae sus propios elementos.

La cultura "en mosaico" es capital para Moles. Introduce en la sociodinámica cultural su carácter semi-aleatorio. Moles resume de manera impresionante esta concepción de la cultura, "producto conjugado por una plétora de conocimientos de todas clases y por la existencia de los medios masivos tecnológicos que se ven forzados a operar al azar; pero no el azar puro de los matemáticos, que constituye un muestreo correcto, sino conforme a polarizaciones a la vez muy fuertes y muy disimuladas... siempre presentes en todas las etapas del proceso cultural..."

Así pues, la cultura es un almacén de elementos (semantemas, morfemas) cuyo vehículo son los canales (campos enlazados a un modo físico de transferencia, como la prensa y la radio) y acomodados según las ramas (campos de formas definidas que pueden recurrir a diferentes canales, como la escritura). Estos elementos toman forma y significación a partir de un micromedio consumidor (los creadores están, por lo demás, inmersos en él).

Es así que se determina una cultura de masa en relación a la cual los creadores van a reaccionar o inventar.

El ciclo socio-cultural puede entonces considerarse según un modelo de carácter mecanicista que Moles desarrolla conforme al método de las analogías. Es un sistema cibernético que puede integrar en él el carácter económico y el carácter estructural.

Carácter económico: la cultura, en este ciclo, es una mercancía a la que se le puede establecer un precio de fábrica, el costo social. (Y podríamos proseguir aún más lejos la integración teórica de la economía, que no sería más que el reflejo de la integración práctica de la cultura en el sistema industrial y la economía de mercado.)

Carácter estructural: tanto al nivel de micromedio creador como al de la cultura de masa, los "culturemas", fragmentos de ideas, de imágenes, de formas se combinan entre sí para constituir los "mensajes".

Moles no llega más lejos, pero vemos la unión posible con las investigaciones de naturaleza semiológica y estructural sobre la imagen, la narración y el mito. El objetivo esencial de Moles es el de bien explicar y despojar el sistema-ciclo. Haciendo ésto, da un lugar capital en este ciclo a los medios masivos, e incluye muy justamente a la cultura impresa, aun la cultura de poca difusión: y es que todo esto lleva a cabo un microciclo en un micromedio, mismo que no es autónomo en relación al macromedio, sino a l contrario, constituye con éste un sistema bipolarizado. Así pues, estando -

en todo momento perfectamente consciente de las heterogeneidades culturales (parece estarlo menos de los conflictos y contradicciones en el seno de la cultura), Moles propone de una manera nueva un campo cultural unificado, precisamente porque postula un sistema sociodinámico multirramificado.

5.2 Micromedio y política cultural.

Moles concede una atención particular al micromedio intelectual de selección, transformación, difusión de las formas e ideas-obras, que comprende su centro creador o inventivo. Sitúa, por medio de organigramas y esquemas, el papel y la acción de ese micromedio en los diferentes canales y examina el caso particular, pero iluminado, de los sistemas de difusión y vulgarización científicos. Sin embargo, se olvida de la relación dialéctica de asociación conflictiva entre productores y creadores, así como también ignora el carácter antagónico de las relaciones en el seno de la intelligentsia; aún más, se olvida también de la relación igualmente antagónica a veces entre intelligentsia técnica e intelligentsia literaria.

Sin embargo, ve muy bien que la intelligentsia puede (¿va a?) jugar un papel extremadamente importante en la cultura. Moles ve nuestra sociedad como tres ciudades engarzadas: la ciudad de los administrados cuya tabla de valores está orientada hacia la felicidad, la ciudad de los administradores orientada hacia la eficiencia, y la ciudad de los creadores culturales orientada hacia la innovación. En la sociedad de consumo, --

donde el ciclo socio-cultural aparece sin remedio como la pieza esencial de una máquina para provocar deseos, la microsociedad intelectual ve su creatividad orientada hacia la definición de los deseos. Moles se detiene en el umbral de una idea sobre la elaboración de nuevos deseos y prefiere llevar su interés normativo hacia la formulación de una doctrina "Dinámica" de la cultura que se oponga a las doctrinas "demagógicas" (preconizando la tendencia al menor esfuerzo), a las doctrinas dogmáticas" (que se esfuerzan por propagar valores permanentes y jerarquizados), así como a las doctrinas "eléctricas" que quisieran "cultivar al individuo para elevarlo hacia un nuevo enciclopedismo al nivel de la cultura en que vive". Moles, que tiene sobre todo en mente a la radio-televisión que conoce tan bien, ve la posibilidad de una acción de freno o aceleración en los servicios socio-culturales, en las industrias de transformación de los mensajes, en controles de los productos (audiabilidad, legibilidad) y en los sistemas de venta de estos servicios. Queda una laguna en el examen de Moles: aprecia perfectamente que el sistema cultural es una fuerza actuante sobre nuestra sociedad, pero no puede indicar la naturaleza (sin duda polimorfa) de esta acción. Falta aquí el enlace: es en los fenómenos impuros, que no provienen más que parcialmente de la cultura, que el sistema de la cultura se encuentra encarnado en la vida social. La fenomenología, a nuestro criterio, no está en contradicción con la sistemática: al contrario, deben estar asociadas.

6. Podemos preguntarnos si los sistemas de signos que hacen surgir a

la semiología no son todos ellos casos atrofiados o mutilados en relación al sistema lingüístico, que es el modelo terminado; y es ese precisamente el sentido de la reflexión final bartheana. Se plantea la cuestión de saber si la semiología no está condenada, a medida que extienda su imperio, a ser sublingüística, afásica a medias.

7. Del átomo a la galaxia: McLuhan.

La fórmula de Lasswell "quien dice qué, a quién, por qué medio y con qué efecto" fragmentaba el sistema de comunicaciones de masa y desintegraba toda noción de cultura de masa. McLuhan vuelve a traer los términos lasswellienses al "medio", que no solamente engloba el "qué" ("El medio es el mensaje"), sino también a los dos "quién" en una unidad antropológica: el hombre. El medio tecnológico es siempre la prolongación de un sentido o de una facultad humana; entonces el mensaje es, en realidad, esa prolongación modificadora de la dialéctica sensorial-psíquica.

Esta unificación se basa en una antropología sensorialista, donde lo esencial psicológico y sociológico del hombre emana de las modificaciones sensoriales provocadas por la aparición de un medio tecnológico, el cual, en cierta manera, prolonga siempre una disposición biológica (el instrumento prolonga la mano, el vestido prolonga la piel), etc.

"Cuando las relaciones de percepción de los sentidos cambian (bajo el efecto de nuevos medios), el hombre cambia" (The medium is the message).

"Las sociedades han sido siempre más profundamente influidas por la naturaleza del medio por el cual los hombres comunican que por el contenido

de la comunicación" Así, McLuhan ve tres edades en la humanidad: a) - una edad tribal oral, que sería como un "estado de naturaleza" rousseauniano de los sentidos relacionándose armoniosamente entre sí; b) una - edad que, con la aparición del alfabeto fonético, opera una ruptura entre el ojo y el oído y culmina con la imprenta, "fase extrema de la cultura alfabética" (La Galaxie Gutenberg), misma que va a establecer el predominio imperialista del sentido visual en detrimento de los demás, y que desencadenará en todos los frentes de la vida humana un proceso de abstracción y separación (destribalización, descolectivización, individualización, - etc.); c) la edad ya sea del "circuito eléctrico" o de la electrónica, donde la TV es la guía actual y que, imitando y prolongando el cerebro humano, - tiende a que cese el predominio de la visión abstracta y opere un regreso al "tribalismo".

Podríamos, considerando las grandes tesis de McLuhan y, muchas veces - también, un número amplio de sus demostraciones sobre puntos específicos, creer que su pensamiento, dicotómico y abstracto, extrae más de la edad de la imprenta que de la del circuito eléctrico, e inquietarnos con -- ese delirio imperativo que tiende a resumir los desarrollos de un período gigantesco de la historia en un factor solo y monótono que sería el medio tecnológico. Pero sería un error quedarse en este primer y legítimo sentimiento de rechazo. La reducción sistemática a la imprenta, por una parte; al circuito eléctrico por la otra, no debe ocultarnos la existencia de - un pensamiento galáctico, es decir esforzándose por establecer grandes configuraciones donde las aproximaciones inesperadas traducen una bús-

queda elástica de estructuración compleja. Si el paradigma de McLuhan es pobre, si sintagma es rico no solamente por el flujo de las contiguidades propuestas, sino también por un sentido dialéctico ya ligero, ya sutil. En *Understanding media* nos damos cuenta rápidamente de que lo más interesante no es el análisis de la edad del circuito eléctrico, sino el examen del período de transición, el nuestro, entre lo impreso y lo eléctrico: "dos culturas pueden pasar la una a través de la otra sin chocar, pero no pueden evitar un cambio de configuración" (*La galaxie Gutenberg*). De igual modo que "todo proceso en la fase última de su evolución deja adivinar las características contrarias a sus primeras fases" (*Op. cit.*), el fin de la era gutenberguiana aparece como una reacción contradictoria al pensamiento racionalista. Inversamente, en sus períodos iniciales, una era es tributaria de aquélla que la precede. Así, el contenido del nuevo ambiente circundante de los medios masivos es el antiguo, pero reacondicionado; McLuhan se muestra atento igualmente a la línea de ruptura entre dos configuraciones más allá de la cual se sitúa el punto de no-retorno.

8. La nueva galaxia.

Understanding media y *The medium is the message* pretenden establecer la configuración de la nueva galaxia en proceso, que atañe, como la galaxia Gutenberg, a todos los aspectos de la actividad humana. La nueva galaxia, al contrario de la de Gutenberg, se funda en la sobreposición, la simultaneidad, la discontinuidad, el espacio-tiempo, y tiende a desarro-

llarse en el campo del trabajo mediante la no-fragmentación, y en el de la política por medios de la teleparticipación. Los riesgos de uniformidad planetaria, que algunos creen ver en la automatización, no son más que la proyección en el futuro de la estandarización y la especialización mecánicas de la era precedente. Vamos, sin duda, hacia una plenitud en el ocio, "mientras que en la era mecanicista, el ocio era la falta de trabajo, o sencillamente ociosidad. Lo contrario es cierto en la era eléctrica. Como la era de la información exige el empleo simultáneo de todas nuestras facultades, nos damos cuenta de que el máximo de ociosidad corresponde a los momentos en que estamos más intensamente enfrascados en algo..."

De manera muy general, la electrónica impone una interdependencia nueva, que no solamente "retribaliza" los grupos, sino también recrea el mundo el mundo a imagen de una aldea global.

Podemos dudar de que los nuevos medios masivos segregen el neotribalismo, pero nos da lugar a pensar que McLuhan no sólo aprecia correctamente que el carácter inmediato de la tele-información hace del mundo una tele-aldea, sino también tiene la intuición de un fenómeno extremadamente importante que llamaríamos por nuestra parte "neo-arcaísmo" y que, en nuestra manera de ver, está dialécticamente ligado al neo-modernismo. "la electrónica pone a la dimensión mítica o colectiva de la experiencia humana en un mundo diariamente despierto y consciente" (la galaxie Gutenberg). Rousseauista a su manera, McLuhan aprecia con acierto que la era del progreso es más una edad neo-arcaica que racionalista, y siente

la profundidad del fenómeno. Aún más, a la manera de Levi-Strauss, redescubre la gran modernidad de la conciencia arcaica. Sin embargo, el neo-tribalismo no está plenamente consumado. Estamos en una época de transición que favorece la ansiedad de cada uno, porque cada quien está dividido en dos galaxias; no solamente los viejos que quieren hacer su trabajo contemporáneo con instrumentos de ayer, sino también los niños que viven entre dos mundos: el de las telecomunicaciones y el de los establecimientos escolares gutenberguianos.

9. Los medios masivos.

McLuhan no solamente define a los medios masivos modernos por su carácter global; distingue en ellos dos tipos: hot (radio, cine, fotografía); cool (teléfono, televisión, dibujos animados).

Los medios masivos "calientes" están llenos de informaciones y exigen una débil participación del público. Los medios "fríos" son pobres en informaciones y ricos en posibilidades de participación.

Nos podemos interrogar sobre la pertinencia de oposiciones tan extrañas donde, además, la palabra cool denota finalmente la participación, es decir, el calor afectivo. Aún más, McLuhan nos indica que los efectos de un medio hoy pueden ser cool si el receptor es cool. Nos podemos sorprender de que el cine sea opuesto como hot a una televisión cool, ya que uno y otro comparten un vasto sector común. Pero, con la lectura, -

nos percatamos de que los calificativos hot y cool resultan de un juicio - global multidimensional y no solamente de la esencia propia de ese medio. Así el cine es cool, parece, porque es producto de la era de transición; es un "matrimonio espectacular de la tecnología mecanista y - del nuevo mundo eléctrico". Es pariente de la imprenta porque tiende, - bajo la forma de bobinas y escenario, a mostrar el mundo real, y con - eso denota su proximidad al libro. Pero a diferencia de lo impreso, la película presenta en bloque una "gestalt" instantánea, y expresa, con - relación al mundo mecánico, "un llamado al mundo de la espontaneidad, de sueños y experiencias personales únicas" (Understanding media).

El cine es finalmente hot porque exige poca participación al espectador. La TV, por el contrario, necesita de discusiones en las que exista en alto grado la participación. A diferencia de una película, la TV prefiere la presentación del "haciéndose" a la del "todo-hecho". La escasa calidad de la imagen televisada, ante la cual el espectador debe afinar la visión por medio del manejo de botones, principalmente en lo que respecta a - la tercera dimensión, casi ausente, y a la dificultad de atrapar los detalles; todo esto es una cualidad cool que obliga a una participación sensorial intensa en todo momento, y profundamente "kinestésica y táctil", y McLuhan llega incluso a sugerir que la TV es ante todo una extensión - del sentido del tacto.

El uso de la televisión ha creado una interrelación absoluta en una actualidad global. McLuhan parece ver esencialmente una gran virtud en este

fenómeno: "La TV hizo que los norteamericanos aprendieran a pensar con profundidad... abrió a los Estados Unidos a la sensibilidad europea..." (Understanding media). Pero igualmente parece que ve, en otro plano, nuevas dificultades. El hombre electrónico, adentrándose cada vez más en las actualidades de la condición humana, no puede aceptar la estrategia cultural de la "literacy" y así la TV exacerbaría los problemas raciales que no pueden ya ser abordados eficientemente con el modo de pensar antiguo.

Sobre la concepción general del papel del artista, McLuhan vuelve a formular las ideas románticas del siglo pasado: "El artista tiene un radar que lo hace un experto consciente de los cambios de percepción de los sentidos" (Understanding media). A partir del sentimiento romántico del artista hiperlúcido, McLuhan desemboca en la función activa del artista en la sociedad moderna, que es la de alertarla y preparar el cambio. Y posiblemente tiene otras más: "El artista de todos los tiempos - ¿no es acaso el prefigurador de una era nueva de ocio pleno e intenso? ¿No es él permanentemente el hombre del neo-arcaísmo? ¿No existe, además, una ontogénesis particular del arte que se ha creado como - reacción al mundo capitalista de mercado...?"

Desde diferentes puntos de vista, el pensamiento de McLuhan aparece como una ideología eufórica, un pensamiento salvaje que trata de integrar el fenómeno de los medios masivos al hombre, sobre la base de un juego de oposiciones más o menos pertinentes (impresos, circuitos

eléctricos, hot-cool), y de una reducción sistemática de la pareja sensorial-tecnológica. Esta antroponhistoria del hombre, al principio tribal -- oral, gutenberguiana luego, electrónica por fin, escamotea tanto de la economía como de la sociología y la psicología. Dicho esto, de manera un tanto caricaturesca, McLuhan atrae la atención una vez más sobre la dimensión antropológica de los medios masivos, sobre la unión entre el medio y el fenómeno social total (galaxia) y, en lo que concierne a la -- época moderna, el neotribalismo, que es de hecho un neo-arcaísmo.

10. Del medio al mensaje: el sistema de signos (Linguística, Estructuralismo, Semiología)

La expansión de la lingüística estructural en las ciencias del hombre es -- el hecho más memorable a partir de 1960. Pero, muy curiosamente, la primera y decisiva incursión no se efectuó en el terreno donde el lenguaje estuviera implicado directamente, como los mensajes culturales, sino en un campo a la vez arcaico y central de la sociología, el de los sistemas de parentesco.

Es con la ayuda --y casi con la transferencia-- del método de la lingüística cultural que Levi-Strauss pudo emprender la edificación de una antropología estructural, cuyo primer ensayo sistemático es *El Pensamiento Salvaje*, donde trata de demostrar que las sociedades arcaicas, tan diversas como sean las prescripciones y clasificaciones por medio de las cuales piensan en el mundo, obedecen todas a un mismo modelo de pensa--

miento. A la vez abstracto y concreto, este pensamiento obedece a una lógica ramificada, y ordena los grandes sistemas de intercambio y comunicación (fenómenos-palabras-sentidos o lenguaje, mujeres-bienes o parentesco, bienes-servicios o economía) alrededor de los cuales van a efectuarse las cristalizaciones sociológicas.

Después de El Pensamiento Salvaje, donde considera ya el panorama racionalizado o racionalizable, Levi Strauss se interna en la maraña particularmente inextricable de los mitos, lo que lo regresa a la lingüística, donde encuentra, aparte de los lingüistas, a los semiólogos.

Por su parte, Roland Barthes comienza la empresa semiológica donde Levi-Strauss termina la empresa estructural, es decir en los mitos. Pero - mientras Levi-Strauss analiza algunos mitos arcaicos fundamentales de una área amerindia descomponiéndolos en pequeñas unidades elementales, Barthes se interesa por los mitos inmediatos, fluidos, cambiantes, incon- cientes en tanto que mitos, de nuestro presente social. Al principio, la mitología bartheana titubea entre la "desmitificación" de tipo más o menos marxista y el análisis semiológico que finalmente impondrá su método en la nota final de Mitologías. Es a partir de esta plataforma que - - - Barthes va a definir un método y un campo semiológico donde entran cuestiones extraídas de los medios masivos y de la cultura de masas (imágenes, fotos de prensa, modas).

Al término de este señalamiento, Barthes parece concluir que la semiología posiblemente no podría englobar a la lingüística, y que la semiología -

(no remotamente) es un apéndice de la lingüística; para él, es el lenguaje el que está en el centro antropológico de todos los problemas.

Efectivamente, los elementos de la semiología son los mismos que los de la lingüística estructural, y algunos ya han sido adoptados por Levi - - - Strauss:

1. Búsqueda de sistemas en sus rasgos distintivos y sus unidades constitutivas; sin embargo, la semiología explora sistemas de signos pobres, - atrofiados, no totalmente formalizados, parasitarios (así como la exploración semiológica de la gastronomía, cuyo fin no es solamente significar, sino alimentar, procurar el goce). También la semiología se empleará para examinar los estados intermedios entre lengua y palabra, o sea a englobar en su óptica lo "referente".
2. El establecimiento de una sistemática de signos a partir de las variaciones significantes-significado en los campos donde la relación significante-significado se establece en términos diferentes a los del lenguaje, como - en las imágenes o la fotografía, donde el significante es un "análogo" y no un signo arbitrariamente definido; como en los campos donde la significación no agota la sustancia, pero extrae una función derivada (los objetos - de uso o de consumo).
3. El empleo heurístico de la oposición paradigma-sintagma, es decir el uso de la ley fundamental del funcionamiento de la lengua.

4. Una atención particular brindada a la connotación y al metalenguaje. El campo semiológico es en principio todo el campo social, donde no existe nada que no tenga un significado finalmente cultural. Sin embargo, existen allí dos caminos posibles: o la semiología tomada a la sociedad como un sistema de signos, y finalmente tiende a englobar toda la sociología en una sistemática de elementos-signos que conduce a una teoría de la información, o bien los signos deben ser considerados como una secreción social, la secreción propiamente cultural, y la semiología tendría que asumir la parte estructural de una ciencia de cultura.

Pero si el campo de la semiología titubea entre dos horizontes tan vastos, su fundamento se halla profundamente socavado por el problema de su relación con la lingüística. Podemos preguntarnos si los sistemas de signos que hacen surgir a la semiología no son todos ellos casos atrofiados o mutilados en relación al sistema lingüístico, que es el modelo terminado; y es ése precisamente el sentido de la reflexión final bartheana. Se plantea la cuestión de saber si la semiología no está condenada, a medida que extiende su imperio, a ser una sublingüística, afásica a medias.

Para Barthes, la semiología apunta no sólo a explorar los sistemas no lingüísticos, sino también a aventurarse en el discurso. Ahora bien, el discurso es al mismo tiempo el mensaje, es decir, el objeto de los análisis de contenido del what (qué) lasswelliense.

11. De los contenidos al discurso.

El análisis de contenido está definido como una "técnica de investigación para la descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto de la comunicación" (Berelson, Content Analysis, p. 89). Este carácter sistemático se refería sobre todo al afán de elaborar sistemáticamente un inventario de palabras, imágenes o temas para en base a la estadística buscar su correlación y clasificación.

Al mismo tiempo que la computadora, el análisis de contenido descubre - la lingüística después de que, al principio, ignoró totalmente el carácter lingüístico de los mensajes que analizaba. Este descubrimiento significa volver a cuestionar los principios mismos de este análisis, análisis que se funda sobre la frecuencia estadística para establecer un repertorio - de elementos constantes, evidentes, homogéneos, que pueden ser afectados mediante índices de frecuencia y (entonces) de importancia. Por el contrario, el frente común lingüístico-semiológico-estructural que avanza hacia el mensaje, recurre a una metodología radicalmente distinta. Es éste un episodio de la batalla que se desarrolla en las ciencias humanas, entre la estadística fundada sobre la probabilidad, y lo estructural fundado sobre la necesidad.

Como el análisis de contenido, el del LSS² es inmanente, es decir que no busca nada fuera del mensaje en sí, sino que, a diferencia del análisis - de contenido, afirma que el mensaje tiene su propia organización, la cual

hay que descubrir. Como el análisis de contenido, el del LSS se funda sobre unidades elementales, en tanto que aquél escoge empíricamente esas unidades, según las necesidades particulares, éste, el análisis LSS, dentro de la lógica lingüística, busca la unidad de base irreductible que va a entrar en las combinaciones que sí tendrán sentido. Podemos definir, además, sobre tres planos —cuantificación, forma, contenido latente— los principios que diferencian al análisis LSS del de contenido.

Cuantificación. "El análisis de contenido tradicional es esencialmente - - cuantitativo. Cualquiera que sea su objetivo, se esfuerza siempre por trabajar especificando detalles. No es difícil discernir, detrás de esa actitud... un viejo prejuicio behaviorista: no se sabe exactamente lo que significa el texto, pero podemos decir con certeza que el tema 'Stalin' se encuentra diez veces más que el 'Lenin' ... Por el contrario, el análisis estructural no recuenta más que excepcionalmente. ¿Porqué sucede esto? Sería en vano negar que a veces es posible extraer ciertas inferencias -- del hecho de que la palabra 'Stalin' aparezca con mayor o menor frecuencia en un texto. Pero, tomado por sí mismo, este hecho es ininteligible - si no tenemos en cuenta lo que el texto dice de 'Stalin'. Pero si lo tenemos en cuenta, el recuento se hace cada vez más difícil, casi imposible. Pero, sobre todo, nada nos dice que lo que aparece con mayor frecuencia sea lo más importante y lo más significativo, ya que un texto es... una totalidad estructurada en cuyo interior el lugar de los elementos es más - importante que su número... La significación de lo que es frecuente no se

revela más que por oposición a aquello que es raro... Todo el problema reside en identificar el elemento raro o ausente. El análisis estructural propone un método para llegar a ello, cosa que el análisis de contenido tradicional no hace."

Forma y contenido. "La distinción entre forma y contenido generalmente se considera como 'lo que se quiere decir' y 'la manera como se dice' o también 'la anécdota' y el 'estilo'. Esta distinción es... real, y a un cierto nivel de análisis, es imposible prescindir de ella..." Pero con todo lo real que sea esta distinción entre estilo y contenido, no debe ocultar un hecho capital: se trata de dos niveles de significación que importa, en consecuencia, considerarlos en un encuadre nuevo. En general, el análisis de contenido se ha limitado a hacer un recuento de los elementos de contenido, a veces de procedimientos estilísticos, pero nunca ha podido proponer un marco común para estos dos niveles de análisis.

El análisis estructural propone, por el contrario, un cuadro en el cual el estilo es el nivel de integración del contenido en el interior del código que reemplaza. Así, el análisis de estilo, y en particular el de las figuras retóricas son, de alguna manera, el momento donde el código (generalmente inconsciente) se traiciona y confiesa su presencia.

Contenido manifiesto y contenido latente. "Berelson fija expresamente al análisis de contenido la descripción del contenido manifiesto de la comunicación... Pero ¿cómo abordar al contenido latente? si nos remitimos

al texto donde Freud examina el paso del contenido manifiesto al contenido latente — en particular, a propósito del sueño — vemos que precisamente la 'condensación' y el 'desplazamiento', en donde Freud ve modos típicos del paso de un nivel a otro, no son más que figuras retóricas — análogas a las que caracterizan el 'estilo' de la comunicación. La antinomia del contenido manifiesto y del contenido latente no es más que una expresión de esta misma realidad que hemos tratado de atrapar bajo la forma de antinomia de la 'forma' y del 'contenido'. Además, hablar de un contenido latente de la comunicación, ¿no es acaso decir que el contenido manifiesto debe ser considerado como una forma de metáfora cuyo contenido verdadero sería el contenido latente? ... Imponiéndonos el considerar todo lo que alberga un significado en la comunicación (es decir todo lo que no puede ser cambiado sin que la comunicación se altere), el análisis estructural se reparte (como Freud, y además, por las mismas razones que Freud) los medios de abordar la comunicación en términos generales de su estructura y en toda su profundidad."

Mitos.

Estos principios son valederos tanto para los mitos como para las narraciones, pero además, el mito da lugar con la convergencia del ala estructural y del ala semiológica, a proyectos más ambiciosos que un análisis. Para Barthes, la "mitología" es el punto estratégico de una semiología cuyo propósito más adecuado sería finalmente los mitos fluf-

dos, precarios, o al contrario enraizados pero ocultos, y que sólo puede desemboscar no la denotación, sino la connotación, y a partir de la relación significante-significado.

Narraciones.

La narración, "esa gran estructura de integración que encontramos en todas las lenguas y culturas, tanto en la literatura como en la vida cotidiana, en el folklore y en las comunicaciones masivas" (O. Burgelín) es, también, el objetivo del ataque convergente de los lingüistas (Greimas, Todorov), de los semiólogos (Barthes), de los lógico-semiólogos (Brémond, Violette Morin). La tarea difícil consiste en determinar los elementos del código que preside las secuencias narrativas. ¿Existe una gramática de las narraciones, es decir, una ley de la organización del discurso? Brémond, yendo más allá de los análisis de Propp sobre el cuento popular ruso, se apega a descubrir la lógica intrínseca que se esconde bajo la narración, y que sería como la infraestructura del relato.

La imagen.

Mientras que los mitos y relatos son terrenos de caza comunes a lingüistas, antropólogos estructurales y semiólogos, la imagen es un dominio casi reservado a la semiología bartheana.⁴ Barthes ha atacado sobre todo la imagen de las comunicaciones de masa y particularmente la imagen publicitaria y fotográfica. Es a propósito de la foto que se plantea el

problema-metodológico-llave, puesto que aquí la imagen se distingue radicalmente del lenguaje; la relación significante-significado es arbitraria en la lengua, pero el significante de la imagen es un análogo de la realidad significada. Hay sin duda reducción de lo real, pero no transmutación. La imagen es un mensaje aparentemente sin código, como no sea el código perceptivo de nuestra vida cotidiana, pero comporta sin embargo cierto número de elementos de "vocabulario" cuyo tratamiento y organización de la imagen constituye un mensaje suplementario —estético y/o ideológico— que se devuelve a una cultura, es decir, a ese dominio general cuyo nudo paradigmático trata de alcanzar la semiología.

Aquí interviene de nuevo la connotación; la fotografía, como las artes imitativas, comporta dos mensajes: un mensaje denotado, que es el análogo reflejo, y un mensaje connotado, que es la manera de leer a la sociedad. (Barthes, *Le message photographique*, p.129). Este segundo mensaje está codificado y la paradoja de la imagen es que la connotación (mensaje codificado) se desarrolla a partir de un primer mensaje no codificado, donde no es posible determinar las unidades; el mensaje codificado se funda sobre un código precario o incierto que depende de la cultura, o sea de la ideología del lector.

El filme.

Quince o veinte años antes de la invasión lingüístico-estructural, Gilbert Cohen-Seat (*Essai sur les principes d'une philosophie du cinéma*, 1946) -

había tratado de saussurizar el dominio del cine oponiendo filme y cine. El filme debería depender de una ciencia fundamental específica o filmología; el cine, por su parte, de las contingencias psico-socio-económico-históricas. La filmología llegó demasiado temprano y se debilitó por falta de ayuda de la lingüística. Hubo que esperar a Christian Metz⁵ para reanudar no la empresa de Cohen-Seal precisamente, pero sí el proyecto de la filmología iluminada por la lingüística.

El cine es un híbrido. Está compuesto por secuencias de imágenes cuya sucesión las anima y posteriormente acompañado de palabras y música. Es entonces un "texto" de gran complejidad y múltiples dimensiones. Sin embargo, recibe influencias a la vez de la imagen y el relato: de ahí la paradoja. En tanto que relato, el cine está fuertemente estructurado, pero en tanto que sucesión de imágenes, el sistema no dispone de un código ni de un sistema paradigmático de organización. Dicho de otra manera, posiblemente es un "lenguaje", pero no dispone de una lengua. El filme es entonces un mensaje rico con un código pobre, un texto rico con un sistema pobre. "No sabe hablar más que con neologismos". Es evidentemente a través del análisis mitológico, el análisis del relato, que podríamos encontrar la lógica sistemática que se pierde al nivel del sintagma-montaje.

Vemos entonces que si desde un punto de vista lingüístico el filme es palabra y no lengua, la oposición entre la lengua y la palabra merecería -- aquí una inversión de interés. Si el filme no puede ser estudiado en tanto que palabra, es decir, inmerso en el "cine", en una sociedad y una cultura, entonces hay que intentar este estudio de carácter mixto y ya no -

estrictamente lingüístico.

Y es ese el problema en que desemboca la semiología de los sistemas pobres, claves escuálidas, palabras ricas. Resbala inevitablemente hacia el sintagma, hacia el fenómeno, hacia la cultura. Entonces, hay que utilizar el formalismo estructural en el fenómeno de la palabra, es decir, insertar a la palabra en otros sistemas determinados, que no sean necesarios o específicamente lingüísticos, y al mismo tiempo, considerar también (lo que no quiere decir solamente) el fenómeno como singularidad -- histórica concreta.

Influencia artística.

Mientras que el mcluhanismo animó las tendencias polifónicas o polivisuales del medio ambiente global que culminaron en 1967 en la Exposición de Montreal, las concepciones lingüísticas, semiológica y estructural tuvieron un gran impacto en Europa occidental, particularmente entre los escritores y los cineastas. Mientras que circulaban rápidamente las funciones jakobsianas del lenguaje (expresiva, conativa, referencial, metalingüística, fática), los escritores de la nueva novela y del grupo "Tel quel" en Francia se interesaron naturalmente y no sólo en este medio científico de elucidación de su propia "práctica", sino también en el carácter racionalizante de formación lingüística.⁶ De la misma manera, en Francia la introducción de ideas nuevas en el medio cinematográfico parece haber sido asegurada por los Cahiers du cinéma (entrevista de Barthes). Los en-

cuentros del Festival de Pesaro constituyeron en 1966 el foro donde estas ideas fueron discutidas entre semiólogos, críticos y cineastas.

12. Conclusión.

Limitándose muy estrechamente al mensaje, expulsando los "quién" - - lasswellienses, el pensamiento lingüístico-semiológico-estructural vuelve a introducir, a su manera, las comunicaciones de masa en la ciencia - - exacta, en la comunicación y la cultura. Pero, al abrirse a la cultura, - la semiología deja penetrar en ella lo impuro, es decir la fenomenalidad social que conjuga hasta ahora otras estructuras o sistemas de integra-- ción.

Por otra parte, la sistematización formalizante tiende a favorecer los caracteres intelectualistas de la cultura, excluyendo con los contenidos parásitos no solamente la contingencia y la historicidad, sino también la sensibilidad que se deja finalmente sin estructura.

La discusión de esta metodología, que está lejos de haber agotado su eficacia en el campo que nos ocupa, no tiene lugar aquí, ya que no puede ser puesta en duda desde el punto de vista científico (salvo cuando apareciera, como para la sociología que quiere victoriosamente reemplazar, que cuesta demasiados esfuerzos para tan pocos resultados). La verdadera discusión se sitúa al nivel de la antropología.

NOTAS:

1. "conscious wake-a-day world"
2. Abreviación con la cual designaremos el frente común lingüístico semiológico-estructural.
3. Olivier Burgelín: "Structural analysis on masscommunication", en Studies of broadcasting radio and TV, Culture Research Institute Nipon Mosokyoake, 1968, No. 6.
4. R. Barthes: "Le message photographique". en Communications. 1. 1969; "Réthorique de l'image" en Communications, IV, 1964.
5. Christian Metz: "Le cinéma, langue ou langage", en Communications, IV, 1964; "La grande syntagmatique du film narratif", en Communications, VIII, 1966.
6. Ver el coloquio "Linguistique et littérature", Cluny, 16-17 de abril de 1967.

DIRECTORIO DE ASISTENTES AL CURSO: TECNICAS DE LA COMUNICACION
DEL 5 AL 6 DE DICIEMBRE DE 1977

NOMBRE Y DIRECCION

EMPRESA Y DIRECCION

- | | |
|--|---|
| 1.- ARQ. B. CESAR BELLO GARCES
Aragón No. 7
Col. Alamos
México 13, D.F.
Tel. 5196812 | S. A. H. O. P.
San Lorenzo No. 925
Col. del Valle
México 12, D.F.
Tel. 559-93-91 |
| 2.- ARQ. GILBERTO BERNAL JALAS
Calle 9 No. 108
Col. Sn. Pedro de los Pinos
México 18, D.F.
Tel. 515-14-11 | S. A. H. O. P.
San Lorenzo No. 925
Col. del Valle
México 12, D.F.
Tel. 559-03-90 |
| 3.- ARQ. J. HELADIO CADENA RAMIREZ
Ing. Carlos Daza No. 253
Col. Gpe. Insurgentes
México 14, D.F.
Tel. 537-87-80 | S. A. H. O. P.
San Lorenzo No. 925-4o. P.
Col. del Valle
México 12, D.F.
Tel. 559-65-60 |
| 4.- ARQ. ADONAY CAMPOS TORRES
Calz. Ermita Iztapalapa # 964
Dpto. 27
Col. Granjas S. antonio
México 13, D.F.
Tel. 581-25-39 | S. A. H. O. P.
San Lorenzo No. 925
Col. del Valle
México 12, D.F.
Tel. 559-03-90 |
| 5.- ARQ. ANGEL CERVANTES HERNANDEZ
Retorno 815 No. 11
Col. Centinela
México 21, D.F.
Tel. 544-46-47 | S. A. H. O. P.
San Lorenzo No. 925
Col. del Valle
México 12, D.F.
Tel. 559-03-90 |
| 6.- SRTA. LUZ MA. ENRRIQUEZ VELEZ
Gallo Pitagórico No. 2
Col. Unidad Independencia
México 20, D.F.
Tel. 595-19-78 | S. A. H. O. P.
San Lorenzo No. 925
Col. del Valle
México 12, D.F.
Tel. 519-88-46 |
| 7.- ARQ. SALVADOR FERNANDEZ TAVERA
U.J. Batiz Edif. 7-A-101
Col. Lindavista
México 14, D.F.
Tel. 586-27-54 | S. A. H. O. P.
San Lorenzo No. 925-3o. P.
Col. del Valle
México 12, D.F.
Tel. 559-93-91 |

DIRECTORIO DE ASISTENTES AL CURSO: TECNICAS DE LA COMUNICACION
DEL 5 AL 6 DE DICIEMBRE DE 1977

<u>NOMBRE Y DIRECCION</u>	<u>EMPRESA Y DIRECCION</u>
8.- ARQ. SANTIAGO GARCIA DE ALBA SUAREZ Calle 2 # 125 Edif. "E" Depto. 301 Col. Granjas Sn. Antonio México 13, D.F.	S. A. H. O. P. San Lorenzo No. 925 Col. Del Valle México 12, D.F.
9.- ARQ. ALVARO GUERRA TORRES Av. Nevado No. 165-1 Col. Portales México 13, D.F. Tel. 672-81-22	S. A. H. O. P. San Lorenzo No. 925 Col. del Valle México 12, D.F. Tel. 559-93-91
10.- ARQ. ENEAS HERRERA LOPEZ Montes de Oca No. 89 Dpto. 1 Col. Niños Héroes de Chap. México 13, D.F. Tel.	S. A. H. O. P. San Lorenzo No. 925 Col. del Valle México 12, D.F. Tel. 559-65-60
11.- ARQ. ABEL IBAÑEZ ZALDIVAR Los Echave No. 51-4 M Col. Mixcoac México 19, D.F. Tel. 563-18-66	S. A. H. O. P. San Lorenzo No. 925-4o. P. Col. del Valle México 12, D.F. Tel. 559-65-60
12.- CARLOS ISLAS HERNANDEZ Graciela No. 21 Col. Gpe. Tepeyac México 14, D.F. Tel. 517-24-35	S. A. H. O. P. San Lorenzo No. 925 Col. del Valle México 12, D.F. Tel.
13.- LIC. JOSE LUIS LARA GARCIA Sn. Borja No. 1056-102 Col. del Valle México 12, D.F. Tel. 559-61-46	S. A. H. O. P. San Lorenzo No. 925 Col. del Valle México 12, D.F. Tel. 559-64-22
14.- LIC. FAUSTO LARRAGUIVEL OROZCO Gabriel Mancera No. 828 Col. del Valle México 12, DF Tel. 536-70-20	S. A. H. O. P. San Lorenzo No. 925 Col. del Valle México 12, D.F. Tel. 559-61-49

DIRECTORIO DE ASISTENTES AL CURSO: TECNICAS DE LA COMUNICACION
DEL 5 AL 6 DE DICIEMBRE DE 1977

<u>NOMBRE Y DIRECCION</u>	<u>EMPRESA Y DIRECCION</u>
15.- ARQ. JUAN ARTURO LEAL HERNANDEZ Av. California No. 153 Col. Portales México, D.F. Tel.	S. A. H. O. P. San Lorenzo No. 925 Col. Del Valle México 12, D.F. Tel. 559-65-60
16.- ARQ. LEOPOLDO LOPEZ RODRIGUEZ Narro Acuña No. 49-A Col. Industrial México 14, D.F. Tel. 517-97-74	S. A. H. O. P. San Lorenzo No. 925 Col. Del Valle México 12, D.F. Tel. 559-03-90
17.- ARQ. JUAN MANUEL LOPEZ YIJIMA Nextitla No. 31 Col. Popotla México 17, D.F. Tel. 547-84-29	S. A. H. O. P. San Lorenzo No. 925 Col. Del Valle México 12, D.F. Tel.
18.- ARQ. ARMIDA LUJAN HERRERA Bustillos No. 22 Col. Algarín México 8, D.F. Tel. 519-01-63	S. A. H. O. P. San Lorenzo No. 925 Col. Del Valle México 12, D.F. Tel. 559-65-60
19.- ARQ. BERNARDO MAGALLANES VEGA Mitla No. 94 Col. Narvarte México 12, D.F. Tel.	S. A. H. O. P. San Lorenzo No. 925-40. P. Col. Del Valle México 12, D.F. Tel. 559-65-60
20.- ING. JESUS MENDEZ MAYORA Retorno 40 No. 5 Del Lic. Cecilio Robelo Col. J. Balbuena México 9, D.F. Tel. 571-00-27	S. A. H. O. P. Av. Xola No. 1755-70. Piso Col. Narvarte México, D.F. Tel. 519-97-84
21.- ING. VICTOR M. NAJERA COLUNGA Convento No. 2, Frac. Colonial Sátelite Naucalpan, Edo. de México Tel. 572-24-71	S. A. H. O. P. Av. Xola No. 1755-70. Piso Col. Narvarte México 13, D.F. Tel. 519-97-84

DIRECTORIO DE ASISTENTES AL CURSO: TECNICAS DE LA COMUNICACION
DEL 5 AL 6 DE DICIEMBRE DE 1977

NOMBRE Y DIRECCION

EMPRESA Y DIRECCION

- 22.- ARQ. CARLOS OKHUYSEN HERNANDEZ
Av. Universidad No. 783 Dpto. 4
Col. Del Valle
México 12, D.F.
Tel. 559-99-28
- 23.- ARQ. JOSE RAMIREZ MARQUEZ
Oriente 63 No. 321
Col. Villa de Cortés
México 13, D.F.
Tel. 579-73-34
- 24.- ARQ. HECTOR RODRIGUEZ RAMIREZ
Fdo. Montes de Oca No. 89-401
Col. Niños Héroe
México 13, D.F.
Tel. 696-11-47
- 25.- ING. JOSE LUIS SANCHEZ SOTO
Avena No. 494
Col. Granjas México
México 8, D.F.
Tel.
- 26.- ARQ. CLAUDIO C. SANTOS MUÑOZ
Circuito Oradores No. 20
Col. Sateélite
Naucalpan Edo. de México
Tel. 562-87-27
- 27.- SRTA. MARTHA PATRICIA SEGURA ENRIQUEZ
Sn. Pedro No. 137
Col. Del Carmen Coyoacán
México 21, D.F.
Tel. 554-46-60
- 28.- ARQ. J. ANTONIO VENTURA GUERRERO
Porfirio Díaz No. 3
Sta. Ma. del Río
S. L. P.
- S. A. H. O. P.
San Lorenzo No. 925-4o. P.
Col. Del Valle
México 12, D.F.
Tel. 559-65-60
- S. A. H. O. P.
San Lorenzo No. 925
Col. Del Valle
México 12, D.F.
Tel. 559-65-60
- S. A. H. O. P.
San Lorenzo No. 925
Col. Del Valle
México 12, D.F.
Tel. 559-93-91
- S. A. H. O. P.
San Lorenzo No. 925
Col. Del Valle
México 12, D.F.
Tel. 558-65-60
- S. A. H. O. P.
San Lorenzo No. 925-3o. P.
Col. Del Valle
México 12, D.F.
Tel.
- S. A. H. O. P.
Av. Universidad y Xola
Col. Narvarte
México 12, D.F.
Tel. 519-88-46
- S. A. H. O. P.
San Lorenzo No. 925
Col. Del Valle
México 12, D.F.

DIRECTORIO DE ASISTENTES AL CURSO: TECNICAS DE LA COMUNICACION
DEL 5 AL 6 DE DICIEMBRE DE 1977

NOMBRE Y DIRECCION

EMPRESA Y DIRECCION

29.- ARQ. JOSE FEDERICO ZUÑIGA WALDO
Edif.H-9 Entrada 2 Depto 14
Col. Lomas de Plateros
México 21, D.F.
Tel.

S. A. H. O. P.
San Lorenzo No. 925
Col. Del Valle
México 12, D.F.
Tel. 559-03-90

