

REVISTA
DE
ADMINISTRACION
PUBLICA

ORGANO DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

Núm. 16 - Enero - Febrero - Marzo 1964 — México, D. F.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

ORGANO DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

SUMARIO

	Pág.
EDITORIAL	3
DIAGNOSIS ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL Lic. Alvaro Rodríguez Reyes.	7
EL DERECHO EN LOS PLANES DE DESARROLLO ECONOMICO Lic. César Sepúlveda.	43
EL ESTADO Y EL DESARROLLO ECONOMICO. Lic. Jesús Reyes Herceles,	57
ALGUNOS ASPECTOS SOBRE EL INFORME GENERAL DE LA TERCERA REUNION INTERAMERICANA DE MINISTROS DE EDUCACION. Prólogo del Lic. Manuel Bravo J.	69
PLANES, PROGRAMAS Y BASES FINANCIERAS DEL DESARROLLO .	100
Lic. Gustavo Martínez Cabañas.	
Lista de miembros actuales del Instituto de Administración Pública.	108
NOTAS BIBLIOGRAFICAS	112

Al aparecer de nuevo la "Revista de Administración Pública", es nuestra intención dar un enfoque más positivo al concepto de la administración gubernamental a fin de vincularlo, lo más estrechamente posible, al proceso del fomento económico.

Tal propósito responde no sólo al imperativo nacional de que los programas de desarrollo económico se realicen dentro de un marco de mayor eficiencia: sino *que* también, es la respuesta a la vigente concepción del papel que juega el Estado moderno en la actividad económica. Se cree que es necesario adecuar el órgano a la función y condicionar el mecanismo gubernamental a la naturaleza y alcance de los planes y programas económicos del país.

Está fuera de toda duda que la tendencia actual de la Administración Pública consiste en vez más, en una ostensible, dinámica y progresiva participación del Estado en la vida económica y social. Esta tesis, que se califica de "intervencionista", significa en el fondo una posición actuante, vigorosa y de impulso al desarrollo económico: de aquí que cobre tanta importancia todo lo que se refiere a la eficiencia del gobierno para realizar sus propósitos fundamentales, aspiración en la que se encuentran decididamente envueltos todos los países en proceso de desarrollo. En suma, nuestra intención es la de darle un contenido social y un sentido político -en la acepción más amplia del concepto- a la eficiencia gubernamental.

El Instituto de Administración Pública tiene como propósito primordial el mejoramiento de la maquinaria del Estado y, en general la sistematización de las tareas del sector público. Participa de la convicción de que un plan o programa de desarrollo al que no se le provea de mecanismos ágiles y métodos de operación eficaces, pierde en la práctica toda efectividad.

Reiteramos una vez más la afirmación de que la racionalización administrativa del Estado. en todas sus manifestaciones, constituye un imperativo nacional. De ahí que, atentos al pensamiento y a la acción que condiciona el actual momento histórico del país. hayamos recogido en el presente número de la "Revista de Administración Pública", documentos de un valor permanente donde se tratan importantes aspectos de la Administración Pública como factor estimulante del desarrollo económico.

Lo mismo desde el ángulo socié-político que desde una concepción [u-
ddica, está consignado, en los trabajos que se incluyen en esta publicación. un espíritu de renovación y aliento a la acción del Estado para acelerar el desarrollo. Los conceptos incluidos podrán tener diverso enfoque. pero subyace en el fondo de todos ellos. el espíritu de superar las instituciones nacionales, ya sean éstas centrales o descentralizadas, con el fin de que cumplan mejor el propósito de lograr un mayor crecimiento económico.

El problema de la eficacia gubernamental ha sido objeto de tan diversas consideraciones como concepciones de filosofía social y política han existido. La posición del Instituto ha estado siempre inspirada en la idea de que los programas que afectan a la colectividad. deben realizarse dentro de un marco de acción eficaz tratando de superar aquellos obstáculos administrativos que obstruyen el desarrollo económico. Es decir, mejorar las realizaciones del sector público mediante la introducción de nuevos sistemas y métodos de trabajo y básicamente. a través de la acción responsable y competente de quienes tienen en sus manos la planeación, operación y control de las actividades de la Nación.

En la actual etapa histórica que vive nuestro país, en un ambiente internacional de tensiones y de poderosos bloques que actúan en el campo de la economía mundial. con un sistema de gobierno compuesto por una parte de las tradicionales Secretarías de Estado y por otra parte. de un creciente número de instituciones descentralizadas que han coadyuvado a romper la vieja estructura del Estado liberal y frente a necesidades cada vez más ingentes que reclama la intensa vida social y económica de México, es a través del Estado. como factor determinante y guía de la evolución social. como habrá de hacerse frente a las contingencias inmediatas y a los viejos y tradicionales problemas del país.

Si a través de la Administración Pública se logra organizar y coordinar más adecuadamente los esfuerzos de la comunidad mexicana. podrán seguramente allanarse los caminos y obtenerse resultados positivos.

Ninguna meta superior podrá alcanzarse en ningún país si no existe una coordinación efectiva entre los deseos del pueblo y los actos del gobierno. La armonización en el propósito y en el método tiene que fundamentarse en la confianza y respeto que la Administración Pública inspire a la ciudadanía en razón de la eficacia de sus servicios y de la dignidad de sus funcionarios. A este anhelo responde la reanudación de esta publicación que intenta servir de foro para la discusión libre y abierta de todas las cuestiones relacionadas con la Administración Pública y el desarrollo económico.

DIAGNOSIS ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL

Lic. Alvaro Rodríguez R.

Centramos nuestro enfoque *a* campo de la Administración Pública Federal de México para determinar, primero, cuáles son las fallas administrativas más ostensibles que traban el desenvolvimiento económico nacional y posteriormente, señalar, conforme a nuestro criterio, las medidas para hacer frente a las deficiencias localizadas en su estructura y en su funcionamiento.

Esta labor de diagnóstico se circunscribe al campo administrativo del Gobierno Federal y su régimen descentralizado. sin dejar de reconocer que para completar nuestro análisis, hubiera sido deseable incluir el estudio de la administración estatal y municipal; sin embargo, esto habría ampliado considerablemente las proporciones de este trabajo. Es conveniente señalar que la esfera de investigación concerniente a los aspectos administrativos de los gobiernos estatal y municipal es tema apenas explorado, y representa, por su trascendencia y complejidad, un reto a los futuros intentos de mejorar el cuadro general de la Administración Pública del país.

De acuerdo con la nueva técnica de la organización administrativa, el método de investigación que utilizaremos en este intento será el análisis factorial, el cual nos permitirá segmentar y aislar los componentes de la administración gubernamental y localizar, en un campo específico de estudio, las deficiencias de nuestro sistema administrativo.

Habrán aspectos como el régimen funcional y el cuadro estructural, que se encuentran tan estrechamente relacionados que ameritarían un tratamiento simultáneo; sin embargo, sólo por razones de presentación, se estudian en forma separada.

Captar, entonces, los eslabones débiles del sistema administrativo en la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal es nuestro propósito inmediato. La observación pretendería no sólo penetrar en el bosque, sino llegar aún a las hojas de la realidad administrativa, a fin de identificar el origen de los males, lo cual permitiría a su vez, aplicar los remedios que se estiman más

indicados. Muchas de las situaciones probablemente escapen a nuestra percepción porque subyacen en el fondo de antecedentes históricos, culturales y políticos en cuyo encuadramiento se desarrolla la Administración Pública, como un trasunto de la compleja realidad de nuestra sociedad humana.

1.-Deformaciones del Régimen Funcional.

El esquema de funciones del Gobierno Federal encuentra en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado la fuente originaria de atribuciones para cada uno de los grandes compartimientos de que se compone la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal. El contenido de responsabilidad aparece en este ordenamiento en forma de creaciones administrativas, y para el cumplimiento de estas atribuciones, se provee el órgano de ejecución que ha de realizarlas.

El examen del régimen administrativo del Estado desde el ángulo funcional nos lleva a consignar las siguientes deformaciones:

a) Excesiva centralización de funciones en los niveles superiores de la Jerarquía administrativa del Gobierno. El Presidente de la República, los Secretarios y Jefes de los Departamentos de Estado y otros funcionarios superiores, se ven abrumados de asuntos de detalle, firmas autógrafas y audiencias que les dejan poco tiempo para la formulación de las decisiones de política directiva. El recurso de delegar funciones se ve trabado por formulismos legales que demandan atención directa y personal de los ejecutivos principales en una multiplicidad de asuntos oficiales; y la práctica más ostensible, es la dirección altamente centralizada de la actividad gubernamental.

b) Duplicación de funciones. Para citar sólo un ejemplo señalaremos que en materia de investigación económica realizan estudios las siguientes instituciones del Gobierno:

- 1) La Dirección General de Estudios Hacendarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:
- 2) Dirección General de Estudios Económicos de la Secretaría de Industria y Comercio:
- 3) Dirección General de Planeación de la Secretaría de la Presidencia:
- 4) Dirección General de Economía Agrícola de la Secretaría de Agricultura y Ganadería:

- 5) Departamento de Estudios Económicos del Banco de México:
- 6) **Subgerencia de Investigaciones Económicas de la Nacional Financiera;**
- 7) Dirección General de Estudios Económicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- 8) **Dirección General de Planeación Estadística e Información de la Secretaría de Recursos Hidráulicos;**
- 9) **Departamento de Planeación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;**
- 10) **Otros institutos y centros de investigación semi-autónomos.**

e) Imprecisión de las esferas de competencia; **Aunque la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado delimita las atribuciones de cada dependencia del Ejecutivo Federal, subsisten de hecho ambigüedades en varios campos de la Administración Pública que provocan fricciones e invasión de funciones. Esta situación se presenta en materia de construcción de obras: casi todas las Secretarías construyen obras: fomento agrícola: Secretaría de Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos. Departamento de Asuntos Agrarios; policía: Procuraduría General de la República. Secretaría de Gobernación, Departamento del Distrito Federal, Secretaría de Comunicaciones y Transportes: y en materia de comercio exterior intervienen las siguientes instituciones Secretarías de Industria y Comercio. de Hacienda y Crédito Público. de Agricultura y Ganadería, de Relaciones Exteriores. Banco de México, Banco Nacional de Comercio Exterior, Comité de Importaciones del Sector Público. Comité Coordinador de las Actividades de los Consejeros Comerciales en el Exterior y no menos de cincuenta comités mixtos de importación y exportación, cuyas atribuciones de consultoría y coordinación sobre la materia. rebasan frecuentemente Su papel de organismos de asesoría e influyen en las decisiones sobre este importante campo de la Administración Gubernamental.**

Este fenómeno se observa también en el regímen interno de algunas Secretarías y Departamentos de Estado debido, asimismo. a falta de claridad en la definición de sus respectivas áreas de competencia.

d) Indiferenciación de las funciones de línea y las funciones de "staff". **Esta distinción en que se basa una de las técnicas más importantes de la moderna ciencia de la administración al separar las actividades de planeación y apoyo a las decisiones. respecto a las de ejecución. no se ha**

uprovechado adecuadamente en el campo de la función pública mexicana. La complejidad de las instituciones ha determinado que, de acuerdo con el principio de división del trabajo, se incorporen organismos asesores para auxiliar el trabajo de los ejecutivos cuya función no se manifiesta en forma de instrucciones o de órdenes, sino en aportación de ideas e información para apuntalar las decisiones y dar vitalidad a la organización interna de las instituciones. Este recurso, reiteramos, no ha sido utilizado con la amplitud que fuera deseable en la Administración Gubernamental de México, e incluso las reuniones del Consejo de Ministros, como organismo consultivo del Presidente, están previstas sólo para los casos de emergencia señalados en el Artículo 29 de la Constitución.

e) Heterogeneidad de las funciones asignadas a algunas dependencias del Ejecutivo Federal. Aunque mucho se ha esforzado en delimitar los campos de acción de las Secretarías y Departamentos de Estado, de acuerdo con un criterio de homogeneidad, subsisten aún actividades dentro de algunas dependencias que no corresponden a la naturaleza propia; de sus funciones, La Secretaría de Salubridad y Asistencia aparece a veces construyendo obras, y la de Relaciones Exteriores promoviendo el comercio internacional. La Secretaría de Gobernación interviene en la industria cinematográfica y en la autorización de sorteos y raffles y la de Industria y Comercio establece vedas para la pesca; en fin, podrían multiplicarse los ejemplos en los que se aprecia la heterogeneidad de las atribuciones asignadas a algunas dependencias del Ejecutivo, deformando, consecuentemente, el régimen funcional del Estado.

2.- Fallas en la Estructura Orgánica.

La evolución de la estructura administrativa del Gobierno de México nos permite apreciar cómo el desarrollo institucional del Poder Ejecutivo está ligado a los acontecimientos históricos más importantes de nuestro país. A partir de 1821, el primer hecho histórico nos revela que una vez consumada la Independencia, la organización del Gobierno se limitaba a cuidar del orden interno, a mantener las relaciones con el exterior, a los aspectos económicos y a preservar nuestra soberanía. Durante las etapas históricas de Reforma y la Revolución, se incorporan a la estructura del Gobierno organismos para el fomento económico y para el cumplimiento de las conquistas reivindicatorias del pueblo de México. En las últimas décadas, y con una sola excepción, al iniciarse cada régimen de gobierno, se introducen cambios en la estructura del Poder Ejecutivo con la mira de adaptarla a la política estatal y a los planes nacionales de desarrollo económico y social.

El proceso evolutivo de la estructura gubernamental puede apreciarse enseguida, a partir del México Independiente hasta nuestros días:

EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA
DEL
PODER EJECUTIVO FEDERAL

1821 SECRETARIAS DE ESTADO:

RELACIONES EXTERIORES E INTERIORES,
DEL DESPACHO UNIVERSAL DE JUSTICIA Y NEGOCIOS ECLE-
SIATICOS.
DEL DESPACHO DE GUERRA Y MARINA.
DEL DESPACHO DE HACIENDA.

1836 SECRETARIAS DE ESTADO:

DE LO INTERIOR.
DE RELACIONES EXTERIORES.
DE HACIENDA.
DE GUERRA Y MARINA.

1842 SECRETARIAS DE ESTADO:

DE RELACIONES EXTERIORES. GOBERNACION y POLICIA.
DE JUSTICIA. NEGOCIOS ECLESIASTICOS. INSTRUCCION PUBLI-
CA E INDUSTRIA.
DE HACIENDA.
DE GUERRA Y MARINA.

1853 SECRETARIAS DE ESTADO:

RELACIONES EXTERIORES.
GOBERNACION
JUSTICIA. NEGOCIOS ECLESIASTICOS E INSTRUCCION PUBLICA.
FOMENTO. COLONIZACION. INDUSTRIA y COMERCIO.
GUERRA Y MARINA.
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

1891 SECRETARIAS DE ESTADO:

RELACIONES EXTERIORES.
GOBERNACION
JUSTICIA E
INSTRUCCION PUBLICA.
FOMENTO
COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS.
HACIENDA y CREDITO PUBLICO y COMERCIO.
GUERRA Y MARINA.

1917 SECRETARIAS:

GOBERNACION.
RELACIONES EXTERIORES.
HACIENDA y CREDITO PUBLICO.
GUERRA y MARINA.
AGRICULTURA Y FOMENTO.
COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS.
INDUSTRIA. COMERCIO Y TRABAJO.

DEPARTAMENTOS:

UNIVERSITARIO Y DE BELLAS ARTES.
SALUBRIDAD PUBLICA.
APROVISIONAMIENTOS GENERALES.
ESTABLECIMIENTOS FABRILES Y APROVISIONAMIENTOS MIIJ-
TARES.
CONTRACTORIA.

1922 SECRETARIAS:

GOBERNACION.
RELACIONES EXTERIORES.
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.
GUERRA y MARINA.
AGRICULTURA Y FOMENTO.
COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS.
INDUSTRIA. COMERCIO Y TRABAJO.

DEPARTAMENTOS:

SALUBRIDAD PUBLICA.
APROVISIONAMIENTOS GENERALES
CONTRALORIA.
ESTABLECIMIENTOS FABRILES.
APROVISIONAMIENTOS **MILITARES.**
ESTADISTICA NACIONAL.

1932 SECRETARIAS:

GOBERNACION.
RELACIONES EXTERIORES.
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.
GUERRA y MARINA.
AGRICULTURA Y FOMENTO.
COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS.
ECONOMIA NACIONAL.

DEPARTAMENTOS;

SALUBRIDAD PUBLICA.
APROVISIONAMIENTOS **GENERALES.**
CONTRALORIA.
ESTABLECIMIENTOS FABRILES.
APROVISIONAMIENTOS **MILITARES.**
ESTADISTICA NACIONAL.
TRABAJO.

1934 SECRETARIAS:

GOBERNACION.
RELACIONES EXTERIORES.
HACIENDA y CREDITO PUBLICO
GUERRA y MARINA.
ECONOMIA NACIONAL.
AGRICULTURA Y FOMENTO.
COMUNICACIONES Y OBRAS **PUBLICAS.**
EDUCACION PUBLICA.

DEPARTAMENTOS:

TRABAJO.
AGRARIO.
SALUBRIDAD PUBLIICA.
ESTABLECIMIENTOS FABRILES Y
APROVISIONAMIENTOS MIIJTARES.
DISTRITO FEDERAL.

OTRAS DEPENDENCIAS:

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBIJCA.
PROCURADURIA DE JUSTICIA DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FE.
DERALES.
GOBIERNOS DE LOS TERRITORIOS FEDERALES.

1935 SECRETARIAS:

GOBERNACION.
RELACIONES EXTERIORES.
HACIENDA Y CREDITO PUBLIICO.
GUERRA y MARINA.
ECONOMIA NACIONAL.
AGRICULTURA Y FOMENTO.
COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS.
EDUCACION PUBLICA.

DEPARTAMENTOS:

TRABAJO.
AGRARIO.
SALUBRIDAD PUBLIICA.
FORESTAL y DE CAZA Y PESCA.
ASUNTOS INOIGENAS.
EDUCACION FISICA.
DISTRITO FEDERAL.
AUTONOMO DE PRENSA Y PUBLIICIDAD.

1939 SECRETARIAS:

GOBERNACION.
RELACIONES EXTERIORES.
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.
DEFENSA NACIONAL.
ECONOMIA NACIONAL.
AGRICULTURA Y FOMENTO.
COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS.
EDUCACION PUBLICA.
ASISTENCIA PUBLICA.

DEPARTAMENTOS:

TRABAJO.
AGRARIO.
SALUBRIDAD PUBLICA.
ASUNTOS INDIGENAS.
MARINA NACIONAL.
DISTRITO FEDERAL.

1940 SECRETARIAS:

GOBERNACION.
RELACIONES EXTERIORES.
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.
DEFENSA NACIONAL.
ECONOMIA NACIONAL.
AGRICULTURA Y FOMENTO.
COMUNICACIONES y OBRAS PUBLICAS.
EDUCACION PUBLICA.
ASISTENCIA PUBLICA.
MARINA
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

DEPARTAMENTOS:

AGRARIO.
SALUBRIDAD PUBLICA.
ASUNTOS INDIGENAS.
DISTRITO FEDERAL.

1943 SECRETARIAS:

GOBERNACION.
RELACIONES **EXTERIORES**.
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.
DEFENSA NACIONAL.
ECONOMIA NACIONAL.
AGRICULTURA Y FOMENTO.
COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS.
EDUCACION PUBLICA.
SALUBRIDAD y ASISTENCIA.
MARINA
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

DEPARTAMENTOS:

AGRARIO.
ASUNTOS INDIGENAS.
DISTRITO FEDERAL

1946 SECRETARIAS:

GOBERNACION.
RELACIONES EXTERIORES.
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.
DEFENSA NACIONAL.
MARINA
ECONOMIA
AGRICULTURA y GANADERIA.
RECURSOS **HIDRAULICOS**.
COMUNICACIONES y OBRAS PUBLICAS.
EDUCACION PUBLICA.
SALUBRIDAD y ASISTENCIA.
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.
BIENES NACIONALES E INSPECCION ADMINISTRATIVA.

DEPARTAMENTOS:

AGRARIO.
DISTRITO FEDERAL

1947 SECRETARIAS:

GOBERNACION.
RELACIONES EXTERIORES.
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.
DEFENSA NACIONAL.
MABINA
ECONOMIA.
AGRICULTURA y GANADERIA.
RECURSOS HIDRAULICOS.
COMUNICACIONES y OBRAS PUBLICAS.
EDUCACION FISICA.
SALUBRIDAD y ASISTENCIA.
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.
BIENES NACIONALES E INSPECCION ADMINISTRATIVA.

DEPARTAMENTOS:

AGRAMO.
DISTRITO FEDERAL.
INDUSTRIA MILITAR.

1958 SECRETARIAS:

GOBERNACION.
RELACIONES EXTERIORES.
DEFENSA NACIONAL.
MABINA
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.
PATRIMONIO NACIONAL.
INDUSTRIA y COMERCIO.
AGRICULTURA Y GANADERIA.
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.
OBRAS PUBLICAS.
RECURSOS HIDRAULICOS.
EDUCACION PUBLICA.
SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.
TRABAJO y PREVISION SOCIAL.
PRESIDENCIA.

DEPARTAMENTOS:

ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION.

TURISMO.

DISTITO FEDERAL.

La creciente intervención del Estado en la actividad económica del país ha dado origen no sólo a un mayor número de Secretarías y Departamentos de Estado, sino a la aparición de múltiples organismos autónomos y semi-autónomos que tienen a su cargo la administración de importantes aspectos del desarrollo económico y social de México; consecuentemente, el cuadro institucional del Estado se ha acrecentado en forma impresionante.

En prosencia de este panorama estructural del Poder Ejecutivo Federal y de las situaciones que se han creado por la magnitud y complejidad de la Administración Pública para la realización de 108 programas y planes nacionales, podríamos apuntar las siguientes fallas de nuestra estructura gubernamental.

a) Crecimiento sin obediencia a un plan. La expansión inusitada de las actividades del Estado, no ha dado tiempo a planear la organización administrativa del Gobierno de acuerdo con un criterio de eficiencia, proporcionalidad y armonía. La creación de nuevos organismos se ha tenido que hacer sobre la marcha y con frecuencia obedeciendo a necesidades que demandan atención urgente del Gobierno.

b) Excesiva cantidad de acuerdos directos de la Presidencia. La multiplicación de las Secretarías y Departamentos de Estado y el carácter altamente centralizado de la Administración Pública de México, ha implicado correlativamente mayores acuerdos directos del Presidente de la República con los titulares de las dependencias y con algunos directores de organismos descentralizados. Actualmente son 18 los acuerdos con las dependencias centrales del Gobierno, mas a ellos deben agregarse los acuerdos de 11 organismos descentralizados y empresas del Estado y el del Procurador General de la República que, en total, suman 30 entidades del Estado cuyo titular recurre directamente a la Presidencia para informar u obtener la aprobación de sus decisiones. A este campo de supervisión hay que agregar el de las audiencias frecuentes que, en persona, atiende al Presidente de la República con los líderes del Congreso, los gobernadores de los Estados, los diplomáticos acreditados en el país, etc.

Obviamente, esta extensa área de supervisión y de atención personal, además de agobiadora, impráctica para los fines de lograr una eficiente dirección de la Administración Pública; porque implica una dispersión de esfuerzos, centraliza las decisiones y presiona tremendamente sobre la persona del Jefe del Ejecutivo. Este criterio se sustenta en la teoría administrativa moderna la cual establece que el máximo de personas cuyo trabajo puede supervisarse eficazmente por un ejecutivo no debe sobrepasar la cifra de diez. Tal vez pudiere interpretarse que este señalamiento hace caso omiso de la realidad política de nuestro medio; sin embargo, el principio del "área de control", o sea la cuantificación de líneas directas de supervisión y mando, de acuerdo con la capacidad humana para dirigir las instituciones, tiene aplicación práctica en la mayor parte de las estructuras gubernamentales de los países que han alcanzado cierto grado de modernización administrativa.

e) Falta de uniformidad en la estructura interna de las dependencias del Ejecutivo Federal. Generalmente, las Secretarías de Estado están integradas por las Autoridades Superiores, un Secretario, uno o varios Subsecretarios y el Oficial Mayor; en seguida, y de acuerdo con un criterio de estructuración jerárquica, aparecen las direcciones generales, los departamentos, las oficinas, las secciones y las "mesas". Los Departamentos de Estado se integran en forma similar con la variante de que las Autoridades Superiores son: el Jefe del Departamento, el Secretario General y el Oficial Mayor.

El tipo de estructura de las dependencias varía no sólo en virtud de la naturaleza de sus funciones -lo cual resulta lógico- sino en atención a los hechos que se antojan caprichosos y que carecen de uniformidad en el conjunto estructural del Gobierno Federal. Así algunas Secretarías incorporan a su organización interna las funciones de Contraloría mientras que otras se estructuran a base de departamentos u oficinas con cierta independencia y que acuerdan directamente con algún funcionario superior; existen varias Direcciones que tienen sólo uno o dos Departamentos o bien, que se integran a base de oficinas aisladas; la descentralización regional se manifiesta en forma de agencias, oficinas o servicios. En fin, el resultado es que el cuadro estructural del Gobierno Federal aparece multiforme y con diversos tipos de integración jerárquica que hace difícil precisar las líneas de mando y el agrupamiento funcional de acuerdo con cierto grado de uniformidad y coherencia.

d) Ausencia de oficinas de planeación, y de organización y métodos a nivel jerárquico adecuado. Es un principio generalmente admitido que cuando la complejidad y crecimiento de un organismo ~~rebasan~~ la capacidad de supervisión personal. se han de ~~establecer~~ los servicios a la ~~dirección~~, que la auxilien y asesoren en las funciones de planeación y en aquellas tareas que le proporcionan vitalidad y eficacia a la ~~organización~~. En la mayor ~~parte~~ de los ~~países~~ se observa que, en su estructura gubernamental. se han incorporado organismos ~~de~~ planeación a nivel presidencial o adscritos al despacho del primer ministro. así como oficinas técnicas encargadas de velar por la eficacia de las operaciones administrativas del ~~go~~-bierno. Dentro de la estructura del Poder Ejecutivo del Gobierno de México, se han hecho intentos de programar la acción del Estado; la creación de la Comisión de Inversiones. primero. y después la Secretaría de la ~~Presidencia~~, son ejemplos de un propósito de planeación gubernamental. Sin embargo, a nuestro criterio, la Comisión de Inversiones ubicada precisamente ~~como organismo~~ asesor del Presidente de la República. se concretó a planear el gasto público de inversión dejando fuera el gasto corriente y la coordinación de las políticas económicas; y por lo que corresponde a la Secretaría de la ~~Presidencia~~. no obstante el haber asimilado el renglón ~~de~~ inversiones y haber incorporado a su estructura una Dirección General ~~de~~ Planeación, al concedérsele el mismo rango que a las demás Dependencias del Ejecutivo. se desvirtuó la eficacia de su acción planificadora.

Ante el panorama de la estructura impresionante de la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal, son inevitables los problemas de coordinación y organización que detenninan la conveniencia de estudiar y planear la administración de los programas nacionales y cuidar permanentemente el mejoramiento de la eficiencia gubernamental. De ahí que hace falta la creación de ~~organismos~~ centrales de planeación y una oficina de organización y métodos a nivel presidencial.

e) Pulverización de la estructura gubernamental El fenómeno de la descentralización administrativa ha ~~dado~~ origen a la aparición de 380 ~~organismos~~ descentralizados y empresas de participación estatal. La adscripción no planificada de estos organismos ha provocado un crecimiento ~~des-~~equilibrado de la Administración Gubernamental; algunas Secretarías se encuentran considerablemente sobrecargadas de organismos. y el cuadro estructural del Gobierno se ve delormado por la ~~multiplicidad~~ de entes. autónomos y semi-autónomos que. a ~~veces~~. aparecen sin una línea de autoridad definida y sin el debido control por parte de los órganos centrales del Estado.

3.-Problemas Relativos al Factor Humano.

Señalar las **fallas** de la burocracia es **tal vez** el aspecto más delicado al estudiar la Administración Gubernamental de México. Tarea difícil en **jo que concurren antecedentes culturales, sociológicos y políticos que In-Huyen en la conducta de los funcionarios y empleados públicos, y sin embargo, este tema ha de tratarse con un criterio de objetividad, porque no hay duda respecto a que el elemento humano es el factor determinante de los resultados en toda organización.**

Más aún, el moderno enfoque de la administración científica se proyecta **hacia las técnicas de organización del esfuerzo cooperativo, colocan- ción en el centro del escenario de las agrupaciones funcionales, al factor humano. La política de personal es un instrumento de poderosa eficacia en la dirección de las instituciones públicas y privadas, y es axiomático que una organización no puede ser mejor ni peor que los elementos que la integran.**

Una actitud despectiva respecto a la eficacia del servidor público a nada nos conduciría. El hombre es un producto del medio en que se desarrolla y no hay razón para inculpar al funcionario o al empleado del **Go- bierno de la ineficacia o lentitud de los asuntos públicos, Es menester que nos ubiquemos en el cuadro ambiental que ha dado origen a la actitud de 10a servicios públicos y analizarl con un espíritu de crítica constructiva.. las causas determinantes de su ineficacia.**

Los 305.584 plazas incorporadas a los servicios del Estado (**ANEXOS I Y 2**) sin considerar las plazas del personal militar, de la Armada y del **personal con cargo a la partida de "Hencrerice" y de los eventuales, se cla- sifican en la fonna siguiente:**

- a) Personal de Base
- b) Personal Supernumerario
- e) Personal de Confianza
- d) Personal a Lista de Raya

Las **dos primeras categorías** se encuentren dentro de las disposiciones **consignadas** en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado. El personal de confianza está integrado, principalmente, por los **funcionarios que ocupan cargos directivos; los trabajadores manuales y operarios se identifican como personal a lista de raya.**

Quedan fuera de **esta clasificación** todos los **funcionarios y empleados** de **las organizaciones** descentralizadas y **empresas** del Estado. los que. por **razones** especiales y no obstante pertenecer a instituciones del sector público, no se les considera parte de la burocracia oficial; en la mayor **parte** de los casos. rigen sus relaciones contractuales de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo o por **las leyes** bancarias correspondientes.

Dentro d. este encuadramiento **general** veamos cuáles **son** a nuestro juicio. **las** principales fallas en la administración del **personal** público federal.

a) Ausencia de una política de personal de acuerdo con normas generales aplicables a todas las dependencias. De hecho. cada Secretaria o Departamento de Estado establece su propia política de personal: los procesos de selección. **clasificación**. capacitación. incentivos. etc., no obedecen a una directriz central. sino a criterios independientes adoptados por cada Secretaria. Aún **cuando** el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión establece **algunos lineamientos** sobre política de **personal**. **su espíritu** es proteger los derechos de la burocracia. No es. consecuentemente. la base normativa **para** sustentar un servicio civil a base del sistema de méritos. con las características observadas en **países** que han desarrollado un alto grado de eficacia en la administración de su **personal** público. Sin embargo. varias de sus **disposiciones** podrían servir al **propósito** de adoptar **normas** generalmente para mejorar la eficacia del **personal** burocrático e iniciar la implantación del servicio civil.

b) Formas anacrónicas de selección. Como consecuencia de lo anterior **y** aunque algo **se** ha **avanzado** en **incorporar** al servicio público **personal** seleccionado a base de exámenes de eficiencia. es aún frecuente la recomendación política como pauta para el ingreso a los puestos del Gobierno. Es decir. las plazas no **se** piden a concurso a fin de atraer los mejores elementos **después** de una amplia difusión de las oportunidades de **trabajo**. sino que. en la mayoría de los casos. se deja al criterio particular de los **efes** decidir sobre **sus empleados** subalternos.

e) Insuficiente capacitación del personal; previa y en el puesto. Aún cuando una persona haya sido seleccionada para ocupar un cargo de acuerdo con una prueba de eficiencia. siempre es conveniente **familiarizarla** con la naturaleza peculiar de **su** trabajo. La idea es que el empleado se capacite antes de **iniciar** el desarrollo práctico de su trabajo. Pues **bien**. **este** aspecto es descuidado **lamentablemente** en nuestras esferas **oficiales**; el

personal de nuevo ingreso aprenda generalmente preguntando a sus compañeros de oficina y casi por inercia. El adiestramiento *previo* es un requisito de la eficacia del personal, y es por desgracia observable que a este aspecto importante de la administración del personal público, se le concede poca atención en la mayor parte de las dependencias del Ejecutivo.

d) Estrangulamiento escalafonario. En cada dependencia del Gobierno existe una Comisión Mixta de Escalafón que decide sobre los movimientos y ascensos del personal de su adscripción. Esta es, sin duda, una circunstancia favorable para que los trabajadores del Estado participen en su propio mejoramiento. No obstante, a través del tiempo se han ido formando largas listas escalafonarias que impiden el fenómeno de capilaridad administrativa. El estancamiento del empleado público hace que pierda interés por su trabajo, que no se provoque en su ánimo el deseo de superación, debido a la falla en la estructura del escalafón que apenas si da margen para su desarrollo individual. A lo anterior debe agregarse la ausencia de una carrera administrativa que fomente en el empleado un espíritu de superación, a base de una mejor preparación técnica.

•) Deficiencia de las remuneraciones al personal público. Tal vez sea este aspecto el que más se enfatiza cuando se pretende justificar el bajo rendimiento del trabajo de la burocracia. Es desde luego razonable admitir que el móvil de la actividad personal obedece primordialmente al interés económico; y es también justo señalar que los sueldos de la burocracia son bajos en relación al actual nivel de precios. De acuerdo con los datos investigados (ANEXO No. 3) el promedio de sueldos del empleado público es de \$ 887.00 más el subsuelo que, en el Distrito Federal, es de 10%, al cual se le deducen los impuestos, las cuotas del Sindicato, y su aportación al ISSSTE. En algunos casos la percepción de los empleados y funcionarios se incrementa por medio de compensaciones, pero esto es aplicable, principalmente, a personal con cargos directivos o para quienes 1108 que trabajan por las tardes.

Obviamente, los bajos sueldos se traducen en una falta de estímulo para el cumplimiento eficaz y honesto de la función pública y obliga al empleado a conseguir uno o más trabajos adicionales para complementar su ingreso. Esto a su vez ha dado lugar al fenómeno del "poli-chermbisme" con serias implicaciones en el rendimiento del esfuerzo de la burocracia y en la salud del empleado público. En la actualidad se han presentado más de 5.000 documentos de competitividad de empleos, y existen múltiples casos en que una sola persona ocupe más de dos plazas.

Justo es reconocer un avance considerable de las prestaciones sociales y asistenciales que se conceden a los empleados públicos y a sus familiares como factor complementario de sus gastos: en últimas fechas el otorgamiento de viviendas baratas ha sido una ayuda substancial para su economía.. No obstante mucho queda por hacer en el propósito de elevar las condiciones de vida del empleado público y amerita este aspecto una revisión a fondo como parte de la política administrativa del Gobierno.

f) Por último, quisiéramos añadir: en este apartado verías circunstancias que afectan adversamente la eficiencia del trabajador público; existe predéicilmente, un exceso y una falta de personal: un exceso en virtud de la cstsensible cantidad de empleados en las oficinas del Gobierno. En relación a este punto. sería ilustrativo recordar lo expresado por un alto funcionario del Gobierno hace algunos años. respecto a que. la Administración Pública de México. podría trabajar más eficientemente con la mitad de su personal. Por otra parte. el clamor de "falta de personal" para llevar los asuntos al corriente. es expresión reiterada de los jefes de la [erarquia intermedia en la Administración Gubernamental. particularmente. cuando se pretende explicar el atraso on el despacho de los negocios públicos que. con frecuencia. adquiere caracteres pavorosos. La situación aparent.. resulta ser que el empleado público dedica sólo unas cuantCIS horas de su jornada al trabajo efectivo y hay una perceptible almósfera de abulia y despreocupación en la mayor parte de las oficinas del Gobierno.

Por otra parte. los servidores públicos están dentro del ambiente político en que se desenvuelve la Administración Pública: los desfiles. las comisiones sindicales. las recepciones a funcionarios extranjeros. los cambios de gobierno. los permisos. etc.. restan tiempo y efectividad al trabajo de la burocracia en su conjunto.

4.—Deficiencias en la Coordinación Administrativa del Ejecutivo Federal.

El crecimiento del Gobierno Federal de México ha dado origen a una gran multiplicidad de instituciones que atienden a programas específicas con influencia directa en el desarrollo económico del país. Evitar las duplicaciones e integrar armónicamente la acción del Estado. constituye una tarea necesaria y urgente. La coordinación de las tareas concernientes a la actividad pública. comprenden. tanto la coordinación al nivel de las dependencias del Ejecutivo. como la integración de las funciones dentro de

cada Secretaría y Departamento de Estado: implica, así mismo, la **coordinación de los programas de los organismos descentralizados y empresas** de participación estatal con los órganos centrales del Poder Ejecutivo.

Es axiomático que en la medida que se desarrolla el esfuerzo **especializado por la complejidad creciente de las actividades del Estado**, mayor es el imperativo de **coordinar la acción para imprimir al trabajo** conjunto del Gobierno un sentido de unidad y de propósito. Está plenamente **comprobado por la experiencia que la clave de la eficiencia operativa radica en la coordinación del esfuerzo y en la esfera gubernamental**. La armonización de las políticas del Estado, es la clave de la programación **económica y social**.

Con ser tan obvia la necesidad de coordinar la acción en todas las **manifestaciones de la vida institucional, la integración del esfuerzo en la Administración Pública encuentra grandes obstáculos**, debido, a veces, a **la persistencia del factor político**, pero en la mayoría de los casos, por la **torma desorganizada de las oficinas y los servicios públicos**. Veamos cuáles son, a nuestro juicio, las **principales fallas de carácter coordinativo** en la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal de México:

a) Métodos deficientes de comunicación intersecretarial. **El factor condicionante para una buena coordinación, es el conocimiento no sólo de lo que ocurre en una esfera determinada de competencia, sino en saber, también, objetivamente, qué es lo que se está haciendo en otros campos afines**. En este aspecto, es obligado señalar que los órganos superiores del Gobierno se encierran con frecuencia en formas autárquicas de acción administrativa y que se antoja ser en verdaderos feudos oficiales inspirados en intereses políticos. El Consejo de Ministros, -el Gabinete, según expresión más conocida- no actúa como organismo de coordinación, ya que por años no se reúne; quedando sólo como recurso de coordinación superior del Gobierno los Acuerdos Presidenciales que individualmente celebran los titulares de las dependencias y algunas reuniones esporádicas de los secretarios con funciones económicas.

El Informe Presidencial en algo contribuye a la tarea de armonizar el **trabajo de las Secretarías y Departamentos de Estado**, pero evidentemente en forma **esporádica y limitada**.

b) Formas débiles de colaboración en el régimen interno de las dependencias del Ejecutivo. **El factor político influye en la coordinación administrativa de las direcciones, departamentos; y oficinas de cada depen-**

dencia. Ciertamente es que la autoridad es el centro coordinador por excelencia en toda organización, pero cuando las líneas de mando no están bien definidas, los resultados no alcanzan la efectividad deseada. Queda entonces el recurso de la cooperación horizontal entre unidades administrativas a un mismo nivel jerárquico, y es aquí donde se observa una falla substancial del sistema administrativo del Gobierno. No existen generalmente las bases de colaboración recíproca, ni la información inter-departamental, ni la disciplina del trabajo en equipo que permitan y auspicien el desarrollo de una acción armónica y más eficiente.

e) Deficiente integración de los organismos descentralizados con los órganos centrales del Poder Público. El fenómeno de la descentralización administrativa es, universalmente, un motivo de preocupación del Estado moderno. En un país como el nuestro donde el Estado ha crecido horizontalmente y las entidades autónomas aumentan año tras año, surge el problema de coordinar la actividad de esa periferia administrativa. Hasta ahora los intentos del Gobierno por establecer métodos efectivos encaminados a encauzar en forma coordinada a los organismos descentralizados han dado resultados poco satisfactorios: la ley que al efecto se expidió a principios de 1947, fué inoperante: la Junta Intersecretarial establecida con el propósito de controlar esos organismos ubicada en la Secretaría del Patrimonio Nacional, nunca se ha reunido: y el panorama general revela falta de cohesión, integración y control de este tipo de entidades del gobierno, en sus relaciones con los órganos centrales del Poder Ejecutivo.

d) Falta de coordinación en los procesos operativos. La Administración Gubernamental se manifiesta en una serie de procesos que cubren una amplia esfera de funciones sustantivas y auxiliares de responsabilidad estatal. Hemos destacado en el curso de este trabajo la importancia de coordinar las políticas económicas y sociales como base para iniciar la acción planificada del Gobierno. Como complemento de ese esfuerzo, debe señalarse la conveniencia de coordinar los procesos operativos en los principales aspectos de la actividad gubernamental. Es decir, coordinar las normas metodológicas de conducir las funciones del Estado en materia presupuestal, en las compras, en la contratación del personal, en los inventarios, almacenamientos, etc.

5.- Fallas en el Proceso Presupuestal.

La respuesta a la importancia creciente del papel del Estado en el desarrollo económico-social ha sido, en buena parte, la administración cen-

tralizada Y regulada, sin menoscabo de la iniciativa local Para intentar cumplir eficazmente este propósito, el instrumento más poderoso de acción administrativa está representado por el presupuesto. Cualquiera que sea la forma de organización adoptada por los Estados contemporáneos. la tendencia en este orden se han manifestado hacia la utilización del presupuesto gubernamental para lograr el desarrollo de la economía nacional la eficiencia en el cumplimiento de los fines colectivos. el control de la actividad estatal y como instrumento de planeación administrativa.

Con este antecedente, nos concretaremos a señalar aquí, desde el ángulo operativo, las deficiencias del proceso presupuestal. sin pretender entrar en el extenso campo de la política fiscal y financiera del Estado. ni sobre las incidencias de los ingresos y gastos gubernamentales en la economía general. tema éste tratado ya con amplitud y profundidad por distinguidos economistas de México. Más aún, nos limitaremos a consignar las deficiencias que en nuestra opinión son más ostensibles en la formulación, ejecución y control del Presupuesto de Egresos de la Federación de acuerdo con el enunciado siguiente:

a) Formulación presupuesta! desligada de la naturaleza de los programas. En la preparación de los presupuestos de egresos se advierte cierta precipitación para lijar las asignaciones correspondientes a cada dependencia. El proceso piramidal en la consignación de los requerimientos de fondos a partir de las oficinas. departamentos. direcciones y secretarías. se ve afectado por la rutina burocrática sin que medie una cuidadosa discusión de los programas. La Intervención del Poder Legislativo en la elaboración del Presupuesto de la Federación que es. sin duda. uno de los documentos más importantes del Gobierno. se realiza en un lapso tan cierto y en forma tan superficial que. prácticamente. reduce la intervención de la Cámara de Diputados en esta materia a un mero formalismo legal. casi intrascendente.

b) Subestimación de las cifras presupuestales. Cuando se anuncia al pueblo de México el monto de las asignaciones presupuestales del Gobierno Federal. queda la impresión de que los gastos reales del Estado se ajustarán relativamente a las estimaciones incluidas en el documento presupuestal. Esto no es así; se advierte por el contrario que la estimación de los gastos se hace sin cálculo correcto de las disponibilidades fiscales y sin aproximación razonable de las erogaciones efectivas. Al observar el cuadro del gasto real en relación al presupuesto en los últimos trece años (ANEXO No. 4), encontramos que. en promedio, se gasta un 16.6% más

de lo que prevé **cunq**ue es conveniente señalar que el mayor **sobregiro se observa en la deuda pública. Por lo que corresponde al ejercicio de 1962.** el presupuesto original de egresos. que incluye gastos corrientes y gasto de capitaL ascendió a 12320 millones de pesos. mientras que la erogación efectiva alcanzó la **cifra** de \$ 14 520 millones. es decir. una desviación de 2 200 millones de pesos. Esta subestimación de las asignaciones presupuestales de lugar a un enorme trabajo burocrático para la gestión de las ampliaciones líquidas o para la operación de las partidas **extraordinarias y de los llamados "conceptos ajenos al presupuesto"**.

e) Rigidez de Jos Procedimientos Presupuestales. El ejercicio del **gasto público. con base** en lo que dispone la Ley Orgánica del Presupuesto y su **Reglamento es una de las actividades más complejas del sistema financiero del Gobierno Federal.** La multiplicidad de partidas y conceptos **especiales,** la afectación de las asignaciones de acuerdo con el método anacrónico de órdenes de pago. la dispersión del presupuesto en un **sin número de erogaciones de carácter extraordinario y la práctica frecuente de transferencias de partidas. impiden que este instrumento de la política económica del Gobierno opere y contribuya con cabal eficacia para ecelerar el desarrollo.** La **rigidez** de los procedimientos del ejercicio fiscal **incide negativamente sobre el trabajo de las oficinas públicas; la excesiva centralización de las autorizaciones.. aún para erogaciones de poca consideración,** determina relardo en los pagos por adquisiciones y **servicios y, comúnmente, las remuneraciones del personal público de nuevo ingreso no se cubren con la oportunidad deseable.**

d) Falta de universalidad en el presupuesto. Al someter el Ejecutivo Federal el Presupuesto Federal de **Egresos** a la Cámara de Diputados. de acuerdo con la que **previene la Constitución, podría interpretarse que están** contenidas en ese documento el conjunto de erogaciones del sector público. Esto no es así. Quedan fuera del Presupuesto Federal los gastos de **operación y de capital de las organismos descentralizados y empresas de participación estatal** Hasta tal punto es importante la proporción del **régimen descentralizado en el gasto del gobierno, que en los últimos años, las inversiones realizadas por les entidades autónomas y semi-cutónomas de la Administración Gubernamental de México. han sido superiores a las de los órganos centrales del Poder Público. (ANEXO No. S).**

La progresiva ampliación de la actividad estatal ha dado **origen,** como ha sido expresado, a una **gran cantidad de organismos descentralizados y empresas de participación estatal cuyos gastos corrientes y de inversión**

quedan. generalmente. fuera del presupuesto del Gobierno Federal. dando, en consecuencia. una imagen parcial de las erogaciones públicas y auspiciando serios problemas para el control presupuestal y para lograr una visión objetiva del panorama económico de la Administración Pública.

6.—Problemas Relativos a las Adquisiciones del Gobierno.

La Administración Pública Federal de México destina una porción importante de su presupuesto a la adquisición de bienes de diversa índole, que requiere en el cumplimiento de la función pública.

Durante el año de 1962 el Gobierno Federal destinó \$ 1.320'216,000.00 a este importante renglón del gasto federal, lo cual dió origen a 15,815 pedidos. Si a esta cantidad se agregan las adquisiciones de quince importantes organismos descentralizados, la cifra se eleva a \$ 3.472'396.000.00 y el número de pedidos a 28,526. Obviamente. la suma total de las adquisiciones del sector público Incluyendo al Gobierno Federal y a todos los organismos descentralizados y empresas de participación estatal rebasa considerablemente las cifras anotadas.

Es indudable que. además de la importancia cuantitativa de las adquisiciones del Gobierno. constituyen éstas un factor condicionante para la eficaz realización del trabajo en las oficinas públicas. De aquí la necesidad de asegurar que los artículos adquiridos sean los de precios más bajos. sin menoscabe de su calidad y de su oportunidad en la entrega.

El control de las compras del Gobierno ha sido motivo de preocupación desde hace ya varios años. Uno de los objetivos que motivaron la creación de la extinta Secretaria de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa fué la de vigilar que las adquisiciones realizadas por las dependencias del Ejecutivo Federal se hicieran conforme a normas de economía y calidad. Este esfuerzo fué proseguido por la actual Secretaria del Patrimonio a través de la Dirección General de Inspección de Adquisiciones la cual está facultada para intervenir en todos los pedidos y contratos que realiza tanto el Gobierno Federal como los organismos descentralizados.

Los avances logrados en este importante aspecto de la Administración Pública permiten observar que algunas de las situaciones que han afectado adversamente el proceso de las adquisiciones. pueden superarse. en la medida que se adopten decisiones efectivas por parte del Poder Público.

Tal •• **deficiencias** podríamos **enunciarlas** en la forma **siguiente**:

a) Ausencia de una política central en materia de compras del sector público. Al señalar la ausencia de una política central de compras nos referimos al aspecto programático a **fin** de orientar **esta** importante **función** del Estado. No es sólo el problema de control o **registro** de las adquisiciones, sino el conjunto de normas que **rigen** el proceso completo de las compras: o sea, la formulación del plan de compras con su presupuesto detallado, los lineamientos básicos para su operación en todas las dependencias del Ejecutivo Federal y por todas las entidades autónomas y semi-autónomas del sector público, y su registro, control y **supervisión** por parte de **un organismo** de alto nivel jerárquico con las facultades y elementos que le permitan cumplir eficazmente con tan delicada tarea.

b) Precios elevados en las adquisiciones del Gobierno. Es común la **práctica** de varios proveedores de presentar cotizaciones elevadas cuando se trata de venderle al Gobierno. No obstante reconocer la importancia cuantitativa de lo que el Estado les representa como cliente **en** la venta de sus productos, los precios que ofrecen son con frecuencia superiores **a los** que conceden a los particulares. La explicación se funda en los problemas para obtener los pedidos, hacer la **entrega** de los productos, y lograr las liquidaciones y el pago de sus facturas. A esta circunstancia podría agregarse la práctica del cohecho para obtener los pedidos, la cual, aunque ha ido disminuyendo, no es ninguna osadía señalar que, por **desgracia**, es **un** mal aún no desarraigado de nuestro ambiente burocrático.

e) Falta la coordinación de las oficinas de compras con los almacenes e inventarios. El proceso de las adquisiciones **se** inicia **con** la **requisición** que formulan las **oficinas** adscritas a las dependencias del Gobierno a través de las Direcciones Generales de Administración respectivas. Además de la información requerida en relación a la justificación de lo que se solicita, la lógica secuencia es confrontar **si** no hay en existencia los artículos antes de fincar el pedido, y **en** este aspecto **se** ha **observado una** falta de coordinación debido a las deficiencias de los inventarios y a la desorganización interna de los almacenes. Con frecuencia no se conoce con precisión lo que se tiene y **se** compran bienes de los que hay en **existencia** grandes cantidades por no llevarse un control adecuado de los inventarios. Otra falla observada dentro de este campo es que, en la fase de recepción de las **mercancías**, muchos veces por falta de una precisa **especificación** de los **artículos** o por falta de **se da entrada** a productos que no reúnen los requisitos de calidad **deseable**.

El control de calidad de los bienes que adquiere el Estado, es uno de los aspectos más descuidados en los almacenes adscritos a las dependencias gubernamentales.

d) Ausencia de catálogos actualizados. Aunque es justo reconocer el esfuerzo realizado para integrar un Padrón de Proveedores para fijar las normas de precio, calidad y servicio que requiere la Administración Pública, subsisten de hecho deficiencias debido a los problemas para mantener al corriente los catálogos y a los trámites para el registro en el padrón y para la revalidación del mismo. Los proveedores inscritos hasta fines del año pasado ascendieron a 2.074, lo cual da idea de la magnitud de las firmas comerciales que abastecen al Gobierno y cuyos precios, condiciones de pago y calidades de sus productos demandan de medidas de control y orden para evitar las preferencias injustificadas y las prácticas irregulares, tal y como parece ser la fragmentación frecuente de los pedidos para eludir el control de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

e) Falta de estandarización de los bienes adquiridos. Este aspecto que podría tal vez juzgarse secundario, asume una singular importancia por la magnitud de las adquisiciones que en conjunto demanda la Administración Pública. La falta de uniformidad en los equipos, mobiliario, utilería, hace inaprovechable para una oficina determinada lo que no se utiliza en otra, por lo que gran cantidad de bienes van a agudizar el problema de los almacenes e inventarios por la causa señalada; además, es ostensible la falta de proporcionalidad y armonía que se observa en varias oficinas del Gobierno, por falta de estandarización en el mobiliario y equipo.

7.-Anacronismo de los Procedimientos Administrativos.

El aspecto más ostensible de la desorganización administrativa del Gobierno se observa en los trámites largos y complicados en el despacho de los asuntos públicos. La falta de métodos racionales de las funciones del Estado se traduce en un desperdicio lamentable de energía no sólo de los empleados y funcionarios, sino del público que ha de esperar, pacientemente, el lento avance de los asuntos oficiales.

La inercia administrativa va paulatinamente complicando los procedimientos y creando una atmósfera de confusión. Además los trámites prolongados dan lugar, con cierta frecuencia, a que las personas interesadas

en que sus asuntos caminen más de prisa. sobornen al servidor público y provoquen prioridades o privilegios en detrimento de tercero.

Aunado al tremendo desperdicio de energía humana. la ineficacia de las prácticas administrativas y la lentitud de los trámites defonan el carácter del empleado público. cuya iniciativa y voluntad se apfjan en medio de un mundo de papeles, firmas, sellos, copias, expedientes, etc.. eOD implicaciones de hostilidad hacia la forma superior de hacer las COEOS. con base en la organización científica del trabajo.

El anacronismo de los sistemas incide sobre las normas directivas de la actividad gubernamental: los funcionarios ejecutivos se ven obligados a revisar varias veces un trabajo y atender a asuntos de detalle: le rutina crea un espíritu de conformismo: se da margen a que intereses embesccdo. en los trámites tortuosos deformen las relaciones del empleado con el público. y el "burocratismo" se apodera de las mentes. anegándolas en un pantano de inutilidad y aburrimiento. Podríamos. entnces, en una expresión un tanto exagerada haber sugerido como título de este apartado: "La importancia de las oficialias de partes en el desarrollo económico", con la idea de enfatizar que la faUa administrativa en los procedimientos administrativos se inicia en la recepción de la correspondencia y se sigue a tee. vés de todo el largo proceso de la acción hurocrática. afectando adversamente el funcionamiento de la maquinaria administrativa del Estado.

Señalar las deficiencias en este aspecto de la Administración Pública tiene. por tanto, un carácter meramente ilustrativo porque los trámites burocráticos constituyen un trasunto de las fallas de organización del gobierno que hemos examinado previamente. Tales deficiencias son. a nuestro juicio. las siguientes:

a) Carencia de ohcincs de organización y métodos Hemos expresado reiteradamente que uno de los instrumentos más valiosos para conducir las instituciones. con un sentido de orden y eficiencia. son las oficinas encargadas de planear la administración de los programas y de velar permanentemente por la revitalización de los sistemas y prácticas administrativas. Estas oficinas forman parte del conjunto de organismos auxiliares del principal funcionamiento ejecutivo y no tiene por lo tanto. autoridad de línea. Infortunadamente no se cuenta con la mayor parte de nuestras dependencias gubernamentales con este tipo de organismos y cuando se intenta un propósito de reorganización se recurre, generalmente, a los funcionarios ejecutivos, a los que realizan fundones de línea, a fin de poner

en práctica los proyectos tendientes a mejorar la eficiencia. Esta forma de atacar el problema del anacronismo en los métodos del trabajo gubernamental, no es, a nuestro juicio, el más correcto: porque generalmente el funcionario que tiene **responsabilidad de línea** se ve presionado por **cúmulo de tareas inherentes a su cargo** y **no tiene tiempo ni oportunidad** reflexiva para estudiar e idear los mejores sistemas de trabajo. Además, el carácter de la organización es el de ser un proceso continuo, y dememdr en consecuencia, una constante revisión que debe ser **responsabilidad de un organismo a d h o c.** que aune a su especialización, el apoyo de la autoridad superior para implantar sus recomendaciones.

b) Ausencia de una Oficina Superior de Organización y Sistemas.

Tan importantes como son las oficinas de organización y métodos en el régimen interno de cada dependencia, lo es la de un c:ganismo ubicado al nivel de las oficinas auxiliares del Jefe del Ejecutivo. No obstante la magnitud y complejidad de nuestro aparato estatal, no hay tampoco un órgano auxiliar que a la manera de una consultoría administrativa permanente, tenga a su cargo lograr se apliquen los sistemas más idóneos y se Introduzcan los cambios más convenientes a la organización del Estado.

e) Falta de aprovechamiento de los métodos para simplificar el trabajo. El problema de los trámites administrativos no reconoce fronteras. Los trámites constituyen una preocupación universal porque corren parejo con el fenómeno de la burocracia. Pero, indudablemente, varios gobiernos han logrado aplicar métodos que se han traducido en una operación administrativa más ágil y en economía de esfuerzo y dinero. Esas experiencias sólo débilmente se han podido aprovechar en nuestro país y las autoridades superiores prefieren, generalmente, no alterar el modo tradicional de hacer las cosas por porte de los emplados más antiguos del Gobierno.

d) Incipiente participación de la asesoría técnica en esta materia. En respuesta a la necesidad de organizar edministrctívmenta el Estado, en varios países se sigue la práctica de contratar los servicios de técnicos en organización administrativa que realizan proyectos específicas de acuerdo con las necesidades de las entidades públicas y normalmente con base en un contrato de servicios. Esta práctica se ha intentado en nuestra Administración Pública en forma esporádica y con muchas limitaciones. La razón principal ha sido la de que, la mayor parle de los despachos encargados de realizar proyectos de organización y sistemas, están más bien orientados a la empresa privada, y no resulta fácil conciliar su aportación técnica, con la habilidad polltica que demanda la introducción de nuevos métodos de trabajo en el ambiente burocrático. Además, como todo intento de reorganización implica a veces un fuerte costo -aunque cuesta incomparable-

mente más la desorganización-I no se cuenta por lo general con la asignación presupuestal disponible para este propósito y esta circunstancia impide, desde luego, la posibilidad de eslabonar los esfuerzos de la asesoría técnica para este tipo de proyectos en las esferas oficiales.

e) Desatención a las iniciativas y sugerencias de los empleados públicos. Es obvio que quien mejor conoce de un trabajo determinado es la personal encargada de realizarlo: el contacto con una tarea efectuada, cotidianamente, permite, en ciertas circunstancias y desde luego cuando no se ha formado una rutina burocrática, lograr que sea el propio empleado el que aporte las mejores soluciones a los problemas de organización y procedimientos. Cuando estas iniciativas se estimulan y se premian consecuentemente, constituyen un factor de progreso para las instituciones. Este recurso, no es aprovechado convenientemente para mejorar nuestra administración pública y por lo general no se presta mucha atención a las ideas de los empleados, quienes contemplan con indiferencia las "colas", el papeleo y la rutina, como si no fuera parte de su personal responsabilidad el mejoramiento de la eficiencia en su trabajo.

f) Falta de continuidad en el esfuerzo para simplificar los trámites. La posibilidad de éxito en un propósito de simplificar los procesos de tramitación, radica, por una parte, en la selección cuidadosa del campo de actividades administrativas donde se proponga instaurar los proyectos de organización, y por la otra, en la persistencia del esfuerzo para evitar que se vuelva a los sistemas antiguos. Es común observar que las medidas que los funcionarios adoptan durante su ejercicio, cuando adviene un cambio en el régimen de gobierno se desvanecen, porque los nuevos titulares generalmente traen nuevas ideas y nuevas formas de actuar. Esta falta de continuidad en los propósitos de simplificación va aparejada, con frecuencia, a una deficiente selección del área administrativa que se pretende mejorar, porque cuando la elección se hace adecuadamente, arraigan los nuevos sistemas y es difícil entonces regresar a las antiguas prácticas de trabajo.

8.-La Moral Administrativa.

Hubiera sido cómodo eludir en este trabajo el tratamiento de este tema cuya delicadeza compromete la más aguda percepción y da margen a incurrir en señalamientos que pudieran provocar una controversia insubstancial e infructuosa. Mas el empeño de identificar los males de la Administración Pública nos ubica en un campo de responsabilidad en que es imperativo considerar, desde un plano económico, un factor que es causa y efecto de la desorganización administrativa del gobierno.

Es común considerar la corrupción administrativa como uno de los vicios más perniciosos de la actividad del Estado. Sus implicaciones se hacen incidir en la mayor parte de las manifestaciones colectivas.

Una actitud filosófica pretendería apreciar la corrupción administrativa como un trasunto de la inmoralidad social: la fuerza ambiental determinaría entonces la conducta de los funcionarios y empleados del gobierno y sería preciso modificar las condiciones del medio imperante, para corregir después las fallas concernientes a la ética administrativa.

Probablemente, si pudiera observarse la interacción de las que operan entre la Administración Pública y el medio social, se apreciaría que la conducta del servidor público responde a un conjunto de motivaciones que se derivan, tal vez, del ambiente colectivo. Incluso, de acuerdo con cierta escala de valores, podría el funcionario interpretar como legítimo el aprovechar la oportunidad que le brinda un puesto público para lograr beneficios en provecho personal en la medida que estime que no está causando ningún perjuicio aparente: la sociedad tal vez no contemplaría indebido que el servidor público lograra un súbito enriquecimiento con negocios "limpios" y probablemente lo aceptaría con beneplácito. Es más, quizá si no lo hiciera se haría acreedor a un dictamen enojoso.

En medio de estas reflexiones ¿cabría señalar un código moral para el fundamento público? ¿Puede la sociedad señalar rumbos de moralidad al Gobierno?

Es indudable que el papel que le toca jugar al Estado contemporáneo en la conducción de la vida colectiva, se extienda a las manifestaciones de la ética personal: la influencia del Estado en el modo de actuar y reacción de la gente depende mucho de la respetabilidad, eficacia y responsabilidad del propio Estado como autoridad pública. Cuando el pueblo encuentra en los funcionarios o empleados del Gobierno genuinos defensores de sus intereses, la respuesta de solidaridad y afecto se desborda: por encima de convencionalismos oficiales.

Nuestra Administración Pública es producto de una Revolución que costó innumerables sacrificios: las desviaciones transitorias en que se pudo haber incurrido han encontrado o encontrarán pronto una respuesta condenatoria; la energía, imaginación y talento de nuestro pueblo es fuente inagotable de rectificaciones.

Obviamente, la moral administrativa no florece en un medio de incoherencia y desorganización. Por ello consideramos que al racionalizar la Ad-

ministración Pública, se podrá /renar el peculado y la confabulación en la medida que la decisión del Poder Público haga prevalecer los intereses del pueblo a los de aquellos que deforman su posición de servidores públicos. Esa decisión encontrará una respuesta vigorosa en la aspiración colectiva, porque es ya un clamor persistente del pueblo el ver dignificada la función pública a través de nuevas formas de gobierno que impulsen y fortalezcan nuestro desarrollo económico creando un espíritu de confianza entre gobernados y gobernantes; y en este intento, cabría preguntar si basta la perspectiva de aplicar con rigor la Ley de Responsabilidades contra funcionarios y empleados públicos. sin llevar a cabo la modificación a fondo de la Administración Pública por lo que atañe a su estructura. a su funcionamiento y a sus métodos de operación.

La identificación de los problemas de la Administración Pública que han quedado expuestos y que, a nuestro criterio son los que revisten una mayor importancia. obliqa a presentar un esquema de ideas y propuestas que pueden servir de pauta para su resolución. Consecuentes con este señalamiento, intentaremos en el próximo número de la REVISTA DE ADMINISTRACION PUBUCA proponer algunas sugerencias para reorganizar administrativamente la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal de México.



ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO

**CLASIFICACION DEL PERSONAL QUE PRESTA SUS SERVICIOS
EN EL GOBIERNO FEDERAL DE MEXICO**

Clasificación	Número de Plazas	Importe Anual	Promedio de Remuneración.	
			Anual	Mensual
SUELDOS	231.558	2.471,548,731.90	10.673.56	889,46
SUPERNUMERARIOS	54.378	628.123,598.40	11.623,78	968.65
SALARIOS	19.649	151.637.663.80	7.719.87	643.32
TOTAL:	305.585	\$3'251.359,994.10	\$10.639.79	\$886.65

- NOTAS:**
- 1) **No incluye al personal militar ni al de la Armada.**
 - 2) **No incluye al personal con cargo a la partida de Honorarios que asciende estimativamente a 5,000 plazas.**
 - 3) **La remuneración mensual se aumenta en un 10% de sobresueldo en el Distrito Federal y con cuotas diferenciales en diversos lugares de la República.**
 - 4) **Datos a Junio de 1963.**

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO
PERSONAL DEL GOBIERNO FEDERAL DE ACUERDO CON
SU ADSCRIPCION

DEPENDENCIAS	En el Distrito Federal.	En el Interior de la República	En el Extranjera.	TOTAL
LEGISLATIVO	796			796
PRESIDENCIA	1,144			1,144
JUDICIAL	1,235	822		2,057
GOBERNACION	2,100	917		3,017
RELACIONES	665	1	661	1,327
HACIENDA	11,706	10,586	5	22,297
DEFENSA	230	65		295
AGRIC. y GANADERIA	2,870	4,000		6,870
COMUNIC. y TRANSP.	13,500	15,627		29,127
INDUSTRIA Y COMERCIO	3,703	1,110		4,813
EDUCACION	62,397	81,852	1	144,250
SALUBRIDAD	14,237	2,725		16,962
MARINA	1,362	1,872		3,234
TRABAJO	1,359	458		1,817
ASUNTOS AGRAR. Y COL.	1,799	1,568		3,367
RECURSOS HIDRAULICOS	2,445	4,705		7,150
PROCURADURIA	621	291		912
PATRIMONIO NACIONAL	1,323	70		1,393
INDUSTRIA MILITAR	2,193			2,193
OBRAS PUBLICAS	4,065	9,237		13,302
TURISMO	252	208	47	507
	-			
SUB TOTAL:	130,002	136,114	714	366,830
DEPARTAMENTO - DEL D. F.	38,755			38,755
T O T A L:	168,757	136,114	714	305,585

NOTA: 1). No incluye al Personal Militar ni al de la Armada.
2). Datos a Junio de 1963.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO
 NÚMERO DE PLAZAS Y PROMEDIO DE REMUNERACION DEL
 PERSONAL QUE PRESTA SUS SERVICIOS EN EL GOBIERNO -
 FEDERAL DE MEXICO

Dependencia	Número de Plazas	Asignación Presupuestal	Promedio de Remuneración	
			Anual	Mensual
Legislativo	796	7'995,468.00	10,044.56	837.04
Presidencia	1, (47)	14'221,416.00	12,398.79	1,033.23
Judicial	2,054	33'519,470.00	16,319.12	1,359.93
Gobernación	3,017	29'773,700.00	9,868.64	822.39
Relaciones	1,327	21'704,292.00	16,355.90	1,362.99
Hacienda	22,297	230'844,263.44	10,353.15	862.76
Defensa	295	2'407,976.00	8,162.63	680.22
Agríc. y Ganadería	6,870	80'756,260.00	11,754.91	979.57
Comunic. y Transp.	29,127	334'382,865.00	11,480.17	956.68
Industria y Comercio	4,813	51'196,031.00	10,637.03	886.42
Educación	144,250	1500'173,594.08	10,399.82	866.65
Salubridad	16,962	169'191,359.80	9,974.73	831.23
Marina	3,234	37'986,804.00	11,746.07	978.84
Trabajo	1,817	21'126,568.00	11,627.17	968.93
Asuntos Agrar. y Col.	3,364	41'508,504.00	12,339.03	1,028.25
Recursos Hidráulicos	7,150	101'377,507.48	14,178.67	1,181.55
Procuraduría	912	12'408,732.00	13,606.07	1,133.84
Patrimonio Nacional	1,393	17'124,853.50	12,293.51	1,024.46
Industria Militar	2,193	27'136,120.80	12,373.97	1,031.16
Obras Públicas	13,302	145'624,706.00	10,947.58	912.30
Turismo	507	5'960,108.00	11,755.64	979.64
SUBTOTAL:	266,830	2 886'420,599.10	10,817.47	901.45
Departamento del D. F.	38,755	364'939,395.00	9,416.58	784.71
TOTAL:	305,585	3 251'359,994.10	10,639.79	886.65

NOTAS.

- 1) No incluye al Personal Militar ni al de la Armada.
- 2) No incluye al Personal con cargo a la partida de Honorarios (aproximadamente 5,000 plazas).
- 3) La remuneración mensual se aumenta con un 10 % de Sobresueldos en el Distrito Federal y con cuotas diferenciales en diversos lugares de la República.
- 4) En el importe de las remuneraciones no se incluyen dietas, haberes ni compensaciones al personal.
- 5) Datos a junio de 1963.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO
 CQMPARACION ENTRE LOS PRESUPUESTOS ORIGINALES
 y LOS EGRESOS EFECTIVOS EJERCIDOS.

[Míl.iones de Pesos)

Años	Presupuestos Originales de Egresos.	Egresos Efectivos Ejerddos	Diferencia	Diferencia Porcentual.
1950	2.747	2,850	103	3.7
1951	3,102	4.037	935	30.1
1952	3.999	5.112	1.113	27.8
1953	4.160	4.665	505	12.1
1954	4.828	5.873	1.045	21.6
1955	5.681	6.575	894	15.7
1956	6.696	7.605	909	13.6
1957	7.578	8.650	L 072	14.1
1958	8.403	9.677	1.274	15.2
1959	9.386	10.127	741	7.9
1960	10.256	12.143	1.887	18.4
1961	11.041	13.304	2.263	20.5
1962	12.320	14,520	2.200	17.9
1963	13.801			

Fuente: 1. Cuenta. de la Hacienda Pública Federal.
 2. Banco de México, S. A.

ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO

COMPARACION ENTRE LA INVERSION PUBLICA Y LA INVERSIÓN DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

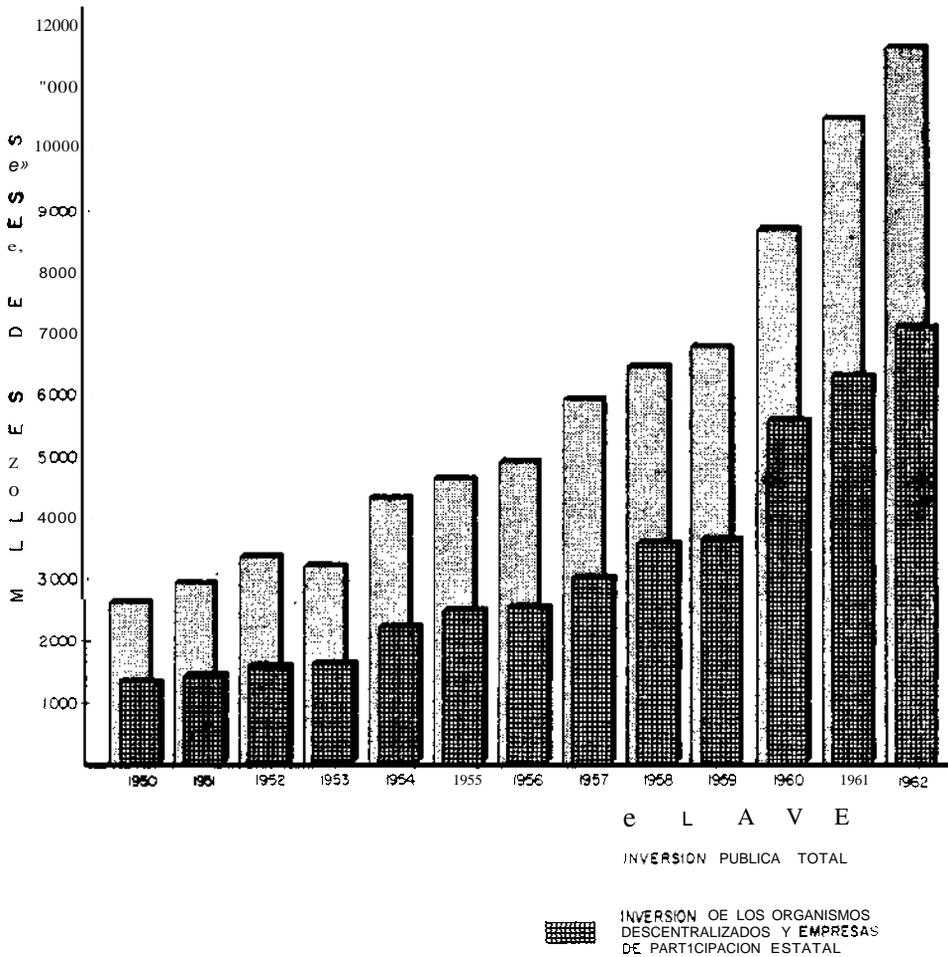
(Millones de Pesos)

Años	Inversión Pública.	Inversión de los Organismos descentralizados y empresas del Estado,	Porcentaje.
1950	2.666	1.332	50.0
1951	2.981	1.466	49.2
1952	3.417	1.630	47.7
1953	3.254	1.626	50.0
1954	4.365	2.232	51.1
1955	4.660	2.488	53.4
1956	4.932	2.567	52.0
1957	5.946	3.043	51.2
1958	6.516	3.594	55.2
1959	6.853	3.673	53.6
1960	8.768	5.604	63.9
1961	10.577	6.341	59.9
1962	11.703	7.149	61.1

Fuente: Informes Anuales del Banco de México, S.A.

y de la Nacional Financiera, S.A.

ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO
 COMPARACION ENTRE LA INVERSION PUBLICA y LA INVERSION
 DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS
 DE PARTICIPACION ESTATAL



EL DERECHO EN LOS PLANES DE DESARROLLO ECONOMICO *

Lic. César Sepúlveda
Director de la Facultad de
Derecho y Miembro del Ins-
tituto de Administración Pú-
blica.

SUMARIO

Advertencia preliminar. 1.-Introducción. 2.-El derecho internacional clásico y el nuevo derecho internacional. 3.-El derecho internacional y el desarrollo interno. 4.-La política internacional y el desarrollo desde el punto de vista de los países en evolución.-El nacionalismo. 5.-El desarrollo de los países débiles desde el punto de mira de las grandes potencias. 6.-La comunidad internacional y el desenvolvimiento de los países.
-Algunas conclusiones.

El tema que se han servido asignarme los organizadores de este ciclo de los Cursos de Invierno, es uno de naturaleza complicada, que sirve para poner a prueba todas las doctrinas modernas del derecho y de las relaciones internacionales, y que ha sacudido todas las concepciones comunes.

Este tópico, desde luego, debería ser tratado por gentes con mayor preparación y mejor vocación. Me atrevo a penetrar en estas difíciles cuestiones sólo porque estoy persuadido que no es con la abstención como podríamos avanzar en determinar la función que juega el derecho en los

* Conferencia sustentada en 101 Cursos de Invierno -1963- de la Facultad de Derecho, UNAM, organizados en colaboración de la Academia Mexicana de Finanzas Públicas.

planes del desarrollo económico y social de México, y a la vez, la influencia correlativa del desenvolvimiento en las instituciones jurídicas. Además, **me tranquiliza** que las deficiencias que podrán observarse en la exposición **que voy a hacer, serán salvadas por la cooperación y los conocimientos de los señores profesores y amigos que participan en la subsecuente mesa redonda.**

Quisiera advertir que mi formación corresponde a la escuela llamada "sociológica" del derecho internacional. Esto es, no soy ni un iusnaturalista, ni un partidario del positivismo, sino un realista. Para nosotros, el derecho internacional no es ni una emanación espectral producida por una voluntad omnimoda, ni tampoco es el resultado de una autosuficiencia que separa el derecho de otras esferas normativas y de los hechos mismos. No consideramos las reglas jurídicas como determinadas definitivamente por su formulación legislativa o [judicial], sino que buscamos las fuerzas económicas, psicológicas, sociales, políticas y otras, que determinan el contenido actual y la operación de las normas legales, y que, a su vez, están determinadas por ellas. El derecho internacional se nutre de los hechos y de ellos hace su metabolismo; los absorbe, y al hacerlo, reúne energías para su propio crecimiento.

Es precisamente debido a esta íntima relación entre las fuerzas sociales, y por ende, de las normas legales, que siguen unos a las otras « intervalos frecuentes y de una manera abrupta y a menudo violenta. Por ello el reajuste gradual del derecho a las cambiantes condiciones sociales se vuelve extremadamente difícil. Cualquier alteración fundamental en las fuerzas sociales que yacen en el fondo de un sistema de derecho internacional!, crean necesariamente en los presuntos beneficiarios del cambio, el deseo de realizar una modificación correspondiente en las normas legales, en tanto que los beneficiarios del status quo resistirán cualquier modificación en el antiguo orden. Sólo una competencia por alcanzar el poder, determinará las fuerzas sociales victoriosas y la mutación en el orden legal existente, se decidirá no por un cambio pacífico, sino a través de conflagración. Por ello es tan importante buscar la oportuna adecuación del derecho a ese cambio social, tarea a cargo del experto.

En los cimientos de cualquier sistema legal, conforme a la escuela que profesamos, yace un cuerpo de principios que incorporan las ideas guidoras de justicia y de orden, que deben satisfacerse por las reglas jurídicas. La inteligibilidad de todo orden jurídico depende del reconocimiento de un cuerpo de principios fundamentales que constituyen la subs-

tancia ética y sociológica del sistema jurídico. y que sirven para iluminar sobre el sentido y el alcance de cada norma particular de derecho, y a **la vez, para emprender cualquier reforma a los sistemas legales.**

Aunque el derecho internacional no tiene aún un cuerpo **integrado** de principios rigurosamente separados de las normas legales, y por lo tanto. ello hace la tarea más difícil. **eso** no quiere decir que las **reglas** de este orden legal no puedan interpretarse a la luz de los ideales. de los principios éticos **legales** en que se funda. y a la vez. dentro del contexto sociológico de los intereses económicos, de las tensiones sociales, y de las aspiraciones al poder, **que son las fuerzas motoras en el campo internacional, y que hacen surgir las situaciones tácticas que deben regularse por el propio derecho internacional.**

Esto **es**, el ideal científico de la escuela sociológica del derecho **internacional radica en formular relaciones funcionales. uniformes entre dichas** fuerzas sociales y las normas legales. sin abandonar el normativismo. Por lo tanto. esta **postura** viene a ser una **lilosolla** que podría llamarse "funcionar'.

Este breve exordio explicará muchos de los conceptos que serán expuestos en el curso de esta plática, y justificará algunas de las conclusiones **que serán sometidas al examen de mis colegas y amigos.**

1.-Introducción.

a).-Las primeras preguntas que debiéramos formularnos es si el jurista tiene alguna función en el proceso de desarrollo económico de los países y si el derecho, por su parte. puede influir y verse influido por el desenvolvimiento.

Las respuestas son sencillas. La tarea del jurista es de muy alto valor en los programas de desenvolvimiento. y por su parte las instituciones jurídicas en las que participa el abogado. pueden determinar con más o **menos precisión un desarrollo sano y bien orientado. y ese desarrollo. a su vez. debe causar, en tanto que fuerza sociológica. la formulación y la creación de nuevas reglas e instituciones jurídicas.**

En efecto. no podría pensarse en ningún plan coherente de desarrollo que no **vaya** acompañado de una correspondiente ordenación **legal**, que provea **los** métodos más idóneos para las necesarias reformas **legislativas.**

para la redistribución de la riqueza. para la **reorganización** de las **estructuras** sociales y **políticas**, para los controles a **que es menester recurrir**, etc. **Sin** un bien planeado sistema **legal**, el desarrollo puede encontrar obstáculos. engoUarse. o tornarse en desasosiego social.

Por otra parte, el desarrollo puesto en marcha va creando nuevas situaciones a las **que es menester** ir ajustando el derecho para no **deter** su movimiento. De **ahí** la **lógica** conclusión de que el **legista** es **indispensable** en cualquier proyecto para el crecimiento **orgánico** e **integral** de los **países**.

Resuelta esta primera cuestión. quedada por determinar de **qué** modo el hombre de leyes internacional el internacionalista. puede **influir** en el derecho de su tiempo.

Mi criterio es que el jurista internacional. con toda la influencia que sea capaz de desplegar. no puede afectar grandemente la **evolución** del derecho de gentes contemporáneo. Estoy convencido **que** ni el internacionalista entrenado en los métodos clásicos del derecho internacional y **en ia diplomacia y en las relaciones internacionales. ni otro tipo de jurista.** como el constitucionalista y el abogado de las grandes corporaciones internacionales y de inversión. o cualquier otro experto. están **equipados** para manejar el tema a solas. **sin** la cooperación estrecha de unos ..specialistas **con otros y demás. con la colaboración de economistas y d. jos devotos de la ciencia política. o sean los teóricos políticos.** Es necesario un trabajo integral de equipo.

Debo confesar que admito la deficiencia inherente del intemacionalista y debiera aceptarse también la correspondiente laDa de los otros especialistas. El derecho de gentes se está convirtiendo en un tema más y más **polifacético**. Su ámbito crece día a día, a medida que **se** ensancha la organización de le comunidad internacional y de las comunidades **regionales**.

La redefinición o reformulación del derecho internacional de nuestro tiempo es **UD proceso continuo**. Esta labor de análisis **no termina jamás**. **Significa** una revisión constante de las reglas y de los principios del derecho internacional a la luz de los nuevos desarrollos. Dentro de poco. los temas del derecho de gentes serán completamente diversos de los **temas que nos han depurado y nos legaran las generacionea precedentes d.** iuristas internacionales. y nuestros **sucesores** habrán **d.** trabajar **en** campos más y más especiales y concretos.

b).-El tema visto a la luz del propósito de este ciclo de **cursos tiene, asimismo**, una tercera implicación, ya que obliga a meditar sobre el tipo de abogado que puede **surgir** de nuestras escuelas de derecho y que pueda porticipar activamente **y con buen éxito** en la organización jurídica del y pora el desarrollo económico.

Nuestra concepción, que ya hemos expresado en varias instancias, es de que el abogado no debiera concretarse a ser un simple artesano o menestral del derecho. Su conocimiento técnico debe proporcionar los **utensilios, pero su sentido de responsabilidad para la sociedad en, que vive** debe inspirarle ser jurista, además de abogado. Las escuelas de derecho, como **la nuestra**, tienen pues una gran responsabilidad en esta cuestión del desarrollo, como la tienen los abogados mismos.

En esta materia de la enseñanza del derecho es menester **crear** actitudes nuevas. Esa y no otra es la tarea del técnico social, del devoto de **las ciencias sociales.. como es el verdadero jurista. Claro que ello es un** proceso lento. El cambio de actitudes no vendrá como una conversión dramática y repentina, sino en la circunstancia de ir gradualmente madurando **los efectos de esfuerzos innumerables, prolongados sobre lustros y años, emprendidos** con brio persistente.

2.—El derecho internacional clásico y el nuevo derecho internaciona!.

Por varias causas concomitantes, todas ellas liberadas en **rápida sucesión**, el derecho internacional, que ya nos era familiar, se ha visto **estremeado en sus cimientos y ha mostrado en los últimos años un Impetu de** desarrollo progresivo y de transformación que hoy nos pone en la necesidad de redefinir su ámbito. Indudablemente, ha habido un notable **desplazamiento de las situaciones a las que se venía apHcando el derecho** de gentes. Friedmann (1) que ha estudiado con mucha asiduidad el cambio de los marcos tradicionales de este orden jurídico, indica que las perspectivas se han alterado, y que puede observarse un desarrollo horizontal y vertical de este sistema legal. En otras palabras, se han ampliado a 10 largo y a lo ancho, y todo él en unas cuantas décadas. Ha habido más progreso en los últimos veinte años que en los cuatro **siglos** anteriores.

El cambio más notable ha sido la ruptura de la aparente uniformidad que existía en el siglo XIX, la época de oro del estado-nación, por causa que se han introducido ahora temas económicos y sociales en las relaciones internacionales, que **no** se trataban en la centuria posada. Las

preocupaciones de orden económico y de orden social saltaron a la **arena internacional sólo hace una treintena de años.**

En concreto, y de acuerdo con el autor acabado de mencionar, las perspectivas nuevas del derecho de gentes son cuatro:

1.-La extensión horizontal del derecho internacional, particularmenl. por la **accesión de países no occidentales a la comunidad internacional**

2.-El impacto de principios políticos, sociales y económicos de **organización en la universidad del derecho internacional público, sobre todo, en momentos en que su ámbito y su contenido están extendiéndose.**

3.-La inclusión de las organizaciones internacionales como **participantes y como sujetos del derecho internacional, y, aunque en menor escala, de corporaciones privadas y de individuos.**

4.-La ampliación del derecho internacional por la incorporación de nuevas materias, tales como el estado empresario y las inmunidades que pudieran corresponderle, los nuevos sujetos del derecho internacional, la **responsabilidad del estado, la terminación del colonialismo, la cuestión del espacio, los vehículos cósmicos, etc., etc. Estamos, pues, frente a un derecho internacional vigoroso, en constante transformación.**

Las modificaciones o evoluciones que pueden sufrir las **instituciones del derecho internacional atañen primeramente a los principios de ese derecho, que pueden engendrarse por la **accesión de nuevos estados con tradiciones culturales y religiosas, diferentes de las anteriores, así como la multiplicación y posible agravamiento de los conflictos de interés, que pueden resultar de tal accesión. Pero, principalmente, de manera particular, el nuevo derecho internacional está saturado por la presencia de situaciones que se producen debido al número creciente de Estados, económicamente no privilegiados en el concierto de las naciones. Dicho de otra manera, lo que más afecta al derecho internacional, ha sido la extensión vertical del derecho internacional el fenómeno más interesante en el desarrollo de este orden [jurídico, Dicho en otras palabras, es factible observar que la nueva organización social del Estado, produce en los tiempos modernos un tremendo impacto en las instituciones del derecho internacional].****

Podría hablarse de que estamos viviendo en un estadio intermedio entre el **derecho internacional individualista y el derecho internacional como derecho universal, como un derecho común de la humanidad.**

3.-El derecho internacional y el desarrollo interno.

El derecho internacional se encuentra pues permeado por las proyecciones del desarrollo interno del Estado.

En efecto, el grado de control que se ejerce sobre las actividades económicas en el interior del Estado, afecta de golpe varias nonnas del derecho de gentes, tal como las relativas a inmunidades, a la neutralidad, a la responsabilidad del Estado, y a la interpretación de situaciones, como por ejemplo "le cláusula de nación más favorecida", al tratamiento a extranjeras, a los convenios administrativos, a la nacionalización de empresas extranjeras, etc., etc.

El control que las naciones en desarrollo deben ejercer sobre los recursos naturales, afecta los principios que gobiernan las inversiones extranjeras y lo que se llama generalmente como derecho económico internacional, que es una rama ya vigorosa de nuestra disciplina, y muchos otros aspectos de las relaciones internacionales.

El control que se ejerce sobre actividades políticas y sociales en ocasión a las medidas o programas de desarrollo afecta la responsabilidad del Estado, sobre todo en ocasión en que se produzca boycott, discriminación contra extranjeros, etc.

También en alguna medida se afecta el derecho internacional por el grado en que los Estados puedan y quieran participar en convenciones internacionales para programas regionales, para ayuda técnica, etc., etc.

El nuevo derecho internacional debe promover el bienestar de todos los miembros de la comunidad, sobre todo en momentos en que la mayoría de los miembros de la comunidad internacional se compone de países pobres, tecnológicamente no desarrollados, que son indigentes. La prosperidad, como la paz, es indivisible. De ahí que se necesite un derecho que divida equánimemente las responsabilidades, un derecho que promueva el bienestar de todos. Un derecho que tome en cuenta los principios que protegen el control nacional de los recursos naturales, que incluya un estudio de las estructuras, de las políticas y de los métodos de financiamiento internacionales; y que tendría que estudiar también, por ejemplo, los principios mínimos de protección legal a la inversión extranjera en los países no desarrollados.

En buenas palabras, lo que está reclamando el derecho internacional es un progreso en el sentido del campo de la llamada "cooperación internacional", que es algo por lo que se interesaron siempre las potencias me-

dianas como la nuestra. como las de América Latina y que de alguna manera **aparece** consagrada en la carta de las Naciones Unidas. por ejemplo. en el preámbulo y también en los artículos 55 y 56 de dicho instrumento. Es decir. más que las cuestiones de seguridad o de paz. interesa la posibilidad de supervivencia. Pero éstos son todavía principios **vagos** que están indicando las líneas sobre las cuales puede avanzar el derecho. pero sobre bases aún muy endeblés. poco **gratas**.

Ha sido bien limitado lo que ha podido adelantarse en la creación de normas internacionales que regulen satisfactoriamente las **situaciones** que emergen del **desarrollo**. Todavía quedan resabios imperialistas y muchas **incomprensiones** y el status quo pesa demasiado. pero sobre todo. es visible que no hay mucho conocimiento de las situaciones. que hacen falta los expertos. los técnicos.

4.-La política internacional y el desarrollo desde el punto de vista de los países en evolución,
El nacionalismo económico.

La política internacional carece de una teoría consistente. La doctrina. vacilante y todavía nueva. se ha venido desenvolviendo sobre la tesis del equilibrio de poder. o bien sobre el importe de la fuerza. y sólo en los **últimos** tiempos en torno del concepto de una organización internacional general. regida por el derecho. como substituto del monopolio de la fuerza o del equilibrio de poder. En nuestro medio. la tesis del Lic. Guajardo Rangel ofrece criterios muy interesantes.

Puede descubrirse que no existe una política internacional ordenada. y que ella deja mucho al oportunismo. al tanteo y al azar en el caso de las grandes potencias. Y. por lo que se refiere a los países en proceso de **desarrollo. es factible advertir que eerecen, por mayor razón, de una política exterior planeada y consistente.** Sólo consideraciones oportunistas han guiado su comportamiento externo.

La política internacional de este tipo de naciones se centra. paradójicamente. **en tomo al nacionalismo económico. que ha prendido con vigor en los nuevos países. y que no deja de manHestarse en naciones como la nuestra, que busca autarquía y autosuficiencia económicas.**

El nacionalismo económico de los países de escaso desarrollo. debe ser justificado por las grandes potencias para la preservación de relaciones amigables entre los países. pues tiene fundamentos enteramente reele-

nales. Las potencias, ha señalado Myrdal (2), debieran apreciar que 108 países pobres e infradesarrollados, al planear su desarrollo económico, tienen mejores razones objetivas para seguir políticas nacionalistas que las que pudieran tener los países ricos y progresistas de Occidente. Las industrias de tales países subdesarrollados no tienen inicialmente una fuerza para competir con éxito, o si la tuvieran, no serían subdesarrollados. El comercio exterior ha de ser rigurosamente regulado, limitando importaciones y favoreciendo la exportación, interfiriendo así en el comercio internacional.

Desde luego, no debe admitirse que las políticas comerciales y de intercambio excesivamente nacionalistas; sean la mejor solución y produzcan resultados óptimos, por el contrario, en la mayoría de los países subdesarrollados las políticas no están bien planeadas ni se llevan eficientemente a efecto. Ello podría explicar que surjan por donde quiera los consejos para que se abstengan de interferir con su intercambio externo y de proteccionismo. Pero este consejo no puede seguirse, pues montaría a renunciar tal vez para siempre al desarrollo económico. El consejo realmente valioso es de cómo deben manejar su interferencia comercial y de intercambio de una manera más racional y con la mayor efectividad posible. El remedio es el mejor planeamiento y una administración más eficiente, pero desde luego, no una abstención de planear o UDA interferencia arbitraria en sus relaciones exteriores y, naturalmente, no debe olvidarse que la solución a larga distancia es la auténtica internacionalización de las economías, ideal que todavía se presenta muy remoto.

Empero, quisiera dejar asentado que el nacionalismo económico, con todos los defectos externos e interiores, aún con ciertas manifestaciones patológicas que en ocasiones reviste, no deja de poseer en sí mismo un plan dinámico, es portador de un principio de solidaridad sui generis, que tiene funciones constructivas e importantes, pues puede engendrar un alto sentimiento de comunidad" inspirando a los individuos un sentido de empresa y de cooperación, infundiéndoles a la vez una noción de disciplina para luchar inteligentemente y llegar al sacrificio para obtener la autarquía. El ímpetu nacionalista en cualquiera de sus formas es necesario para llegar a la cohesión y al propósito común para sobrevivir.

5.—El desarrollo de los países débiles desde el punto de vista de las grandes potencias.

Desde el punto de vista de las grandes potencias, la política internacional sobre el desarrollo de las naciones débiles, se materializa precisamente en la llamada ayuda o asistencia económica, financiera o técnica y los otros aspectos puramente políticos no deben interesarnos por ahora.

La lealtad que deben a la comunidad internacional las grandes potencias. hace que sus esfuerzos se encaminen a prestar ayuda. dado que la única esperanza de estabilidad mundial depende de que los países in-iradesarrollados lleguen a alcanzar un estadio razonable de integración, usando todos los medios a su disposición para incrementar su fuerza y capacidad. No puede haber armonía si hay desigualdad extrema,

La ayuda ha tenido su propia filosofía y ha andado muy activa en los últimos años y sus posibles líneas de discusión han sido en tomo a los problemas que dependen de la propia ayuda: asistencia de qué tipo. cómo- cuándo y qué tanta.

Hasta donde se puede percibir. esta cuestión de la ayuda internacional está determinada hasta hoy por la influencia de los países mayores y por otro lado. las actuales bases de solidaridad internacional no son lo bastante firmes sino para mantener cuando mucho un esquema muy modesto de ayuda.

Una de las discusiones más hondas tiene que ver sobre si la asistencia debe ser bilateral o multilateral. Hay razonamientos muy sólidos en favor de la asistencia extema. pero creemos que la mayor parte de las opiniones coinciden con respecto al punto de que la ayuda debe ser multilateral y no bilateral. esto es. parece preferible que la asistencia sea prestada por la organización internacional y no por los países individualmente. ya que se considera que se trata de una función necesaria y propia de dicha organización.

Los argumentos son de mucha fuerza. En primer lugar se evita la suspicacia política. Los países menos desarrollados están renuentes. por otra parte. y lo seguirán siendo. a aceptar el papel a que los reduce la política de "ayuda estratégica" como peones en el juego de la política del poder. Después. la circunstancia de que el país que recibe la ayuda sea miembro de las Naciones Unidas, hace que tenga una posición de auto-respeto y engendra el espíritu de interdependencia internacional. No debe descuidarse por otro lado la circunstancia que las instituciones especializadas internacionales tienen más práctica y mejor personal que un país singularmente considerado. La experiencia enseña. asimismo. que la ayuda bilateral resulta siempre más cara que la otra y por último. no deberla desecharse que con esas empresas aumenta el prestigio de las Naciones Unidas. necesario para continuar así esa tarea de cooperación internacional.

Sin embargo. en los últimos tiempos. y habida consideración de que la Unión Soviética solamente patrocina el tipo de ayuda bilateral y bloquea en lo que puede los programas de ayuda multilateral se ha notado un resurgimiento de las prácticas de ayuda bilateral. alegando que en el fondo no puede haber ayuda "no política" y de que los mismos inconvenientes que militan en la asistencia unilateral se encuentran en la asistencia plurilateral. en tanto que en algunos países (Canadá, Israel y Australia), los programas de ayuda y el personal para ello muestran gran eficiencia, tanta como la de las Naciones Unidas. A mayor abundamiento, no debe descuidarse la circunstancia de que las grandes potencias son la fuente más importante de fondos para prestar esa asistencia. de tal manera que en los tiempos actuales podría sostenerse con éxito que todo proyecto de asistencia debe ser multilateral. y que en ocasiones cabe la ayuda bilateral. Parece prudente examinar cada caso en particular para definir el método más conveniente.

De cualquier modo. resulta imprescindible reflexionar que en todo caso, la ayuda. para que sea consecuente con los fines de integración nacional. con un desarrollo normal. debe ser una ayuda de tipo adecuado. del monto necesario. en los lugares apropiados y en el tiempo idóneo. Además. la ayuda debe ser oportuna y variada. Una ayuda insuficiente o castrada puede hacer surgir expectativas que se frustran con grave quebranto del desarrollo.

Pero parece un tanto ingenuo confiar en sólo la asistencia del tipo de ayuda económica, o en la asistencia técnica. Las concesiones de capital de inversión y de asistencia, aún dadas gratuitamente. no serían sino sólo una parte mínima del complejo de políticas que todas las grandes potencias deberían adoptar, si es que realmente desearan auxiliar a los países débiles en su pugna por el desarrollo económico. aún cuando la asistencia se aumentara y excediera los límites mínimos a que ahora está reducida. Este complejo de políticas reunidas. tal como lo afirma Myrdal (3). comprendería una redirección y reorientación de sus maneras de hacer negocios --o de no hacerlos-- entre sí y con los países inmundes desarrollados. sobre todo conductas de comercio y otro tipo de políticas como la de materias primas. el dumping, los subsidios internos y otros: esto es, deberían abstenerse de colocar barreras al comercio exterior y en particular. deberían abrir los mercados propios para beneficio de los países no desarrollados y también efectuar una política de precios de productos manufacturados y de créditos por equipos. que auxiliarían mucho y sería un buen complemento de cualquier programa de ayuda. De esa manera. la

ayuda no sería sólo un **paliativo**, como está resultando hoy, **sino** un **auténtico elemento del crecimiento**.

A estas alturas conviene **examinar un aspecto** de la política de **asistencia de las grandes potencias**, particularmente la de los Estados Unidos, el que considera que los países poco desarrollados deberían esforzarse por **integrar** mejor su **programa** económico y social, político y tributario y demás, **para hacerse** acreedores a una ayuda oportuna y apropiada. Me refiero ahora a programas tales como la Alianza para el Progreso, que **hoy** está dominando el interés de los expertos. Este tipo de ayuda ofrece muchas **perspectivas**, no sólo desde el **punto** de vista del técnico, sino también del estadista, del gobernante. Pero prefiero escuchar la opinión de algunos de los participantes sobre esta cuestión.

De cualquier manera, la ayuda para el desarrollo admite todavía mucho estudio, pues están haciendo falta análisis penetrantes, de donde extraer bases sólidas. El panorama simplista de hace algunos años, de que **existen correlaciones necesarias** y **íeeaeeee, casi automáticas**, entre la infusión de capital y de tecnología a una nación pobre y su desarrollo económico: **entre el crecimiento económico y la estabilidad política y social**; entre la estabilidad social y política e instituciones democráticas; y por último entre las instituciones democráticas y una política exterior **pacífica** y benevolente, se ha visto desmentido a cada paso por las experiencias recientes, **según** pone de manifiesto Mergenhau (4).

6.---La comunidad internacional y el desenvolvimiento de los países.

La comunidad internacional organizada -de la que forman **parte** también las naciones de escaso desarrollo- mira con **interés** que los **países** logren un **auténtico desenvolvimiento económico y social** pues el presupuesto básico de una comunidad bien integrada es la existencia de **estos autosuficientes y capaces**. La comunidad tiene como meta **la consecución de los valores comunes al linaje humano**, que a su vez son **cara aspiración de las comunidades estatales**, y está asimismo preocupada, como entidad, en que mejoren las condiciones de vida, en que exista libertad y en que florezca el **espíritu**, en que reine la paz y la **seguridad**, y además en que se evite el **desperdicio de talento humano**.

Las Naciones Unidas, que vienen a ser la personificación de esa comunidad, se ha propuesto ciertos **objetivos concretos en torno al desarrollo** de los **países** -junto con la concomitante función de hacer un **mundo** más pacífico- y un tanto idealmente, aspiran a proscribir el uso del **poder** que

se emplee para oprimir a otros. Por ello **propician** el **acrecentamiento** del comercio y de la inversión internacionales. y se propone **reforzar los recursos del mundo.**

Las Naciones Unidas han incrementado el crecimiento progresivo de las funciones especializadas. como las sanitarias. de agricultura. de aviación. de trabajo. económicas. marítimas. meteorológicas. monetarias. culturales y otras, a través de la creación de organismos apropiados. que realizan actividades para el bienestar humano. Asimismo, poseen mecanismos para impartir asistencia técnica y económica a los **países que la precisan.**

La cooperación en estas materias auxilia al desarrollo. y a reducir la obsesión psicológica sobre el empate militar. sobre el balance de terror. **La tarea de esas instituciones especializadas tiene un gran valor benéfico.** Ciertamente. los actuales órganos creados para la cooperación intergubernamental en estos campos. constituyen las únicas bases institucionales existentes para construir sobre ellas una **solidadñad internacional prácüca.** Se han establecido cuando había una gran dosis de esperanza para lazos prácticos de más envergadura. y tal vez más inmediatos. y a pesar de las **fallas,** es indudable que el hecho de que sobrevivan y que prolüeren. aún en circunstancias en las que se ha puesto a prueba su efectividad. **demuestra que existen actitudes internacionales benéficas, que son susceptibles de alentarse y de ser conducidas a un remate más satisfactorio, de mtegración más universal.**

No puede negarse que de un sistema ordenado y pacífico depende la estabilidad de acción de sus miembros. A menos que la participación de todos los componentes de las Naciones Unidas pueda traer a las naciones subdesarrolladas un sentido de progreso para la obtención de metas deseables. incluyendo naturalmente el progreso económico y **social.** las Naciones Unidas no podrán desempeñar con más amplitud su imparable función integradora en la comunidad internacional.

tas Naciones Unidas son un soberbio instrumento para llegar. del "**Estado de bienestar**" a un mundo integrado de bienestar. Toca a los **especialistas** coordinar y activar sus esfuerzos para **propiciar la organización.**

Algunas conclusiones

L-EI derecho internacional de nuestro tiempo debe revisarse y **redirirse.** En esta tarea los juristas y las escuelas de derecho tienen una **participación** responsable. Resulta indispensable el trabajo de equipo **en** este

quehacer, la cooperación íntima del constitucionalista, del teórico político, del economista: junto con el internacionalista.

Sólo en un derecho internacional que se funde en una auténtica idea de comunidad de intereses y de funciones y en la cooperación para el bienestar humano puede encontrarse la respuesta a las angustias de nuestra época.

2.—El desarrollo económico y social de los países menos provistos no debe detenerse. sino propiciarse por la comunidad internacional y por las grandes potencias. pues en ello reside la esperanza de un mundo tranquilo y benevolente.

3.—La ayuda internacional a los pueblos débiles ha de intensificarse. y su espíritu debe ser compatible con los problemas políticos y sociales de los países jóvenes y menos desarrollados. Debe ser oportuna, indivisible, eficaz, variada. Pero sobre todo, debe ser una ayuda bien e inteligentemente programada. Como complemento de la ayuda, las potencias deberían revisar sus prácticas comerciales internacionales.

4.—Parece inaplazable una internacionalización inteligente y racional de las economías nacionales. La integración internacional sólo puede lograrse por medio de la reunión, unificación y armonización de las políticas nacionales de los estados. El progreso y la integración nacionales, por su parte, sólo son factibles en un mundo bien integrado.

5.—La organización internacional general, las organizaciones especializadas y las asociaciones regionales de estados merecen reforzarse. Si bien puede admitirse que de ellas no ha de emerger un gobierno mundial auténtico, ni tampoco la solución de todos los graves problemas que afectan a la comunidad de naciones, por lo menos pueden aumentar las oportunidades de un mundo mejor.

6.—El hombre de leyes puede y debe contribuir en los programas de desarrollo y en las estructuras jurídicas resultantes. También las escuelas de derecho tienen reservada una función importante en los planes de desarrollo, aportando estudios, experiencias e investigaciones y preparando adecuadamente a sus estudiantes. Como ya he dicho en otra parte, todas las graves reformas institucionales que son necesarias hoy día para servir al desarrollo, poseen un intenso ingrediente legal, y el éxito de ellas dependerá en mucho de la destreza, de la preparación y del espíritu de los abogados.

“EL ESTADO Y EL DESARROLLO ECONOMICO” ★

Por el Lic. Jesús Reyes Heróles

Nuestra reunión no es para dar **consignas ideológicas, sino** para confrontar puntos de vista, ratificar las ideas centrales que guían nuestra acción y reexaminar, a la luz de estas ideas, algunos de los **problemas fundamentales del país. Formamos un partido, no una iglesia y menos una secta. Por lo consiguiente, no existe en nuestra organización rigidez dogmática.** Esto permite, dentro de la coincidencia de todos los miembros **de nuestro Partido en las ideas centrales en torno a las cuales nos agrupamos, matices ideológicos, diferencias que, sin afectar la línea medular, fácilmente, por la libre discusión, el enriquecimiento del ideario que nos aglutina. Porque coincidimos en lo principal, podemos discutir en lo accesorio.**

El juego y la interrelación entre Estado, programa y partido es, **desde cualquier ángulo que se ve, el de los que más repercusiones tiene y cuyo correcto planteamiento resulta esclarecedor de las tareas a emprender.**

Nuestra estructura político-jurídica es democrática y liberal. Es **democrática en cuanto se funda en la idea de la soberanía popular, mediante el sufragio universal y la técnica de la representación política: en cuanto consigna la igualdad ante la ley y su consecuencia, el libre acceso a los puestos de elección popular.** Es liberal el Estado mexicano, en tanto es un Estado de derecho, en que el derecho no sólo obliga al particular, sino también al Estado, y en tanto existe una esfera de acción del individuo que impone un no hacer al Estado, un detenerse, respetando ese ámbito

* El Instituto de Administración Pública reproduce en su órgano normativo esta conferencia suetentaue el día 9 de marzo de 1963, Cilla Sesión de Clausura de la Primera Reunión Nacional de Programación del Partido Revolucionario Institucional, por el interés permanente que reviste al examinar la moderna concepción del Estado en el desarrollo económico.

de acción ~~propio~~ del individuo. y finalmente en la medida en que. para evitar el abuso del poder se establece la división de poderes. buscando que el poder detenga al poder.

Pero el Estado mexicano no es exclusivamente demoliberal. Por una parte. es profundamente social y. por otra, es un Estado que participa activamente en la vida económica de la nación. Conviene detenemos brevemente en aquellos aspectos en que nuestro régimen jurídico supera la estructura puramente demoliberal. En el Constituyente de 1916-17. los radicales sociales lograron la inclusión de dos preceptos constitucionales que llevaron a nuestro país al constitucionalismo social. Y es interesante ver cómo en nuestro Constituyente. intuitivamente se plantea la crítica del formalismo. que hacia que los textos constitucionales se formaran nada más de dos partes: la dogmática. relativa al establecimiento de los derechos individuales. y la orgánica, que comprendía la organización de poderes. Los representantes de nuestro pueblo se preguntaron si era posible determinar cuántos títulos tenía una constitución, cuántos capítulos cada título, cuántos artículos cada capítulo y cuántos renglones cada artículo. para concluir que esto era un viejo formalismo que impedía consignar garantías sociales para nuestro pueblo en el texto constitucional y no en una ley que quedara expuesta a los vaivenes políticos del futuro.

Del constitucionalismo social derivó el intervencionismo social del Estado mexicano. que convirtió a éste en protector de las clases económicamente débiles. revisando y superando una de las partes del liberalismo. En efecto. hay dos liberalismos que han tenido carácter universal: el ético-político y el económico-social. El primero se refiere al establecimiento de las libertades espirituales y políticas del individuo: la libertad de conciencia. la libertad de manifestación de las ideas habladas o por escrito. la libertad de movimiento. la inviolabilidad de la persona y del domicilio. la libertad de reunión y asociación. y otras libertades de carácter espiritual o político. Y el liberalismo económico-social. que establece la libertad de concurrencia. la libertad de competencia y la libertad de contratación. Entre ambas. entre las libertades espirituales y políticas y las económicas. Se encuentra la libertad de trabajo. que. siendo en rigor una libertad espiritual -libertad de vocación-. se traduce. en algunos aspectos. en una libertad económica.

Nuestros constituyentes. al consignar el intervencionismo en materia social. vinieron a regular las llamadas libertades económicas. pensando que sólo así era posible aproximarse a la justicia social y hacer ~~asequibles~~ y valer las libertades espirituales y políticas: esto es. plantearon la

conveniencia de luchar contra la necesidad. pues sólo liberando al hombre de ésta. se le puede hacer auténticamente libre. Por ese, la Constitución de 1917. prohibió los frutos de una libertad de competencia irrestricta: los monopolios.

La base de este intervencionismo social y de esta superación del típico liberalismo económico, consistió en sujetar la propiedad a función social.

El intervencionismo social y las necesidades originadas por la misma vida económica del país. llevaron al Estado a intervenciones parciales frente a fenómenos económicos concretos. La Reforma Agraria demandó la existencia de instituciones nacionales de crédito. con funciones decisivas para la misma viabilidad de la Reforma Agraria: se fundó. además. el banco central.- con funciones de dirección monetaria. Hubo necesidad de intervenciones en materia de precios. así como el establecimiento de subsidios al consumo y a la producción y la política fiscal fue dejando de ser arbitrista para convertirse en un instrumento orientador de la vida económica.

Todo esto revela que en México también se cumplió la ley históricamente irrefutable. de que el intervencionismo del Estado en la vida económica y social se realizó libremente. en tanto que el abstencionismo del Estado en la vida económica fue buscado.

Al margen de esta paradoja, puede decirse que. por el camino de nuestra Revolución. México llegó a enfrentarse al problema del desarrollo económico. En efecto. si rastreamos en los orígenes de la Revolución Mexicana. nos encontramos que ésta aspiraba a la afirmación nacional es decir. estaba imbuída de un gran nacionalismo. Buscaba. asimismo, desterrar las formas políticas que operaban en el país. anulando las libertades de los individuos y el funcionamiento democrático nacional y tenía un anhelo reivindicatorio en materia social- que fácilmente se transformó en afán y voluntad de justicia social.

Todos estos objetivos conducían automáticamente a que el país se planteara su desarrollo económico. Era ingenuo pensar que bastaba repartir la riqueza para aproximarnos a la justicia social. La pobreza obligaba a seguir un camino doble. a librar la pelea en dos frentes: crear riqueza nacional y lograr una mejor distribución de ésta para acercarnos a la justicia social.

Desde eala doble perspectiva. el problema del desarrollo econonuco es abordado. Las ideas directrices de la Revolución Mexicana, su propósito **nacionalista** y **de justicia social**, su objetivo de consolidar y ampliar las libertades politicas. conducen inexorablemente a abordar el problema del desarrollo económico. Y México, entonces. se plantea este problema y entre laa aparentes alternativas que se le presentaban. opta por una.

En el siglo **pasado**, ciertos **países**, se dice. lograron su desarrolle económico espontáneamente. A más de que la historia ha hecho dudosa la posibilidad de que la capitalización de algunos de los **países** actualmente desarrollados se haya hecho espontáneamente. esto es. sin una actuación del Estado. la propia historia de estos países **demuestra cómo** ese creel-miento económico tuvo un **costo** que se cargó sobre aquellos sectores que menos tenían y que más sufrían.

Por consiguiente. el hipotético desarrollo económico espontáneo estaba deacertcrdc como criterio a seguir por la Revolución Mexicana. Si nosotros llegábamos al desarrollo económico como forma de lograr y extender el bienestar social. **resultaba** incongruente que adoptáramos criterios que suponían que el coslo del desarrollo económico se cargara sobre los hombros de aquellos en cuyo beneficio queríamos realizarlo. Por tanto. escogimos el desarrollo económico deliberado. Un desarrollo económico **deli-berado** que implicaba la intervención decisiva del Estado en la vida **eco-nómica**. corrigiendo los males producidos por las fuerzas económicas en su libre juego. impidiendo que se presentaran **algunos** de dichos moles. **expansionando** la demanda mediante la propia inversión pública. adop-lando las medidas sociales -Reforma Agraria. política de Trabajo. Seguro Social. subsidios al consumo. etc.—, que por su propio carácter proporcionaran el mercado que es el principal estímulo de un desarrollo econémice, Cuidando la conservación y buena aplicación de los recursos naturales y Dacionalizando industrias básicas. a fin de evitar escollos en la **satisfacción** de industrias secundarias o intervenciones extrañas que úenaran nuestro desarrollo económico. Haciendo inversiones en infraestructura y concurrendo con recursos públicos a ciertos renglones de inversión que por sus bajos rendimientos eeonémlecs, a pesar de su evidente utilidad nacional **no** eran abordados por los capitales privados: supliendo. en fin. al capital privado en ciertas ramas necesarias para el desarrollo **económico**, coordinándolo en muchos casos y estimulando y alentando la inversión privada en ciertas industrias o actividades económicas.

Al **desarrollo** económico deliberado llegamos por los **imperativos** de la Revolución **Mexicana**. Conviene enfatizar que los grandes objetivos de

la Revolución Mexicana constituyen las ideas claves, la guía de acción fundamental de quienes nos agrupamos en este Partido. Estos objetivos son tan grandes, generosos y esenciales, que se mantienen sin modificación, recurriendo, en cambio, a métodos distintos.

Los medios, los instrumentos para alcanzar la realización de estas ideas, han variado y variarán, de conformidad con las exigencias de las distintas etapas históricas del país. La misma modificación o transformación en la sociedad mexicana, obtenida por la acción revolucionaria, origina la necesidad de recurrir a nuevos instrumentos, a nuevos métodos, y la actualización de nuestras ideas claves ha dado lugar y seguirá dando lugar a distintas plataformas políticas de nuestro Partido, en distintos momentos de su vida.

Los logros permiten aspirar a más logros. Un ejemplo lo ilustra: nuestra Declaración de Principios establece que el Partido luchará por encontrar un sistema que permita a los trabajadores participar en las utilidades. El presidente López Mateos encontró el sistema que nuestro Partido decía que había que encontrar y, por tanto, este postulado en nuestra Declaración de Principios ha sido alcanzado. Otros muchos ejemplos podrían citarse.

De nuestras ideas originarias surgen ideas derivadas y estas han variado de conformidad con las exigencias, con las demandas de la cambiante sociedad mexicana. Por eso, estamos obligados a esdudar, en los distintos momentos de nuestro proceso histórico, las características de la sociedad en que vivimos, para encontrar nuevas técnicas, nuevos instrumentos que nos permitan proseguir en la tarea de alcanzar los grandes objetivos del movimiento revolucionario mexicano. Algunos quisieran que, a este respecto seis años los dedicáramos a coser y seis a descoser. Frente a tales pretensiones, la vigencia de las ideas esenciales y la continuidad primordial de la Revolución Mexicana nos ponen a salvo. Se trata de continuidad en los aciertos: en los errores hay rectificación.

Hoy el Partido emprende una nueva tarea: preparar la elaboración de un plan de desarrollo. Un plan de desarrollo supone varias etapas: su preparación, elaboración y puesta en marcha. El Partido emprende este trabajo horizontal y verticalmente al mismo tiempo. Se trabajará en los Estados y en las regiones, acumulando material. Se trabajará igualmente, en la capital de la República con los equipos adecuados. En esta primera etapa se trata de acumular información: más tarde vendrá su selección y

ordenación y la coordinación de los distintos planes horizontales. Sólo quiero subrayar, a este respecto que al elaborar un plan hay que comenzar por determinar los fines que se persiguen. Estos fines nos los da nuestro programa: desarrollo económico con bienestar social, consolidación de la nacionalidad y mantenimiento y fortalecimiento de nuestras libertades. Se trata pues, de un plan para el marco institucional, o sea, político-jurídico, de nuestro país. Se requerirá una planificación flexible que parta de un supuesto: el carácter mixto de la economía mexicana que implica la existencia de tres sectores, el público o nacionalizado, el social, formado por ejidatarios, cooperativistas y empresas de administración obrera, y el individual. Nos toca intervenir en la etapa de preparación: posteriormente vendrá la elaboración, en que ya tendrán que fijarse metas de ingreso nacional y de su distribución de inversión productiva, de inversión social, de producción por actividades, etc.

Fácil sería para el Partido que detrás de un escritorio se confeccionara un plan, sin que muchas de nuestras gentes tuvieran que dedicar lo mejor de sus energías a esta fatigante tarea. Pero un plan hecho así, sería verbocrático y autocrático. Autocrático, porque partiría de arriba hacia abajo y no como pretendemos que sea el nuestro, de abajo hacia arriba, y verbocrático, porque nuestro Partido se reduciría, entonces, a conjugar unos cuantos verbos, añadir algunos adjetivos y manejar una larga serie de cifras y estadísticos. Claro que en un plan así elaborado, se harían promesas que no se cumplirían. Se trazarían objetivos alucinantes, a sabiendas de que no estarían al alcance de nuestras manos. Se haría, pues, una estafa al pueblo de México. Como no es esto lo que queremos, sino la elaboración de un plan realista, adecuado a las circunstancias y posibilidades del país, a su marco institucional, a sus sectores y a sus auténticas necesidades, se ha celebrado esta primera Reunión y se inician, a partir de hoy, las silenciosas labores de acumular y seleccionar material.

El proceso de la Revolución Mexicana ha engendrado, como hemos dicho en otra ocasión, fuerzas nuevas que son hijas de la propia Revolución Mexicana. Son los ejidatarios y auténticos pequeños propietarios, los trabajadores, los cooperativistas, los empresarios pequeños y medios que realizan su función social invirtiendo recursos en beneficio propio y del país, la naciente y extensa clase media mexicana. Todas esas fuerzas tienen un lugar en el país, un papel que desempeñar en el desarrollo económico que perseguimos y un lugar en nuestro Partido.

A las fuerzas viejas pertenecen los latifundistas disfrutadores, el que simula ser cooperativista, los que consumen sin haber producido, los que antisocialmente atesoran o especulan, los que eluden nuestra legislación

social y económica. los que realizan prácticas monopolistas. Estas fuerzas no caben en nuestro Partido. Para la militancia de las fuerzas nuevas en el Partido existe un acuerdo fundamental: luchar empeñosamente, dentro de nuestras normas constitucionales, por el desarrollo económico. En esto no debe haber divergencias entre estas distintas fuerzas, pues en definitiva la suerte de todas ellas depende de que tengamos éxito en el desarrollo económico de México. Y un compromiso del Partido, establecido en el punto 4. materia económica, del Programa de Acción: Favorecer la formación de capitales mexicanos para satisfacer las necesidades de inversión.

Pero la Revolución Mexicana no sólo persigue el desarrollo económico. De nada nos serviría para alcanzar nuestros objetivos sociales, un desarrollo que tuviera como resultado una mayor concentración del poder económico, que diera más a los que más tienen y menos a los que menos tienen. Optamos por el desarrollo económico deliberado y no espontáneo precisamente para evitar que la carga de nuestro crecimiento económico recayera sobre los sectores que menores ingresos perciben. Por esta razón, el Estado no sólo interviene en la promoción y fomento del desarrollo económico, sino también se ocupa de la participación que cada uno de los sectores que componen la sociedad mexicana debe tener del ingreso nacional que se genere, de la distribución equitativa de la riqueza entre los distintos sectores que componen la sociedad y que coadyuvan al progreso.

Si antes decíamos que entre todos estos sectores, entre todas las fuerzas nuevas, había un acuerdo básico, o debía haberlo atendiendo a sus legítimos intereses, en contribuir al desarrollo económico, ahora debemos decir que, en lo que se refiere a la participación que cada una de éstas quiere tener del ingreso nacional en lo que toca a la parte que a cada una de ellas debe corresponder del ingreso nacional, sí existen, y está en la naturaleza de las cosas que existan divergencias. Pero la propia Revolución nos da el método para superar estas divergencias: el cumplimiento del mandato constitucional de mantener el equilibrio entre los factores de la producción, restaurándolo cuando éste se propase. Y la misma Revolución pone en manos del Estado instrumentos para intervenir, con el objetivo de regular la participación de los distintos sectores en el ingreso nacional,

Gráficamente podemos decir que las fuerzas nuevas están de acuerdo en la creación de la mayor riqueza posible y que las divergencias surgen al llegar el momento de repartirla.

Para **resolver** estas diferencias, existen varios métodos. En primer lugar, el Estado, dentro de las normas de la Revolución Mexicana, debe cuidar de que México en los actuales momentos no deje de producir riqueza. **pues sin ella, todos nuestros planes futuros carecerían de base: en segundo lugar, el Estado, a más de observar las imperativas normas de justicia social que deben conducir su creación, tiene la razón fundamental de que ese mismo desarrollo, esa misma creación de riqueza, sería imposible sin la existencia de compradores, lo cual exige una política de poder adquisitivo, de dotar de poder de compra permanentemente a los grandes núcleos de la población mexicana, usando los instrumentos sociales, fiscales y de política económica que dentro de nuestro régimen constitucional se pueden emplear.**

y es atendiendo a estos objetivos y circunstancias que está en la técnica de nuestra Revolución el **no ignorar el conflicto de las clases en su afán de percibir una mayor parte del ingreso nacional, sino admitiendo este hecho, considerar que está, asimismo en nuestras normas, la oposición, la contienda pacífica, no violenta, de las clases. La paz social no significa la no existencia de razonamientos y luchas entre las distintas clases que componen la sociedad, sino el curso pacífico y legal de estas inevitables luchas. A este principio doctrinal obedece que en el punto IX de la Declaración de Principios de nuestro Partido, el sector obrero reitera que lucha por la consecución de sus objetivos clasistas y nuestro Partido se obligue a apoyar al sector obrero en la conquista de estos objetivos, dentro de nuestras leyes.**

Debe haber solidaridad de clases en proseguir el crecimiento económico; hay lucha pacífica de clases al tratarse de la distribución del ingreso nacional.

Sólo las mentes obsoletas y los cortos de vista pueden en nuestros días pensar que es **posible reprimir** los movimientos legítimos de las grandes **mayorías, encaminados al mejoramiento social. La historia revela que la represión puede aplazar estos movimientos, pero a expensas de que ulteriormente resurjan con mayor fuerza.**

El Partido Revolucionario Institucional es el Partido del desarrollo económico, y **no solamente tienen un lugar en él los ejidatarios, los pequeños propietarios, los trabajadores manuales, e intelectuales, los cooperativistas, la clase media mexicana y el sector de empresarios pequeños y medianos, sino que estos sectores no tienen lugar en ningún otro partido que no sea el nuestro, si actúan congruentemente y persiguiendo sus verdaderos intereses.**

¿Es posible que el sector de empresarios medio y pequeño, activo inversionista, o los pequeños propietarios agrícolas o ganaderos, militen en partidos que los invitan a un frente nacional, anticipándoles que inexorablemente están condenados a muerte y que deben poner el cuello debajo del machete? ¿Es posible que los ejidatarios militen en un partido que quiere que el ejido sea una propiedad con todos sus atributos, incluyendo la posibilidad de vender, si se sabe, por una experiencia de más de dos mil años, con la ley de los Gracos, que una reforma agraria, cuando dota de propiedad a sus beneficiarios, están sentando las bases para que vuelva a surgir la concentración de propiedad, a costa de quienes se intentó beneficiar? ¿Pueden los trabajadores, las clases medias, afiliarse a partidos que les ofrecen una mayor parte de la riqueza nacional, y, al mismo tiempo, realizan prácticas encaminadas a impedir que se firme? ¿Puede el pequeño comerciante, el artesano, el pequeño industrial, inscribirse en un partido en cuya naturaleza y mecánica está el favorecer la concentración del poder económico, o sea, la desaparición del pequeño comerciante, del artesano y del pequeño industrial? Evidentemente que no. Ninguna clase, ninguna fuerza, milita en contra de sus intereses. Nadie lucha por su propia muerte.

Nuestro Partido no es partido de clase; es partido de clases. Dentro de él hay clases o fracciones de distintas clases. ¿Qué clases o fracciones? Aquéllas que creen en la Revolución y aceptan la Declaración de Principios y Programas de Acción.

¿Qué nuestro Partido es heterogéneo en su integración? Lo sabemos. En su estructura está el serlo y la Declaración de Principios claramente lo establece. Muy heterogéneas eran las fuerzas que lucharon por la Independencia de México. Heterogéneas eran las fuerzas que, detrás de Juárez libraron y ganaron la guerra de Intervención. Heterogéneas eran también las fuerzas revolucionarias que acabaron con el porfirismo. Con heterogeneidad de fuerzas la Revolución se consumó y prosigue adelante y hoy la batalla por el desarrollo económico de México sólo puede ganarse si la libran las fuerzas heterogéneas del país. El pueblo de México es heterogéneo y necesita, precisamente, un partido que lo comprenda en su heterogeneidad. LO difícil es tener metas comunes para aglutinar fuerzas heterogéneas, y porque lo ha hecho y puede hacerlo, nuestro Partido es el partido del desarrollo económico de México.

¿Qué hemos tenido contradicciones en el seno del Partido? Por supuesto: malo sería que con nuestra composición no las hubiéramos tenido y peor si, teniéndolas, no las hubiéramos superado. El no haberlas tenido habría significado que alguno o algunos de los sectores que nos integran

no delendlan sus intereses. El teniendo las conlradicciones. no haberlas **resuelto** o superado. habría significado falla en el denominador común que nos agrupa o en la capacidad de negociación y ajuste de nuestros dirigentes.

Norma fundamental para resolver o superar **nuestras** contradicciones ha sido el reconocimiento de nuestros principios y de los intereses mayoritarios dentro del partido. Y si hay alguna jerarquía entre los principios que profesamos. la preeminencia corresponde a la justicia social.

Lograr unidad de acción con **heterogeneidad** en sus componentes ha sido tarea difícil en el **pasado** y lo será en el futuro. Demanda. al mismo tlempe que una gran flexibilidad para hacer «justes, firmeza en seguir las líneas esenciales de la Revolución. Y todavía después de resolver las contradicciones internas. nos enírentcmes a contradicciones **al** actuar en el país. la más importante de **las** cuales consiste en lograr gobierno revolucionario sin **romper** o quebrantar la imprescindible unidad nacional.

y aquí conviene que aclaremos la naturaleza de nuestro Partido. Tradicionalmente se habla de tres tipos de partido: 1) En primer lugar. de partidos que, teniendo como fundamento único los intereses de una clase determinada. operan como verdaderos partidos de clase. Una revisión **estricta** de la historia de los partidos. revela que difícilmente se da el caso de una clase s610 en un partido y no más de una clase en un partido. La experiencia prueba. igualmente. que los móviles de las clases van. en algunos aspectos, más allá de los partidos políticos. y en otros, marchan a la zaga. 2) Se **habla** de partidos **carismáticos**. Son aquellos en que los hombres se agrupan en tomo a una personalidad, creyendo que existe un hombre **dotado** de dones sobrenaturales. Es la **entrega** a una persona. por sus cualidades que se piensan sobrenaturales y a lo creado o revelado por ella. Son partidos que, en realidad. no tienen dirigentes. sino profetas u hcm-bres providenciales. 3) Partidos formados por hombres que **se** asocian en tomo a ideas políticas, económicas o sociales o de los tres tipos.

Sí atendemos al presente y **al** pasado de nuestro ParUdo y aún advirti-
tiendo que en la enterier **clasificación**, como en **toda** clasificación. hay
mucho de esquemático. podemos decir que nuestro ParUdo **asocia** a sus
integrantes en torno a **ideas**. Aclaro: en tomo a **ideas**, no mitos o utopías.
y agrego: las ideas están apoyadas. precedidas. o preceden y apoyan.
intereses.

Nuestro Partido nació como instrumento de unidad entre facciones de una Revolución triunfante. facciones que frecuentemente contendían entre sí, no tanto por razones personalistas, como vulgarmente se cree. sino por diferencias en el enfoque de los problemas en un momento en que la ideología de la Revolución aún no lograba su integración cabal. Esto es. eran más que fracciones. corrientes. El Partido nació para impedir contiendas en el fondo ideológicas, fijando el común denominador de las distintas cements. Con el transcurso del tiempo, la ideología se fue integrando hasta llegar a nuestros días. en que no puede en serio decirse que la Revolución carezca de un cuerpo de ideas básicas o fundamentales para llevar a la acción a fuertes núcleos de la población mexicana. Esto explica el que nuestro Partido sea un partido de clases y no de clase y el que no tengamos que estar nunca en busca del hombre providencial dotado de características sobrenaturales. pues sólo necesitamos fieles intérpretes de las ideas que profesamos.

Estamos expuestos a los males inherentes a los partidos políticos en todas partes del mundo. La "máquina", el "aparato", la "burocracia". tienden a convertirse de un medio en un fin. Es el caso del aparato imponiéndose a la base, es, en cierta medida, la creación rebelándose al creador. Impedirlo es obligación de dirigentes y militantes. Los dirigentes deben estar siempre cerca de las filas: entre aquéllos y éstas debe efectuarse un contacto cotidiano y, al mismo tiempo que están obligados a orientar a la masa. deben amalgamar sus ideas con las necesidades y planteamiento que la propia masa les hace. Nuestros dirigentes. como activos propagadores de las ideas. deben tener una voluntad de conocimiento sólo comparable a su afán de transformar la realidad. La acción sin ideas lleva al oportunismo: las ideas sin acción llevan, si acaso, a las academias. La política es acción con ideas: perseguir objetivos que se tiene la capacidad de alcanzar.

La base, a su vez. para evitar que el aparato degenera. debe ocuparse permanentemente y no sólo en forma circunstancial. del Partido debe ser activa y ver en la apatía su peor enemigo.

Creo que tiene plena validez. en el presente. una regla que tomo de nuestros antecesores. de nuestra genealogía ideológica: los revolucionarios mexicanos del siglo pasado. los que forjaron la sociedad libre, laica. que nosotros heredamos: aquéllos de quienes somos hijos: los Mora, Gómez Farias. Otero. Rejón. Ocampo. Lerdo. Arriaga. Zarco y Juárez nuestros padres esplotados una regla de oro que nos dejaron. como tantas otras

~~cosas~~, y que para nosotros es un mandato: la política ~~es entrega~~; el político puede o no vivir de ~~la~~ política, pero debe vivir ~~para la~~ política.

Un ~~partido~~ que ejerce el poder tiene, además, el problema ~~de~~ los trepadores, el problema de aquellos que, a falta de ideas o valores en qué ~~crear~~, sólo creen en sí mismos. Para ~~impedir~~ su triunfo, el camino ~~es~~ cerrar filas. Esto no debe ~~significar~~ obstáculos a la ~~ininterrumpida~~ renovación de cuadros dirigentes. La no reelección ha ~~mantenido~~ la circulación de la ~~sangre~~. El ~~tránsito~~ de generaciones en la responsabilidad política, la ~~eficaz~~ combinación de continuidad e innovación en el Estado; la ~~renewación~~ de los cuadros dirigentes de nuestro ~~Partido~~ es factor decisivo para su vitalidad y su capacidad de enfrentarse a los problemas.

Debemos ~~exigir~~ militancia y convicciones probadas y hay que poner cuidado en ~~ello~~, pues la responsabilidad de un partido mayoritario ~~es~~ muy ~~grande~~. Un partido mayoritario es un partido dominante. En un país, como el nuestro, la mayoría decide por el todo: por lo consiguiente, es el destino ~~mismo~~ de México el que puede estar en ~~manos de ese partido~~. Hay que tener siempre presente el concepto que nuestro candidato Adolfo López Mateos expresó ~~cuando~~, al hablar de la estabilidad de los servidores, públicos, señaló que México ya había superado el sistema de los despojos. Los puestos públicos no son botín de vencedores. Nuestro lema frente a trepadores, camarillas y oportunistas es: no hay vacantes, o mejor dicho, nuestra ~~lucha~~ no ~~es~~ por vacantes.

No es tarea ~~sencilla~~ para ningún partido superar estos problemas, desterrar estas enfermedades que son inherentes a toda ~~organización~~ partidaria. Pero con la constante formación ideológica y capacitación política, con el constante examen de los problemas, vistos, incluso, desde el ángulo ~~de~~ los ~~adversarios~~, posición que revela el verdadero temple de los dirigentes políticos —y que a los nuestros sólo ha servido para confirmarlos en la cerjeza de la línea que se sigue— se pueden prevenir estos males y curar radicalmente cuando aparecen.

Nuestro propósito es progresar económicamente, fortaleciendo la ~~independencia~~ nacional, consolidando las libertades ~~espirituales~~ y ~~políticas~~. Nuestro propósito ~~es~~ progresar con una economía ordenada, que ~~avance~~ y no se detenga o retroceda, en ~~que~~ no cabe el despilfano, el descuido o la imprevisión. Nuestro propósito es progresar, extendiendo el bienestar social aproximándonos cada vez más a la justicia social, Nuestro propósito es progresar, ~~mejorando~~ y depurando los sistemas democráticos. ~~Nuestro propósito~~ es progresar, con ~~el~~ viejo lema: contando ~~cabezas~~ y no ~~Cor-tándolas~~.

ALGUNOS ASPECTOS SOBRE EL INFORME GENERAL DE LA
TERCERA REUNION INTERAMERICANA DE
MINISTROS DE EDUCACION

Como sucede cada seis años.. los responsables de plantear los problemas políticos, económicos y sociales del país, con motivo de la sucesión presidencial invitan a una serie de instituciones y de técnicos en lo personal, a efectuar un examen de conciencia.

Por otra parte, en nuestro Insóluto de Administración Pública donde lo que más nos preocupa es la administración de la política del Estado, se ha discutido con frecuencia la necesidad de madurar nuestras propias ideas con respecto a la superación y perfeccionamiento de los sistemas de administración pública. así como provocar la discusión de temas fundamentales del desarrollo.

Estamos pues. en un momento en que ambas cosas. el examen de conciencias para un nuevo período de Gobierno y nuestras preocupaciones de carácter sistemático. nos obligan a destacar temas fundamentales para el futuro del país. Es en él donde radica la importancia de la publicación en esta "Revista de Administración Pública" del Informe General de la Tercera Reunión Interamericana de Ministros de Educación,

Esta reunión. que se celebró el mes de agosto próximo pasado en Bogotá, Colombia. trató dos temas principales: El avance logrado en los países de América Latina en el cumplimiento de los compromisos sobre fomento de la Educación que se había contraído. primero en Punta del Este y después en Chile. y la conveniencia de fortalecer el mecanismo panamericano en asuntos culturales. El informe que aquí se publica se refiere a la primera de esas cuestiones.

Las principales razones que existen para la publicación de tales aspectos. son muy explicables. El Gobierno ha realizado un avance importante en el fomento de la educación. que por lo agresivo y lo acelerado ha tenido que apoyarse en los sistemas y métodos de administración existentes pero. que. sin duda. corresponden a magnitudes y condiciones que ya se han dejado muy atrás.

En el campo de la enseñanza primaria. El Plan de Once Años se encuentra en pleno desenvolvimiento: sin embargo, la rápida adaptación de los mecanismos superiores administrativos deja mucho por hacer, para que se filtren y fecunden todas las líneas de autoridad y los diversos niveles de delegación de responsabilidades hasta llegar tanto al maestro de escuela como a las fuerzas activas de las comunidades. En los niveles medios de enseñanza está ya en puerta una inevitable expansión de los servicios que se originan, tanto como consecuencia del propio Plan de Once Años como por el convencimiento de los directores de la política económica del país de que su actual magnitud constituye un peligroso estrangulamiento en la preparación de la base más amplia de la fuerza de trabajo calificada, que requiere el desenvolvimiento de las actividades industriales y agrícolas en las próximas décadas. Aquí de nuevo se destaca, como trasfondo del problema, las dificultades que el actual mecanismo administrativo ofrece, como serio obstáculo al cumplimiento de los programas y proyectos que se están poniendo en marcha. En el nivel superior, los gravísimos problemas públicamente conocidos también reclama el establecimiento de una política de carácter nacional que le de un sentido de gran unidad a la enseñanza superior en sus comentes humanistas, tecnológicas y de investigación científica, apoyándola en sanes y eficientes criterios de administración de esta gran empresa de interés nacional.

La reumen de ministros en Bogotá, ofreció líneas de pensamiento, incorporadas en su mayor parte desde hace tiempo al pensamiento público mexicano de materia educativa, pero que destacan, sin duda reforzando, los oportunamente, los nuevos objetivos de la educación como parte de los planes del desarrollo económico y social. Ahí se destacó también que detrás de todas estas ideas, de llevarse a la práctica, hay un problema no suficientemente dilucidado sobre las más adecuadas modalidades que debe adoptar, en una dimensión más amplia la administración pública de los planes de educación.

Líc. Manuel Bravo.

DEFINICION DE PROPOSITOS

La educación, la ciencia, la cultura y los principios democráticos

La tercera Reunión Interamericana de Ministros de Educación. CONSIDERANDO:

Que el esfuerzo emprendido por las naciones americanas, conforme al Plan Decenal de la Alianza para el Progreso, a fin de acelerar su desarrollo económico, mediante la ampliación y la diversificación de sus sistemas educativos, ha de realizarse dentro de los cauces que marcan a toda obra auténtica de cultura los ideales humanos de constante mejoramiento, individual y social

Que la colaboración de los pueblos de este Continente aspira no sólo a fomentar la prosperidad de cada uno de ellos, sino a perfeccionar en todos la libertad y la democracia, para ofrecer así una asistencia creciente al progreso, el bienestar y la paz del género humano:

Que la Carta de la Organización de los Estados Americanos establece, en uno de sus párrafos esenciales, que la "educación de los pueblos debe orientarse hacia la justicia, la libertad y la paz";

Que, sin una acción decisiva y firme para apresurar, en condiciones equitativas, el desenvolvimiento económico y social de los países de este

Continente, toda educación orientada hacia tales fines se verá retardada, cuando no desmentida, por la dolorosa desigualdad material en que viven amplios sectores de su población; y que, en la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social reunida en Santiago de Chile durante el mes de marzo de 1962, se ratificó la resolución de los pueblos americanos de contribuir, merced a su desarrollo educativo y a su progreso económico, "a la obra conjunta que exige la paz del mundo";

DECLARA:

1. La cabal manifestación de la personalidad cultural de cada pueblo es parte insustituible, e inalienable, del patrimonio común de la humanidad.

2. **Fundamentalmente, la educación tiene como propósito la plena realización** del hombre. en un ambiente de libertad. de justicia y de paz.

3. Para lograr **ese** propósito. la educación **exige**, en cada **país**, una **acción general tendiente al mejoramiento efectivo de las condiciones económicas y sociales de toda la población.**

4. **Dentro de esa acción general, la educación ha de sustentar los valores de libertad e igualdad de oportunidades. que son a un tiempo compromiso y honor de la democracia.**

5. A /in de sustentar esos valores. deberá fomentarse en los educandos, **junto con el respeto de la persona humana, la convicción de que la libertad y la justicia social son condiciones inseparables e imprescindibles de una convivencia que pueda asegurar a la vez; a los hombres. UD porvenir de paz en la dignidad, y. a las naciones. una colaboración constructiva en la independencia.**

6. La educación para la democracia. y el desarrollo de la ciencia y de la cultura para la paz. implican **-por** cuanto atañe *a* la vocación. esencial de los países americanos-- **garantía sólida de progreso en su voluntad de contribuir a la civilización.**

7. Como fuerza de libertad. de justicia social y de paz. la escuela ha de estimular la comprensión y la amistad entre todos los hombres. **a fin de robustecer. sin rencores y sin prejuicios. la solidaridad intelectual y moral de todos los pueblos.**

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA GENERAL

La Tercera Reunión Interamericana de Ministros de Educación. al examinar **los avances logrados en el empeño y compromiso de sus Gobiernos.** de llevar a los pueblos los beneficios de la educación, la ciencia y la cultura y **acelerar. de esta manera. su ritmo de progreso en el cumplimiento de sus planes de desarrollo económico y social expresa su convencimiento de que la política educativa de sus respectivos países ha de contemplarse en una amplia perspectiva de superación y mejoramiento de los recursos humanos.**

De esta suerte. al dotarla de un contenido realista. que sea ~~expresión~~ expresión cabal de los distintos grados de desarrollo de los países ~~americanos~~. la tarea reclama una acción de amplitud nacional y de cooperación entre las naciones. que vigorice las instituciones ya existentes. renovando su ~~contenido~~ y ensanchando sus metas, pero creando al mismo tiempo mecanismos capaces de cetro con la flexibilidad y con la rapidez que reclama el cumplimiento de los planes generales de desarrollo.

Vista en tal perspectiva. la política educativa requiere no sólo atender al ascenso ~~vertical~~ de los educandos. desde la escuela primaria hasta los niveles superiores. sino también la creación de condiciones. particularmente en los ciclos del nivel medio, que permitan a los alumnos que no pueden o no deseen seguir ~~estudios más~~ estudios más avanzados. encontrarse en aptitud de desempeñar funciones útiles en el trabajo.

La organización de los diversos ciclos de la enseñanza como elementos complementarios y bien coordinados entre sí, pero con una autonomía ~~suficiente~~ para que en determinadas etapas los educandos puedan. hasta el grado en que su preparación lo permita. responder a las ~~necesidades~~ de calificación que exigen cada día más las tareas agrícolas, las industriales y los servicios. requiere hacer llegar a las nuevas generaciones. desde el nivel primario, el conocimiento creciente de los principios y de los antecedentes necesarios a una progresiva comprensión de los modos de ~~producción~~ producción actuales.

En este orden de ideas. la Reunión considera que. dentro de los requerimientos propios de cada pueblo. los planes educativos nacionales deben proveer métodos de acción que tiendan a vigorizar y a darle unidad a la enseñanza media básica, complementando la formación cultural con la difusión de conocimientos y destrezas que permitan a los educandos familiarizarse con los procedimientos fundamentales de la tecnología.

Por otra parte, como elemento destacado de una política de superación de los recursos humanos. los ~~planes~~ planes nacionales deben incluir. ~~erlogándose~~ la máxima cooperación posible de las entidades productivas públicas y privadas, un vigoroso programa de capacitación intensiva. conducente al mejoramiento del grado de calificación de los trabajadores del campo y de la fábrica.

La Reunión toma nota de las áreas de prioridad destacadas en el ~~Informe~~ Informe de la Comisión Especial: la preparación de personal administrativo. docente y técnico y la consideración del estudiantado en cuanto

a su bienestar. como primera zona prioritaria: el planeamiento integral de la educación y el desarrollo de los recursos humanos. la medemioación de los sistemas administrativos de la educación y la investigación pedagógica. como segunda zona; la ampliación de los servicios de la enseñanza del nivel medio. la producción de un mayor número de dirigentes para impulsar el progreso económico y social, el desarrollo de la enseñanza primaria rural para igualarla a la urbana y la integración del adulto a su comunidad. en el orden cultural social y económico. como tercera zona prioritaria.

La Reunión reconoce la importancia de este ordenamiento de prioridades para el desarrollo educativo de la América Latina y desea poner énfasis en algunos aspectos particulares que requieren una atención práctica inmediata:

Los mecanismos de planeación

La adopción de una política de expansión y mejoramiento de la educación plantea con carácter urgente. la necesidad de crear o fortalecer los correspondientes mecanismos de planificación. de tal manera que concurren en ellos tanto la capacidad de estimación o evaluación de las magnitudes de la corriente escolar de los diversos niveles en el curso del tiempo y la posibilidad de elaboración de programas para satisfacer las metas nacionales, como una capacidad ejecutiva que pueda desenvolverse con oportunidad y eficiencia. dentro de una clara integración de tales programas a los planes de financiamiento del desarrollo económico y social.

La determinación de metas

Las metas cuantitativas del Plan Decenal de Educación. así como las propuestas en Santiago y en el Documento No. 6, si hier. representan magnitudes de desarrollo deseables para los países de América Latina en conjunto. no son. para cada uno, la expresión realista de su propia estructura económica y de las características de su desarrollo social. Por estas razones, las metas nacionales. al establecerse con aquel criterio de conjunto. en muchos casos resultan magnitudes utópicas por la imposibilidad de cumplirlas en el plazo señalado.

Por ello, la Reunión considera indispensable que cada país. con sus propios servicios de investigación, fortalecidos si es necesario. estime las magnitudes reales de las necesidades de expansión del sistema educ-

hvo en sus diversos niveles. de tal manera que se disponga cuanto antes de las ~~cifras~~ correspondientes de carácter nacional y regional. De este modo será posible que las magnitudes de acción prevista en los planes de expansión educativa se integren a los ~~planes generales~~ de desarrollo como una expresión bien ponderada de las necesidades por ~~antisiccer~~ en los distintos grupos urbanos y rurales de cada país.

El mejoramiento de los servicios estadísticos para fines de planeamiento educativo. en lo ~~nacional~~ y en lo internacional. constituye. por esas razones.. un capítulo de alta prioridad.

El material didáctico

La Reunión considera que la producción de libros de texto. en la ~~cuantía~~ requerida por la expansión de los servicios educativos ~~constituye~~ otro de los capítulos que reclaman una urgente atención.

La Reunión considera que si bien los libros de texto fundamentales ~~son~~ necesariamente, una ~~respensebilidad~~ nacional en tanto que han de responder al carácter de las ~~msñtuciones~~ y a los modos de vida de cada ~~pnís~~, hay una amplia oportunidad para la cooperación internacional en cuanto a la formación ~~de~~ técnicos en la preparación de los materiales que. aplicando las técnicas más avanzadas ~~de~~ comunicación educativa. pueden utilizarse ~~sobre~~ todo en el nivel de la enseñenacr media para lograr, en forma más eficaz y a plazo más corto, el dominio de los ~~prfnci~~ ptes fundamentales ~~de~~ la teconología.

Las construcciones. equipos y ~~r-iobiliccios~~ escolares

Si bien es cierto que se han logrado avances importantes en los programas de cada país en cuanto a la ampliación de los servicios ~~escolares~~. con apoyo en recursos financieros internos. tanto por la vía ~~pre.~~ supuestaria como por aportaciones de las organizaciones privadas y. en medida no despreciable, como resultado del esfuerzo de las ~~pequeñas~~ comunidades. queda todavía por ejecutar una proporción considerable de los planes de construcción de escuelas: y de suministro de equipo y mobiliario. ~~según~~ las estimaciones de los diversos planes nacionales ~~de~~ expansión y mejoramiento educativo.

La Reunión desea reiterar su convicción ~~de~~ que siendo la falta ~~de~~ locales y su suministro de equipo y mobiliario uno de los más serios ~~fac.~~ tores de estrangulamiento en el desarrollo de los planes educativos. ello

requiere una urgente atención por parte de los mecanismos financieros internacionales que cooperan en el avance y cumplimiento de los objetivos del Plan Decenal de Educación.

RECOMENDACIONES

La Tercera Reunión Interamericana de Ministros de Educación.

RESUELVE:

1. **En** cuanto a metas para el desarrollo de la educación latinoamericana,

1. Declara que el Documento No. 6 (Proyecto de Acción Inmediata) representa una contribución valiosísima para el planteamiento y la solución de los problemas educativos de la América Latina, que puede servir de orientación en el esfuerzo de los países para la expansión y mejoramiento de sus servicios escolares en los próximos años. Convendría, por lo tanto, que la OEA y demás entidades interesadas en la educación procediesen a la más amplia difusión de dicho documento y de los que le sirvieron de base en todos los países de la región, después de actualizarlo con la información contenida en los documentos que los países y diversos organismos internacionales han sometido a la Reunión.

2. Declarar que las metas propuestas, precisadas cuantitativamente en el Documento No. 6. para ser alcanzadas en los próximos 10 años por los países de cada uno de los tres grupos que en él se contemplan. constituyen un marco de referencia para orientar la acción y evaluar los progresos realizados. pero no podrían servir como metas precisas y específicas para los planes de desarrollo educativo de cada país.

La Reunión reconoce que las metas cuantitativas se complementan con las cualitativas, y que la formulación de metas específicas es tarea complejísima, que no podría abordarse solamente sobre la base de datos estadísticos: ella requiere un análisis muy completo de la situación educativa, cultural social y económica de cada país y de la actual estructura de sus servicios escolares. y no puede ser realizada eficazmente sino por expertos nacionales con la cooperación técnica de especialistas de los organismos internacionales competentes. en los aspectos y en la medida en que los gobiernos la estimen necesaria.

3. Recomendar a los países que procedan cuanto antes a la determinación de dichas metas específicas, teniendo en vista, en primer lugar las necesidades y posibilidades de experimentación y mejoramiento del sistema nacional escolar en su conjunto, desde el kindergarten hasta la universidad incluyendo la educación de los adultos,

4. Reiterar que esta concepción del desarrollo integral del sistema escolar de cada país debe vincularse estrechamente a los planes nacionales y a los esfuerzos que cada nación realiza para modificar sus estructuras sociales y económicas.

5. Recomendar a los países la convicción de que estudien una nueva formulación de los fines que la educación debe cumplir. Las esperanzas que en el orden social y económico tienen los países de América, así como los profundos cambios que se están produciendo en la época actual exigen que la educación asuma un papel preponderante en la tarea de canalizarlos y aprovecharlos para fomentar el progreso social. Si a ello se agrega la nueva concepción de la educación como creadora de riquezas y las consecuencias del impresionante progreso técnico y científico, la Reunión sugiere que en la etapa actual de América, y salvando las peculiaridades nacionales, la educación general en todos los países americanos tienda a la realización de los siguientes fines:

- La formación o el desarrollo, en el individuo, del pensamiento reflexivo, del espíritu crítico, de la capacidad creadora y de la voluntad de acción.
- El discernimiento de los valores individuales y sociales, y la disposición para participar de modo solidario y responsable en la vida social y económica y para resolver racionalmente los conflictos y tensiones que suelen suscitarse en ésta.
- La capacidad para adaptarse constructivamente en los cambios que se operan en cada individuo y en la sociedad.

Una concepción del mundo y de la vida, inspirada en los más altos valores de nuestra cultura y orientada hacia los ideales de la democracia, en la cual se integren el pensamiento y la conducta.

- Esa formación general debe complementarse con la adecuada preparación específica para el ejercicio eficiente de una profesión o

6. Recomendar que se planee la expansión de la educación en forma armónica y proporcionada, de tal modo que afecte a todos los niveles educativos y tenga en cuenta las exigencias que a ese respecto plantea el desarrollo económico-social. En consecuencia, esa extensión de la educación debería orientarse de acuerdo con los siguientes criterios: la generalización de la educación para contar con una población alfabetizada y dotada de una preparación básica, requisito indispensable para el desarrollo económico y social; la progresiva expansión de la enseñanza media; y muy especialmente de sus ramas profesionales, para contar con los técnicos intermedios que requieren en tan gran número los procesos de la tecnología moderna; el considerable aumento del número de estudiantes en los centros de enseñanza superior, como condición necesaria para contar con los dirigentes y profesionales que requieren los cuadros superiores de la industria, del comercio, de la agricultura, la administración pública, la gerencia de empresas y las profesiones liberales; y la extensión de los servicios de educación de adultos para facilitar la promoción social de todo individuo.

7. Recomendar a los países americanos que consideren con particular atención los siguientes aspectos indispensables en un plan bien integrado de desarrollo educativo:

- a. Obtener el más pleno empleo posible de la operación pública a los fines, estructuras y metas que se fijan. La educación es un problema nacional que interesa a todos los sectores y las grandes líneas de su orientación deben reflejar un entendimiento razonable de los diversos puntos de vista que existen al respecto y un consenso fundado en las consideraciones superiores del futuro de la nación. Dicho consenso es indispensable para asegurar la continuidad de los planes de desarrollo educativo, por encima de las contingencias de la vida política de cada país.
- b. Conceder primera prioridad a la formación, la capacitación, el perfeccionamiento y la carrera del personal de los servicios de la educación. El primer deber de todo sistema escolar es el de formar el personal capaz de asumir las crecientes y complejas responsabilidades que la función educativa exige y evitar, como se evita en otros campos de la actividad humana, que se confíe el ejercicio y la administración de la enseñanza a quienes carezcan de una formación especializada. El principal obstáculo para que se incorporen a la profesión docente las mentes más capaces para desempeñarla, se debe a

La escasa retribución económica, así como a la carencia de una manera que ofrezca plenas garantías y estímulo.

La estructura de un sistema escolar adecuado a las necesidades actuales exige una transformación profunda de los sistemas de formación del personal de los servicios educativos. A ese respecto deberían considerarse los siguientes niveles del personal docente: para escuelas de párvulos: para el ciclo elemental de la educación: para cada uno de los ciclos de la educación media: y para la formación técnica profesional en éste nivel. Es fundamental igualmente, procurar un mejoramiento en la preparación del profesorado de la enseñanza superior.

Además de la preparación de personal docente, debe atenderse a la formación y perfeccionamiento de técnicos capaces de dirigir la educación, cuya organización se parece cada vez más a la de una gigantesca empresa y exige, por consiguiente, especializaciones diversas. En ese orden es particularmente importante la formación de especialistas en orientación educacional y vocacional: de supervisores para los distintos niveles y especializados en materias diversas: de personal para asumir la dirección de los establecimientos de enseñanza y la administración de los servicios escolares en el plano local, regional y nacional. También debe atenderse a la formación de especialistas de alto nivel para cumplir las funciones más complejas de la educación (investigaciones pedagógicas: administración y planeamiento de la educación: evaluación del rendimiento escolar y material de enseñanza: construcciones escolares, etc.).

Al personal docente, que por la naturaleza misma de su función es acchado constantemente por los peligros de la rutina, se le deben proporcionar los elementos necesarios para que pueda perfeccionar de manera constante su preparación cultural y profesional.

Mediante estatutos o disposiciones oficiales pertinentes deben asegurarse al personal los siguientes derechos básicos mínimos: la seguridad y estabilidad en el desempeño de su función: la posibilidad del ascenso a través del estudio y de una labor eficaz: y una retribución que le permita dedicarse exclusivamente a sus tareas sin preocupaciones de orden económico y el disfrute de seguros sociales y de una jubilación suficiente para cubrir sus necesidades.

Conviene establecer la carrera administrativa: técnica y docente con ingreso por concurso y promoción a base de méritos, para lo cual es

necesario clasificar los cargos. describir sus funciones y adoptar una escala adecuada de remuneraciones tanto para el personal administrativo como docente. La carrera debe organizarse en forma que constituya un incentivo permanente de superación para el personal.

- c. Realizar los estudios y adoptar las medidas necesarias para reorganizar la administración de los servicios educativos a fin de darles la máxima eficacia para el estudio y formulación de los planes y el ensayo y la implantación de los mismos.

Tal organización administrativa ha de permitir la dirección unificada o la coordinación efectiva de los servicios escolares nacionales. de todo tipo y nivel. dentro de las normas constitucionales de cada país y sin perjuicio de la libertad de enseñar ni de la autonomía de las Universidades. Debe incluir organismos regulares de consulta de los diversos sectores de la opinión pública sobre la política educativa: y otros que aseguren la orientación técnica de los servicios. coordinados ambos con la administración propiamente dicha. Debe facilitar. es mismo. junto con la unidad del sistema escolar nacional. la adaptación de éste a las diversas regiones de cada país. que permita un grado cada vez mayor de cooperación y participación de los diversos sectores de la comunidad nacional y local en la obra de la educación.

- d. Dar un alta prioridad a la organización de los servicios y funciones de orientación educacional vocacional y profesional. desde el primer grado de la escuela primaria hasta la enseñanza superior. teniendo en cuenta, por cierto. las variaciones de la función orientadora en cada nivel. de acuerdo con la edad de los alumnos y las características del ciclo de educación de que se trate. No es necesario destacar la importancia de estos servicios para la eficacia de un plan de desarrollo educativo. De ellos depende la posibilidad de descubrir oportunamente las aptitudes especiales de cada educando y de facilitar su encauzamiento hacia el tipo de estudios o actividades que han de permitirle realizarse con plenitud como persona y cumplir con eficiencia couellee tareas en las que su aportación a la vida cultural, social y económica del país. puede ser más valiosa.

El desarrollo de estos servicios supone perfeccionar a los maestros para el cumplimiento de las funciones de orientación que les corresponden y formar al personal necesario de orientadores. y psicólogos. y supervisores de orientación.

- e. Alta prioridad debe tener también la modernización y la producción en cantidad suficiente de material de enseñanza para todos los niveles: textos de distribución gratuita para el ciclo de educación obligatoria; textos actualizados en sus contenidos para las diversas materias de la educación general y de la formación técnico- profesional en todos sus niveles: bibliotecas escolares, que contengan además obras para los maestros: laboratorios y talleres: medios modernos para la presentación de material de enseñanza, particularmente dispositivos y los maestros pueden familiarizarse con su uso. permitir: n dotar de me-
bandas de proyección fija que, por su bajo costo y la facilidad con que material de enseñanza muy completo para casi todas las materias de estudios y actividades escolares a las escuelas de todos los niveles en cada país: ello no excluye, ciertamente, otros medios más costosos, dentro de las posibilidades de cada país y de la ayuda internacional. Todo ello exige la formación de expertos nacionales en preparación de material de enseñanza.

Los gobiernos deben considerar que sin bibliotecas, muy bien distribuidas y dotadas, el progreso de la investigación y aprovechamiento de los estudios es muy lento. En este aspecto, la acción comunal es muy necesaria.

- f. Fundamentar en las metas específicas que se fijan para el desarrollo de la educación en cada país y en sus diversas regiones, la programación de las construcciones escolares y de la dotación de equipo y mobiliario escolar. Este es el rubro para el cual se requieren las más fuertes inversiones de capital y por ello muy indicado para el financiamiento externo, así como para la complementación de los recursos públicos mediante la contribución del sector privado y el esfuerzo de las comunidades.

Las valiosas experiencias de varios países latinoamericanos, unidas a las del CINVA y a la inminente creación del Centro Latinoamericano de Construcciones Escolares, patrocinado por la UNESCO, la OEA y el Gobierno de México, constituyen base para organizar una asistencia técnica eficaz en este campo a los países que la necesiten.

- g. Impulsar la educación científica, que debe comenzar en la escuela primaria con el empleo de métodos adecuados y como base para su mejoramiento en los ciclos medio y superior e incluir en este último el nivel de estudios para graduados a fin de mantenerse al día con los rapidísimos avances de la ciencia y de los nuevos campos que en ésta se han abierto.

La enseñanza de las ciencias debe ser, especialmente en este siglo de enorme crecimiento técnico. una preocupación especial de los educadores, impulsando la investigación y el perfeccionamiento de alto nivel. sin descuidar por cierto los niveles medios científicos que son tan necesarios y que no han merecido una efectiva preocupación.

- h. No descuidar la educación artística y organizar oportunidades especiales para que los niños y jóvenes excepcionalmente bien dotados en cualquier campo de la expresión creadora puedan desarrollar sus aptitudes.
- i. Fomentar el desarrollo de la educación física en todas las ramas y niveles de la educación, inclusive la enseñanza superior.
- J. Estudiar y aplicar un conjunto de medidas coordinadas de asistencia social y económica a los escolares -alimentación. vestuario. útiles escolares. transporte, internados. atención médica y dental becas y préstamos. etc.- que hagan efectivos el cumplimiento de la obligación escolar y la igualdad de oportunidades ante la educación. Tales medidas tenderán a favorecer a todos los educandos dentro de la edad de obligación escolar que las necesiten. y a aquellos que. junto con necesitarlas. hayan revelado capacidad para continuar estudios.
- k. Hacer un esfuerzo excepcional fundado en estudios estadísticos. pedagógicos, sociales y económicos y en estrecha relación con los planes nacionales de desarrollo. para reducir en el más breve plazo la deserción escolar y la dispersión de edades de alumnos en los diversos grados.

8. Recomendar que en relación con el sistema escolar se tengan en cuenta las siguientes consideraciones:

- a. Educación general es el tipo de educación que. de acuerdo con las posibilidades de cada país. deberla ofrecerse a toda la población de 6 a 15 años. a fin de que puedan incorporarse eficazmente a la vida social y económica. de acuerdo con los fines señalados en las recomendaciones de este informe.
- b. Enseñanza técnica-profesional

La enseñanza técnica y la formación profesional inciden de manera inmediata y directa en los procesos de desarrollo social y económico de los países y tiene. por lo tanto. una alta prioridad en el esfuerzo para desarrollar el sistema educativo de cada nación.

La fijación de las metas y la programación de este tipo de enseñanza. en todos los niveles. deben adecuarse cuidadosamente a los planes de desarrollo social y económico y fundarse en estudios de los recursos humanos de cada país que abarquen el análisis de las ocupaciones y de las necesidades de mano de obra y de personal especializado para las actividades del comercio. la industria. la agricultura. los servicios. las comunicaciones y el transporte. la administración pública y privada. etc.

Debe darse especial importancia a la tarea de organizar la cooperación de empleadores y trabajadores con el Estado, en el campo de la educación técnica y de la formación profesional que con tanto éxito se ha desarrollado ya en varios países de América, a fin de garantizar la efectiva utilización de los recursos públicos y privados. en programas que estimulen y eleven la productividad nacional y mejoren las condiciones de vida de los trabajadores.

Junto con los programas regulares de educación técnica y formación profesional de niveles medio y superior. que satisfacen. a largo plazo, las cuotas de incorporación de nueva mano de obra al mercado del trabajo. deben prevverse otros programas de readaptación, formación y adiestramiento a corto plazo, con la cooperación de las empresas. y de la iniciativa privada. para los trabajadores actualmente vinculados a la actividad productiva, así como para los jóvenes que abandonan prematuramente el sistema escolar y han de incorporarse a la vida del trabajo. Las empresas deben, asimismo. asumir la responsabilidad de perfeccionar su personal. La educación técnica media debe fundarse sobre una sólida base de educación general y Estimular la capacidad directiva y creadora, indispensable para organizar el trabajo, administrar los recursos y orientar al personal.

La enseñanza técnico-profesional de nivel superior debe propender a la formación de personal para investigación. planeamiento. organización y dirección en todos los campos que abarca el desarrollo social, económico y cultural de los pueblos de América.

c. Enseñanza superior

Las oportunidades de educación superior deben ser diversificadas y considerablemente ampliadas para atender en el más alto nivel las necesidades de formación profesional. de difusión cultural y de investigación científica y humanística, así como la especialización y el perfeccionamiento de aquellos que ya ejercen una profesión.

La Universidad. como coronación del sistema escolar, debe crear los órganos y medios pertinentes que le permitan mantenerse en contacto con las entidades públicas y privadas para apreciar oportunamente las necesidades educativas que les corresponde satisfacer, y contribuir a la planificación social y económica de sus respectivos países y regiones. a la formación de dirigentes y a la realización de las investigaciones que exijan el desarrollo y progreso de la sociedad. estudiando y proponiendo objetivamente sus conclusiones sobre los problemas nacionales e internacionales. a través de foros. conferencias y asambleas. y extendiendo los beneficios de su acción cultural y social mediante servicios de extensión universitaria.

La participación de las universidades en el proceso de planeamiento y en los estudios que éste requiere. así como la integración de su propia actividad dentro del Plan Nacional de Desarrollo Educativo, no puede suponer un menoscabo de su régimen de autonomía docente. administrativa, de investigación. técnica y financiera.

Las universidades. como una de las contribuciones más eficaces al mejoramiento de los servicios educativos, deberían incrementar su labor en el campo de la investigación pedagógica y asumir la preparación del personal especializado que requiere el sistema escolar. particularmente para la docencia en el nivel medio. para la supervisión y la administración de la enseñanza en todos los niveles y para las diversas especialidades técnicas en el campo de la educación. Debería igualmente intensificarse el intercambio de profesores y estudiantes entre las universidades americanas.

Otras recomendaciones

9. Recomendar. con respecto a la escuela completa de maestro único. que se la considere. en determinados casos y condiciones, como uno de los medios eficaces para atender las necesidades educativas en las zonas de población dispersa: que se prepare al magisterio en las técnicas especiales para el trabajo en dichas instituciones y se le proporcione el equipo, materiales y orientación necesarios.

10. Recomendar que se impulse la acción de los institutos Indigenistas de Antropología y otros similares. en el sentido de investigar los problemas relacionados con la educación en las zonas en que predomina el uso de las lenguas autóctonas. y promover las soluciones más adecuadas para resolverlos.

11. Recomendar a los organismos internacionales que preparen a la brevedad posible una reunión interamericana destinada a estudiar los problemas que plantea la enseñanza técnico-profesional, particularmente la formación de personal especializado para este tipo de enseñanza tanto del sistema regular de educación como cursos de adiestramiento o capacitación, los materiales de enseñanza y la dotación de talleres y equipos.

12. Recomendar a los organismos internacionales que pongan a disposición de los países que lo soliciten, equipos de expertos que cooperen con los nacionales en la determinación de metas específicas para los planes de desarrollo educativo, y en otros aspectos que resulten de la programación y aplicación de dichas metas. Particular importancia se dará a los equipos destinados a asesorar a los países en el estudio de Sub Recursos Humanos.

13. Reiterar que la educación de los adultos no debe limitarse a la alfabetización; ésta debe integrarse en programas de educación para el desarrollo de la comunidad, de capacitación de mano de obra, y de cultura general. En estos programas, deberían participar coordinadamente entidades educativas, culturales, sociales y económicas, públicas y privadas.

14. Recomendar que el proceso de planeamiento utilice la técnica de presupuesto-programa, distribuyendo los costos en tres categorías: inversiones, ampliaciones por nuevos servicios y gastos de operación. El procedimiento permitirá el control gradual del presupuesto por el órgano de planeamiento, condición esencial para lograr una completa efectividad administrativa.

15. Delimitar las responsabilidades que en el sistema educativo deben tener las entidades político-administrativas: gobiernos federales o nacionales, Estados, departamentos o provincias y municipios o cantones. De acuerdo a estas responsabilidades, debe estudiarse la educación de la capacidad fiscal presente y futura de cada una de dichas entidades, sin perjuicio de la coordinación que, de acuerdo con la estructura constitucional de cada país, se pueda establecer con las actividades privadas en materia educativa.

16. Tomar las medidas que liberen a las estructuras administrativas docentes y técnicas de la sujeción, de las consecuencias nocivas que pueden derivarse de las luchas políticas partidistas.

17. La directiva del **planeamiento** debe tener facultad o para intervenir en la correcta ejecución del plan para asegurar la continuidad de la política educativa. Es indispensable contar con unidades de estadística que garanticen la expresión de la realidad del país en forma que el planeamiento se haga con programas y proyectos objetivos.

18. No puede hacerse una planificación sin contar con personal técnico de alto nivel. En este **aspecto** la asesoría técnica exterior es de suma **utilidad**.

19. Las estructuras técnicas del Ministerio de Educación deben adaptarse a los propósitos del planeamiento integral de la educación, coordinando sus diversos servicios y determinando las funciones de cada una de ellas.

20. Una mejor utilización de los medios económicos puestos a disposición de la educación se hace absolutamente urgente. Se recomienda una severa investigación en cada país, de las causas por las cuales los rendimientos cualitativos y cuantitativos no están de acuerdo con el esfuerzo económico que realizan.

21. Se recomienda estudiar un sistema que **permita** recuperar para el **país** el capital humano y económico que éste ha empleado. En este último caso, debe pensarse en la conveniencia de que el becado, cuando obtenga ya utilidades económicas, derivadas de la oportunidad que tuvo, devuelva al Estado su inversión, para que pueda ser aprovechada por otro conciudadano.

22. Establecer en las Oficinas de Planeamiento unidades de estudio de necesidades de mano de obra que **señalarían** una estrategia a mediano plazo para que los diversos ministerios e instituciones que tienen programas de educación y entrenamiento, tomen en cuenta la demanda de personal calificado en el mercado de trabajo; determinarían las necesidades de mano de obra presentes y futuras, teniendo en cuenta en particular los conocimientos y ocupaciones **estratégicas** en cada uno de los sectores de la economía que se incluyen en el plan general de desarrollo. Tal evaluación debería abarcar también una investigación de las causas fundamentales de la escasez de mano de obra altamente calificada (ingenieros, técnicos, administradores, agrónomos, maestros, etc.); evaluarían los medios existentes para el aprendizaje en servicio y para el adiestramiento laboral que se lleva a cabo fuera del **sistema** educativo, mediante **organismos** del gobierno, ministerios, empresas industriales y comerciales, or-

organizaciones como SENA. SENAL SENAn INCE. Servicio de Cooperación Técnica de la CORFO. etc. y formularían un programa detallado para **telecer dichas actividades a fin de hacer frente a las necesidades futuras de adiestramiento: aportarían los resultados de sus investigaciones a las Oficinas de Planeamiento Integral de la Educación.** ya que debe existir **coordinación de planes y ajuste de metas entre los sectores educativos, sociales y económicos del desarrollo del país.**

II. Asistencia técnica y financiero exterior al desarrollo de la educación, la ciencia y la cultura

1. Entre las fuentes de recursos que utiliza la educación tanto pública como privada en los países latinoamericanos. se encuentra. como renglón muy importante. el de la ayuda exterior. Las Naciones Unidas. sus agencias especializadas. y la OEA, junto con las entidades crediticias mundiales y regionales, los gobiernos extranjeros. las fundaciones privadas y empresas industriales. han ofrecido una asistencia técnica y financiera importante a los gobiernos nacionales. que cubre muchos aspectos de la educación.

2. Se aclara. por otra parte. la deseable tendencia de los organismos internacionales a aumentar el número de **programas conjuntos de ayuda, mancomunando sus esfuerzos y concentrando sus recursos técnicos y financieros en la formulación y puesta en marcha de proyectos definidos.**

3. Se advierte también que las organizaciones tienden a **promover directamente la asistencia a los países, sin esperar de éstos peticiones expresas.** Esta promoción, que comienza con el intercambio de puntos de vista entre las organizaciones y los países para la ejecución de un determinado programa. debe apoyarse en las posibilidades y necesidades nacionales. **de manera que los proyectos que se elaboren conjuntamente con los gobiernos respondan a necesidades reales urgentes.**

4. Desde el punto de vista de quienes ofrecen la asistencia se observa **una serie de problemas comunes que de alguna manera afectan el desarrollo normal de estas actividades.** Se destacan entre otros:

- **La carencia. en varios países. de un plan sectorial de la educación que esté en armonía con los planes nacionales de desarrollo económico y social;**
- **La falta de estudios previos sobre la realidad educativa;**

- _ La falta o ineficacia de la coordinación al nivel nacional. lo que ocasiona pérdida de tiempo entre la presentación de las solicitudes y la ejecución de los programas;
- _ La demora que en ciertos casos se observa con respecto al cumplimiento cabal de las obligaciones que. para la realización de 10" prcqrmea, contrae el gobierno o la institución nacional beneficiaria:
- _ La inconsistencia y poco realismo que a menudo tienen las solicitudes de ayuda. lo que hace difícil la prestación inmediata de la asistencia.

5. Desde el punto de vista de quienes reciben la asistencia. se aprecia también una serie de aspiraciones comunes que deben ser satisfechas por las organizaciones de asistencia técnica y financiera, con el propósito de epicveehce en la mejor forma posible la ayuda exterior. Se destaca entre otras:

- La simplificación de los trámites administrativos para atender solicitudes de asistencia:
- La necesidad de coordinar al nivel internacional. la acción de los organismos que ofrecen asistencia: y
- La necesidad de que los organismos de crédito revisen no sólo su política crediticia. sino también lo relativo a la ampliación de los plazos y la reducción de las tasas de interés.

6. A fin de satisfacer las necesidades anteriormente anotadas. es necesario fijar una serie de criterios básicos que podrían adoptar las organizaciones internacionales para hacer más ágil y efectiva la asistencia técnica y financiera exterior. Se pueden señalar. entre otras, los siguientes:

Los organismos de asistencia deben favorecer y promover en los países la formulación de planes integrales en materia de educación y los estudios de Recursos Humanos:

- Es conveniente que las organizaciones procuren atender todos los niveles y aspectos de la educación. de acuerdo con su competencia y recursos, teniendo en cuenta las necesidades fundamentales y las posibilidades de los países:
- La preparación de los funcionarios nacionales en las técnicas de elaboración de proyectos de asistencia. se ha hecho una necesidad impastergable:

- _ La conveniencia de establecer el Centro de Información Regional en materia de **asistencia** técnica y financiera externa propuesto por la Comisión Especial de Educación de la OEA como el Proyecto de Acción Inmediata No. 18:
- La necesidad de que los **países** de **más** limitados recursos económicos y con **población indígena numerosa. que en los que tienen que realizar mayores esfuerzos para superar su actual situación. deben merecer una atención especial en relación con la ayuda exterior. siempre que demuestren estar dispuestos a hacer todos los esfuerzos posibles y a su alcance;**
- La identificación de los "puntos ~~de~~ estrangulamiento" en el **sistema** educativo indica la materia en la cual la ayuda exterior puede **lugar** un papel preponderante;
- La ayuda financiera debe ofrecerse también **al** sector privado para instituciones que no tengan finalidades de lucro;
- _ Los **sistemas** de tramitación debieran establecerse de tal forma que **permitan negar o aprobar con rapidez las solicitudes.**

PROYECTOS DE ACCION INMEDIATA

La Tercera Reunión Interamericana de Ministros de Educación.. ha tomado atenta nota de los Proyectos de Acción Inmediata que se enumeran en el Informe Final preparado por la Comisión Especial de la OEA para fomentar la programación y el desarrollo de la educación, la ciencia y la cultura en América Latina y recomienda a la Organización de los Estados Americanos, a la UNESCO y demás organismos internacionales que estudien la posibilidad de llevar a cabo dentro de los plazos más breves los mencionados proyectos. atendiendo a la serie de criterios básicos que se indican en el Capítulo II de este informe. para hacer efectiva la cooperación. La Reunión entiende también que algunos de estos proyectos se encuentran en vía de ejecución y que ellos deben recibir preferencia. teniendo en cuenta que la financiación de éstos últimos ha sido ya obtenida, así como la atención de los Estados interesados.

Planeamiento integral de la educación.

Proyecto No. I

al Que se **amplíen** e intensifiquen en el Instituto Latinoamericano del Planeamiento del Desarrollo. en Santiago de Chile, las actividades de la sección encargada del entrenamiento del personal nacional

responsable del planeamiento integral de la educación y del desarrollo de los recursos humanos.

- b) Que los **planificadores** del desarrollo económico, estudien en dicho **instituto los aspectos principales del planeamiento integral de la educación y del desarrollo de los recursos humanos en su relación con el desarrollo económico y el progreso social.**

Oñcinos de Planeamiento Educativo.

Proyecto No. 2

- **Que se establezcan, con asesoramiento de un equipo de expertos,** oficinas de Planeamiento Integral de la Educación en los países de América Latina **que lo soliciten o se refuercen las ya existentes,** en estrecha coordinación con los departamentos responsables de los programas de desarrollo nacional.

Desarrollo de los Recursos Humanos.

Proyecto No. 3

- **Que se adopten las medidas necesarias para el pronto establecimiento de Comisiones Nacionales o Regionales, o se refuercen las ya existentes, para el Desarrollo de los Recursos Humanos en cada país participante,** y que se lleve a cabo un análisis de la mano de obra disponible, y personal **calificado con miras a realizar, tan pronto como sea posible, la determinación de las necesidades futuras.**

Administración de la Educación Pública.

Proyecto No. 4

- Que se dé **asistencia técnica** y financiera a las escuelas de Administración Pública para la preparación de personal **administrativo** de la educación. Esto es indispensable para asegurar el mejor y **más efectivo uso de los recursos intemos y externos tanto humanos como materiales, en la ejecución de todos los programas educativos.**
- **Que se patrocinen** cursos de administración de la educación en las facultades de educación e institutos pedagógicos.

Instituto de Investigaciones Pedagógicas.

Proyecto No. 5

- a) **Que se organicen Instituciones Regionales latinoamericanas para investigaciones pedagógicas y entrenamiento de especialistas en investigaciones educativas a fin de fomentar la creación o, en su caso, el fortalecimiento de los Institutos Nacionales de Pedagogía.**

- b) **Que se de asistencia técnica y financiera a las mencionadas instituciones para la investigación de los medios modernos de enseñanza, para adaptarlos a las necesidades particulares de cada país latinoamericano. Igualmente, que se ofrezca ayuda para la investigación de programas y métodos de enseñanza, en los niveles primario, medio y superior, con el propósito de que correspondan a las crecientes necesidades de la América Latina y a los progresos de los campos educativo, económico, científico y tecnológico.**

Preparación de maestros y supervisores.

Proyecto No. 6

- **Que se de asistencia técnica y financiera por 10 menos a una institución nacional pedagógica de cada país, que pueda servir como proyecto piloto para el mejoramiento y extensión de los servicios de formación de maestros en cada país que lo solicite.**

Escuelas de Maestro-Unico.

Proyecto No. 7

Que se organicen cursos nacionales o regionales sobre las técnicas de la escuela de maestro-único o de grados simultáneos para zonas rurales, destinados a capacitar profesores de escuelas normales. El propósito de estos cursos será incorporar estas técnicas en el plan de estudios de estas escuelas normales.

La Comisión estima que la creación y fomento de las escuelas de maestro-único o de grados simultáneos constituye un medio práctico para el desarrollo y expansión de la educación primaria en las zonas rurales de América Latina, según lo prevé la Resolución A.1 de la Carta de Punta del Este.

Construcciones Escolares.

Proyecto No. 8

- a) **Que se establezca el Centro Latinoamericano de Construcciones Escolares en México destinado al estudio y elaboración de modernas normas pedagógicas y arquitectónicas para la construcción de edificios escolares de bajo costo, planes para maestros y planes nacionales de edificación de escuelas. Esa dependencia deberá ofrecer asesoramiento a los gobiernos interesados para llevar a cabo programas de emergencia sobre este tema.**

- b) Recomendar a la OEA que se asocie al proyectado Centro **Regional Latinoamericano de Construcciones Escolares**, formalizando el **pertinente** convenio y prestándole la amplia **cooperación** que requieren las importante. finalidad. **que** ha de cumplir dicha institución.
- e) **Que se establezca en el Centro Interamericano de Vivienda de Bogotá (CINVA) una filial del Centro Latinoamericano de Construcciones en México encargado de colaborar en los proyectos de edificación de escuelas, casas para maestros y construcción de edificios escolares.**

Educación de Adultos y Campañas de Alfabetización.

Proyecto No. 9

- Que se tome acción **inmediata** para el fomento de los programas de educación de adultos y campañas contra el analfabetismo, utilizando los medios de **ayuda** audiovisuales de que se **disponga**. La Comisión estima que los programas de erradicación del analfabetismo, **deben estar integrados con los programas de capacitación de mano de obra y desarrollo de la comunidad. En relación con ello debe ofrecerse una amplia asistencia técnica y financiera a los gobiernos latinoamericanos para establecer o relanzar los institutos para entrenamiento de especialistas que serán responsables de la ejecución de los programas intensivos de educación de adultos, particularmente en las áreas urbanas y rurales poco desarrolladas. La Comisión subraya la necesidad de condicionar esos programas a una cuidadosa investigación previa sobre las necesidades de mano de obra de cada región.**

Educación Científica.

Proyecto No. 10

- Que **se mejoren los métodos de la enseñanza de las ciencias en el nivel de la educación media, a través de cursos intensivos de perfeccionamiento para profesores en ejercicio. Estos cursos de temporada se dictarían preferentemente en las instituciones que actualmente están destinadas a la preparación de maestros para el nivel de enseñanza media, o en instituciones de enseñanza superior que dispongan de las instalaciones adecuadas. La Comisión recomienda que se provean los medios económicos indispensables para financiar la organización de tales cursos, así como la adquisición del equipo necesario.**

Educación Técnica Media.

Proyecto No. II

- a) Que se fortalezca y diversifique la enseñanza media con la dotación del equipo adecuado para la instalación de talleres y laboratorios y el entrenamiento necesario de los profesores que deben utilizar dichos equipos.
- b) Que se conceda especial atención a los institutos de educación industrial y agrícola, de manera que provean el personal capacitado **y suficiente de nivel medio para dar impulso a la reforma agraria** y al desarrollo industrial.

Fondo Especial Interamericano para los Universidades Latinoamericanas.

Proyecto No. 12

Que se adopten por la OEA y los Estados miembros, los medios más adecuados para aplicar las recomendaciones del Comité de Expertos en Educación Superior en la América Latina, particularmente **en lo relativo al otorgamiento de la asistencia financiera exterior y a la organización de un Fondo Universitario Interamericano sostenido por diversas fuentes.**

- **Que se proceda a integrar el Consejo Universitario Interamericano,** recomendado por el Comité de Expertos de la OEA, para el estudio de la educación superior, con el fin de contribuir a darle efectividad **a tales recomendaciones.**

Asociación de Universidades Nacionales y Regionales.

Proyecto No. 13

Que se provea una expedita asistencia técnica y financiera para proyectos nacionales y multinacionales de asociaciones de universidades e instituciones de educación superior, principalmente con el fin de mejorar los sistemas de planeación de sus labores y propender al desarrollo de la educación superior orientada hacia el desenvolvimiento socio-económico.

Servicio de Bienestar Estudiantil Universitario.

Proyecto No. 14

Que se de adecuada asistencia financiera a las universidades latinoamericanas para programas orientados al mejoramiento y extensión de los servicios de bienestar estudiantil en las universidades

latinoamericanas. facilitando ayuda económica a los estudiantes para que ellos aprovechen hasta el máximo la educación universitaria.

Enseñanza de las Ciencias Naturales y de las Ciencias Aplicadas.

Proyecto No. 15

- **Que se provea asistencia técnica y financiera para el perfeccionamiento de profesores de educación superior en servicio. en las técnicas básicas de las ciencias naturales y aplicadas. en las universidades o en las instituciones de educación superior e institutos de investigación científica de la región.**

Bibliotecas Públicas y Escolares.

Proyecto No. 16

Que se fomenten y mejoren las bibliotecas públicas y escolares como uno de los elementos esenciales para el desarrollo de la educación. la ciencia y la cultura. mediante inversiones adecuadas para la provisión de libros. así como asistencia técnica y financiera en la preparación del personal responsable de la organización y administración de los servicios bibliotecarios.

Intercambio de Personas.

Proyecto No. 17

- a) **Que se ayude a establecer. a solicitud de los gobiernos. institutos responsables de la coordinación y promoción de los programas de intercambio de personas los cuales deberán articularse con los planes educativos y los programas nacionales de desarrollo. Tales institutos deben recibir ayuda financiera y técnica y organizarse de acuerdo con las condiciones especiales de cada país.**
- b) **Que se destinen fondos adicionales para estos programas de modo que haya un incremento sustancial de oportunidades para estudios en el extranjero, y se aumente así el personal nacional de alto nivel.**

Centro de Información Regional.

Proyecto No. 18

Que se establezca. tan pronto como sea posible, un centro para compilar, analizar y proporcionar informaciones sobre las actividades de los diversos gobiernos, organizaciones (internacionales. nacionales. públicas y privadas) que contribuyan o participen en los

programas educativos, científicos y culturales de la Alianza para el Progreso en América Latina. El establecimiento de tal centro evl-taria gastos inútiles y duplicación del esfuerzo.

Producción de Libros Bajo Precio.

Proyecto No. 19

Que se financie la producción y distribución en gran escala de libros a bajo precio. **La selección de títulos para este proyecto deberá ser hecha por comités ad hoc.**

Programas Culturales.

Proyecto No. 20

- a) **Que se aliente a los gobiernos latinoamericanos para proteger a los artistas y escritores mediante una legislación especial y dinámica.**
- b) **Que se cree o se amplíen los programas culturales existentes en las artes, la música y literatura, de modo que se estimule el interés popular tanto del patrimonio cultural nacional como del de otras culturas, haciendo asequibles reproducciones baratas de arte, mejorando los servicios de museos nacionales y auspiciando conciertos y funciones de teatro a precios populares.**

Coordinación entre Gobiernos, Organismos Internacionales y Agencias Privadas.

Proyecto No. 21

- **Que se tomen medidas expeditas y apropiadas que aseguren la efectiva coordinación entre los gobiernos, organizaciones internacionales y agencias privadas, que participan en la administración, financiación y ejecución de los programas educativos, científicos y culturales de la Alianza para el Progreso.**
- La Comisión recomienda en particular que las mencionadas organizaciones y agencias mantengan políticas flexibles de modo que puedan ayudar a resolver los problemas complejos del desarrollo educativo, científico y cultural.

Tecruñocación de las Estadísticas de Educación.

Proyecto No. 22

- **Que se de la debida importancia a la estadística de la educación como base indispensable para el planeamiento integral; fomento el mejoramiento de la estructura de las oficinas de Estadística de los Ministerios, y la organización de cursos y seminarios de estadística educativa.**

Centros Nacionales de Documentación e Información Pedagógica.

Proyecto No. 23

- **Que se creen centros nacionales de documentación e información pedagógica en los países latinoamericanos que no los tengan ya establecidos y que se refuercen los existentes. para lo cual deberla prestarse asistencia para su organización y funcionamiento. preperación del personal y tecnificación de los servicios.**

Asistencia Técnica para Administración Educativa.

Proyecto No. 24

- **Que se de prioridad a las solícitudes de asistencia técnica destinadas a estudiar la tecnificación de las estructuras administrativas de la educación.**

Perfeccionamiento del Personal Dirigente de la Educación.

Proyecto No. 25

- **Que para asegurar la debida formación del personal directivo responsable del futuro desarrollo educativo de la América Latina. se facilite la especialización en el exterior a profesionales que estén vinculados o vayan a vincularse a la educación. ya sea en la docencia, la administración o la investigación.**

RESOLUCIONES

La tercera Reunión Interamericana de Ministros de Educación toma nota oficial de las resoluciones que siguen. presentadas por las distintas Delegaciones con el loable propósito de complementar los temas comprendidos en el Programa: y resuelve remitirlas a la Secretaria General de la OEA, a fin de que sean estudiadas detenidamente por el Consejo de la Organización, los Organismos del Sistema Interamericano y demás Organizaciones Internacionales y sean incorporadas de acuerdo con su oportunidad, viabilidad y posibilidad de financiación. a los programas de los mencionados organismos o que, si así conviene, se gestione ante los Estados miembros la acción correspondiente.

1. Lista de las Resoluciones Aprobadas por la Comisión L

No. de Documento

Título

Doc. 28

"Normalización y Adopción de una Nomenclatura y una Terminología Básica de la Educación".

- Doc. 30 "Planeamiento y Desarrollo de los Programas de Salud Escolar"
- Doc. 34 "Recreación como Medio Básico de Educación **en las Areas Urbanas y Ruredes**",
- Doc. 69 y 72 "Creación de una Oficina para Fomentar el **Intercambio de Libros entre los Países Miembros** de la OEA" y "Biblioteca de América".
- Doc. 75 Y 99 "**Programa Latinoamericano de Recursos Humanos**" y "Capacitación y Formación de Personal de Alto Nivel para los Ministros de Educación".
- Doc. 78 "**Recomendaciones sobre la Enseñanza de Matemáticas, Física y Biología**".
- Doc. 80 "Estadísticas Educativas y Culturales".
- Doc. 82 "**Coordinación de Planes de Educación**".
- Doc. 101 "Asistencia Técnica por Intermedio del Departamento de Educación de la OEA y de otros **Organismos Internacionales**".
- Doc. 108 "Ayuda Técnica Inmediata para los Ministerios **de Educación**".
- Doc. 119 "**Formación de Experiencia para la Elaboración de Textos Escolares**".

2. Listo de las Resoluciones Aprobadas por la Comisión II.

- Doc. 29 "Adopción del Sistema de Escuelas Unitarias Completas para la Enseñanza Primaria de las Areas Rurales".
- Doc. 31 "La Importancia de los Programas de Alimentación Escolar".
- Doc. 32 "Creación de un Instituto Docente de Comercio **Exterior Interamericano**".
- Doc. 38 Y 114 "Formación de Instructores para Escuelas Técnicas y de Capacitación" y "Centro Regional de Formación e Investigación Pedagógica".

- Doc. 44 "Relación entre los Programas Educativos y los Procedimientos Fundamentales de la Tecnología".
- Doc. 45 "Educación en los Programas de Reforma Social Agraria".
- Doc. 46 ""Evaluación del Funcionamiento de los Sistemas Educativos".
- Doc. 49 "**Congreso Interamericano sobre Artes Populares y Artesanía Tradicional**".
- Doc. 51 "Protección del Acervo Cultural de Hispanoamérica".
- Doc. 52 "**Ayuda Financiera para Planes Educativos**".
- Doc. 53 "Difusión del Documento No. 6 de la Tercera Reunión Interamericana de Ministros de Educación",
- Doc. 54 "Intensificación y Ayuda a Pedees con Grupos Mayoritarios Indígenas".
- Doc. 55 "Instituto Técnico y Vocacional **Regional Centroamericano**".
- Doc. 66 "**Enseñanza Secundaria**".
- Doc. 68 "Creación de un Fondo Interamericano para Actividades Artísticas".
- Doc. 70 "Fomento de Actividades Editoriales en la **América Latina**".
- Doc. 71 "Creación de Centros **Regionales** para la Preparación de Maestros de Escuelas Unitarias".
- Doc. 79 "Maestros para América".
- Doc. 81 "Fomento de la Enseñanza de las Ciencias en la Escuela Primaria".
- Doc. 83 "Presupuestos Extraordinarios para **Impulsar los Programas** de Educación".
- Doc. 84 "**Ayuda al Consejo Superior Universitario Centroamericano**".

- Doc. 87 **"Instituto Interamericano para el Perfeccionamiento de Especialistas en Educación"**.
- Doc. 104 "Centro Interamericano de Planeamiento y Administración Educativa".
- Doc. 105 "Coordinación de la Ayuda Externa de la Alianza para el Progreso".
- Doc. 106 **"Exodo de Técnicos e Investigadores"**.
- Doc. 107 **"Financiamiento de las Actividades Educativas Científicas y de Capacitación Técnica de la Organización de los Estados Americanos"**.
- Doc. 111 "Constitución de un Fondo Especial para Construcciones Escolares".
- Doc. 112 **"Recursos Humanos en Programas de Bolsas de Estudio"**.
- Doc. 120 **"Forma para Determinar las Contrapartidas que Respaldan Empréstitos Externos"**.
- Doc. (sin número) "Centro Regional Latinoamericano de Construcciones Escolares".

3. Lista de las Resoluciones Aprobadas por el Grupo Coordinador.

- Doc. 100 "Destinación de los Recursos Económicos liberados por la Cesación de las Pruebas Nucleares en la Atmósfera, el Espacio Exterior y Submarinas, para el Incremento de Grandes Programas de Educación".
- Doc. 122 **"Programas de Alfabetización"**.

4. Varios.

Las siguientes Resoluciones, presentadas por las Delegaciones de Chile y Costa Rica, no pudieron ser consideradas oficialmente. Sin embargo, la Reunión recomienda vivamente a la Organización de los Estados Americanos y demás organismos internacionales que ellas sean consideradas en los mismos términos que las anteriormente transcritas;

- Doc. (sin número) "Intercambio de Informaciones sobre el Anal/albetismo".

Doc. (sin número) "Sobre Programas de Estudios y Textos **Esco-
lares**".

Doc. (sin número) "Préstamos para la Construcción **Escolar**".

**Doc. (sin número) "Creación del Instituto Latinoamericano para la
Administración de la Educación en Santiago de
Chile".**

PLANES. PROGRAMAS Y BASES FINANCIERAS DE DESARROLLO

Gustavo Martíne. **Cabañas**,
Presidente del Instituto
de Administración Pública.

Contenido, objetivos y metas.

En todo plan general de desarrollo encontramos un **diagnóstico de la situación del país, una serie de objetivos y el señalamiento de metas** por alcanzar. A su vez, todo plan general de desarrollo debe conducir lógicamente al establecimiento de políticas económicas que sean las directrices de la actividad del país, tanto en el sector público como en el **sector privado**.

Tener un diagnóstico de la situación en los países en desarrollo, ha sido una labor difícil que requiere largos años de investigación sistemática que, en cierto sentido, ha sido un factor de retardo en muchos casos para una buena planeación.

La definición de objetivos es esencial al plan. Sin duda alguna el **objetivo principal es el de elevar el ingreso por habitante. Tan importantes son las variaciones de esta dimensión comparativa del nivel de vida, que varies países la consignan como el primero de sus objetivos.**

Otros objetivos pueden ser, la distribución del propio ingreso entre los diversos sectores que componen la población de un país, especialmente el urbano y el rural, la reducción del desempleo, la distribución equitativa de la carga tributaria, la integración económica, etc.

Los objetivos sociales del plan pueden variar según las condiciones del país de que se trate y es característico de las áreas en desarrollo que, para la realización de dichos objetivos, es indispensable Devar a cabo re-

fonnas **institucionales**, tales como la tributario y ia de la tenencia de la tierra.

En los planes generales de desarrollo también tienen cabida los **objetivos en materia de educación, vivienda, salud y obras sanitarias**, re.. **forma a los sistemas de seguridad social y la no menos ímportccte**, referma de la administración pública.

Los planes generales de desarrollo tratan de alcanzar una determinada tasa de crecimiento del producto bruto interno del país. estas tasas se determinen mediante proyeccionss globales que se basan. fundamentalmente, en las tendencias observadas en períodos anteriores.

Además. existen metes para cada uno de los sectores que componen el producto bruto interno de un país. como son el sector agrícola, minero, industrial, cnstrucciones, etc. que forman el grupo de la producción de bienes y también se calculan los valores de la producción de servicios en los que se incluyen el comercio, comunicaciones, transportes. banca y finanzas. electricidad. vivienda. servicios personales y servicios del go-bierno.

Todo esto conduce a determinar los porcentajes de crecimiento anual global y por sectores. para cuya obtención se emplean técnicas muy elaboradas que presuponen un aparato estadístico bien organizado y de alta eficiencia.

Aprobación, evaluación y controles internos,

En la mayor parte de los países en desarrollo. la aprobación del plan es un aclo del Poder Ejecutivo; muy raras veces se da el caso de que dicho plan sea sometido a la discusión y aprobación **por** parte de la rama legislativa.

Una vez elaborado el plan por la oficina técnica responsable de hacerlo, **regularmente se pasa a la consideración de algún órgano de cccrdi-nación de alta [ercrquíc. bien sea el Consejo Nacional de Desarrollo o bien el Gabinete de Ministros que. normalmente. preside el Jefe del Es-tado.**

El proceso de evaluación de los planes de desarrollo se realiza simultáneamente al de la aprobación y esta tarea queda. por lo regular. a cargo del órgano nacional de desarrollo mismo. o de comités integrados

casi siempre por los miembros del gabinete. que son responsables de los ministerios económicos.

En América Latina. bajo los auspicios del programa de la Alianza para el Progreso. se creó un mecanismo operativo de carácter extra-nacional para la evaluación de los programas nacionales de desarrollo. consistente en un comité ad hoc integrado por tres miembros de la nómina de expertos designados por el Consejo Interamericano Económico y Social y otros tres expertos ajenos a dicha nómina. Los seis expertos que integran los comités ad hoc son designados por el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos a solicitud del gobierno interesado y es 5610 procedente la participación cuando el respectivo gobierno desee presentar su programa de desarrollo económico y social para su evaluación.

La evaluación que se hace por los comités ad hoc está relacionada con el problema: del financiamiento y de la ayuda técnica: que pueda obtenerse del exterior para la ejecución de los programas, toda vez que con el consentimiento de los gobiernos respectivos, las recomendaciones de los comités ad hoc se dan a conocer a las instituciones de financiamiento y a otros gobiernos.

Hasta el presente solamente cinco gobiernos en América Latina han presentado sus planes a la consideración de los grupos de expertos ya mencionados: esto. no obstante. se ha podido derivar una muy rica experiencia en materia de evaluación de los planes de desarrollo.

La fase de controles internos sobre los planes y programas. es una de las partes más débiles del sistema con excepción de los controles fiscales que se realizan a través del presupuesto en la inversión del sector público. para el resto. lo único que se tiene son los informes que se registran en las oficinas centrales de planificación cuando éstas existen.

Revisión.

Se tiene muy poca experiencia en los países en desarrollo acerca de la revisión de los planes o programas. por la simple razón de que todo este conjunto de actividades es enteramente nuevo y apenas se están constituyendo los órganos apropiados. En donde la revisión se efectúa. ésta se hace por el propio organismo de planificación que ha sido responsable previamente de su formulación.

En el caso de Colombia, para citar un ejemplo, son las Oficinas de Planeación, Coordinación y Evaluación de los Ministerios, las encargadas de hacer la verificación periódica del progreso alcanzado en los programas aprobados, hacer los ajustes necesarios o proponer otros programas si es necesario. También el Departamento de Planeación hace el avalúo de los planes y formula informes periódicos a la Presidencia, sobre la ejecución de los mismos.

Financiamiento interno y externo.

El plan de desarrollo al señalar objetivos, metas y directrices para la acción, quedarla incompleto si no fuera acompañado de la estimación de las inversiones para financiar la serie de proyectos que comprende. El estímulo de la inversión pública es más fácil de realizar que el del sector privado, pero ambos son indispensables para tener un verdadero plan de carácter nacional.

El financiamiento puede ser interno o externo. El primero está determinado por la capacidad de ahorro del país; el segundo, por el crédito de que se puede disponer fuera de sus fronteras.

La capacidad de ahorro interno está relacionada con el sistema tributario, ya que la mayor o menor magnitud del gasto público dependerá de sus ingresos fiscales, los cuales a su vez están en función del nivel de ingreso de la población y de la dinámica del desarrollo mismo. De aquí que la parte relativa a la tributación y el ahorro, sean de primordial importancia para la evaluación de los planes.

Normalmente el crédito externo se concibe como un factor complementario de los recursos internos. Ningún país podría organizar su economía a base exclusivamente de la ayuda del exterior.

El ingenio en la preparación de los planes generales de desarrollo, estriba en acertar respecto a la magnitud y carácter de las inversiones que hay que hacer en determinado tiempo para producir los aumentos deseados en el ingreso nacional y posteriormente, distribuirlo en la forma proyectada. La inversión es el factor que mueve al mecanismo, luego entonces su cálculo reviste la mayor importancia; pero aún logrando una buena estimación de las necesidades de inversión, subsiste todavía el problema de obtener el financiamiento. Aparte de considerar la participación de los sectores públicos y privado, la generalidad de los planes ha de determinar el capital fijo necesario, analizar las proyecciones del desarrollo económico propiamente dicho, del desarrollo social y otros tipos de desarrollo como

el urbano, administrativo, etc., a efecto de determinar las inversiones brutas totales. A su vez, se proyecta también la estructura de las inversiones por sectores, agrupándolos en los directamente productivos y aquéllos que corresponden a las actividades económicas de infra-estructura.

Evidentemente, la planificación del desarrollo exige sacrificios de la población a través de las políticas de precios y salarios, que tienen por finalidad mantener el consumo medio por habitante a un nivel que guarde relación con los incrementos del ingreso total; también por la limitación de los consumos suntuarios y por la aplicación de los impuestos progresivos.

Los planes de desarrollo deben basarse fundamentalmente en el esfuerzo interno, en la movilización y mejor utilización de los recursos nacionales y, en forma complementaria, en la ayuda exterior. A este propósito es pertinente citar el comentario que se hace por el Comité de los Nueve, el cual puede resumirse en los siguientes puntos:

i) posibilidad de hacer el financiamiento por programas y no aisladamente por proyectos individuales:

ii) posibilidad de obtener préstamos en mayor volumen, a más largo plazo y más bajos intereses; y aun recibir subvenciones, particularmente cuando se destinen a las inversiones sociales:

iii) posibilidad de obtener financiamiento en términos y condiciones flexibles, que incluyen el pago de los préstamos en moneda nacional particularmente cuando sea aconsejable por la situación del balance de pagos: y préstamos para cubrir gastos locales" (1).

Papel del presupuesto y controles fiscales.

Existe una estrecha relación entre la planeación del desarrollo y el presupuesto. Esta relación comienza desde la colaboración que debe haber en la elaboración de uno y otro, en la consulta permanente del personal encargado de la programación y el responsable de formular las estimaciones presupuestales, La tendencia creciente en muchos países a adoptar el sistema de los presupuestos por programas, ha facilitado más y más este tipo de coordinación. Sin embargo, el proceso para llegar a una completa identificación entre el plan de desarrollo y el presupuesto de gastos, es muy lento y requiere de un esfuerzo tesonero y sistemático, de un entendimiento y de adecuada organización.

(1) Larame d: I. Nomin. de Nueve _1 con.ejo Interamericano Económico y Social. 1962

El colocar a las oficinas respectivas al mismo nivel dentro del cuadro jerárquico de la administración pública. ya es un primer paso positivo. El integrar las comisiones de planeación con elementos permanentes de las oficinas del presupuesto. es otra conquista. El intercambio de los elementos técnicos entre una y otra dependencia, proporciona una base segura de que ambas puedan entenderse en un propósito de recíproca colaboración.

Amalgamar en una sola unidad administrativa las oficinas de planeación y de presupuesto en los países en desarrollo. presenta serias dificultades que podrían poner en peligro la eficacia de la planeación misma. Las oficinas de presupuesto cuentan ya con una larga tradición, tienen su propio personal y métodos de trabajo; la planeación es algo nuevo. en numerosas ocasiones improvisada y que aún no ha habido oportunidad de formar. ni en su tradición. ni en su personal.

El trabajo de planeación y las labores presupuestales se realizan ambos al nivel central (dirección de presupuestos. oficina de planeación) y al nivel de los propios ministerios. colaborando estrechamente con las autoridades encargadas de los diferentes sectores. Deberá pasar todavía mucho tiempo para que dentro de la capacidad de adaptación a los cambios administrativos de los diversos países, ambas funciones puedan coexistir sin fricciones y posiblemente integrarse en una etapa posterior dentro de un ambiente que asegure mayores perspectivas.

Con relación a los controles fiscales. la supervisión de la ejecución de los planes varía de un país a otro. dependiendo del papel que juegan las contralorías u organismos de vigilancia en cada gobierno. Hay casos en que el control se ejercita antes de efectuar el gasto y también con posterioridad, y casos en que el contralor tiene un poder y una fuerza excepcionales en los diversos aspectos de la administración pública. En otros casos. el control es puramente formal y no tiene trascendencia.

El control equivalente a un régimen parlamentario sobre la ejecución de los planes de desarrollo. no es común en los países en desarrollo: generalmente se deja en libertad al Poder Ejecutivo para efectuar su propia supervisión. Sin embargo. hay que reconocer que la planeación es algo tan reciente que no ha dado lugar a experiencias con suficiente tiempo para poder ser debidamente analizadas.

En un Informe del XII Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. se mencionan los casos de la República Árabe Unida en que el Pre-

sidente informa periódicamente a la Asamblea Nacional sobre el progreso habido en la realización del plan. En cambio en Francia, es un deber del parlamento controlar la aplicación del plan dentro del examen que hace sobre las condiciones en que se viene ejecutando el presupuesto.

Observaciones finales.

A manera de conclusión, después de haber intentado describir los puntos salientes de este tema, se podrían presentar las siguientes observaciones:

1') La teoría y la práctica de la administración para el desarrollo económico, se encuentran más atrasadas que las de la planificación en la mayoría de los países en proceso de crecimiento.

2') Se impone mayor atención y esfuerzo a fin de planear la planificación misma, considerando esto como un problema primordialmente de orden administrativo.

3') Se considera que la profesión de los planificadores necesita de un mayor entendimiento, confianza y apoyo por parte de las autoridades ejecutivas de los gobiernos.

4') Se da mayor énfasis a la preparación del plan que a su ejecución. El esfuerzo y recursos empleados en la preparación de los planes de desarrollo, no guardan proporción con lo que se hace para crear un mecanismo administrativo adecuado y eficiente.

5') No existe una clara noción en la opinión pública y particularmente entre los funcionarios, sobre la importancia de gobernar un país con base en una adecuada planeación para el desarrollo.

6') Es idea errónea considerar que la planeación es la tarea de unos cuantos técnicos especializados. Un plan que no es del conocimiento, ni tiene el respaldo de las grandes mayorías de la población es un documento sin fuerza operativa.

7') El más grave problema relacionado con los planes y programas de desarrollo, es la falta de coordinación entre los diversos órganos de la administración encargados de ejecutarla y se atribuye esa falta de coordinación a la ausencia de un sistema eficaz de comunicaciones entre los individuos y las instituciones mismas.

8') La falta de educación de la administración pública para la preparación de proyectos de desarrollo. es uno de los obstáculos más serios para la formulación de los planes nacionales.

9*) El financiamiento externo, se ve retrasado en su ejecución por la lentitud con que se efectúan las reformas administrativas de los gobiernos. que son indispensables para el desarrollo.

10*) Se observa por parte de las instituciones de financiamiento internacional y por los gobiernos que prestan ayuda financiera a los países en desarrollo, una gran rigidez en los métodos y procedimientos para la aprobación de programas y proyectos. Asimismo. se requieren grandes esfuerzos para racionalizar la administración pública de los países en vías de desarrollo económico.

Instituto de administración Pública.

MIEMBRO HONORARIO

SR. DON ADOLFO atnz CORTINES.

MIEMBROS FUNDADORES

SR. IJC. FRANCISCO APODACA y OSUNA.

SR. ENRIQUE CAAMAÑO. C. P. T.

SR. IJC. ANTONIO CARRILLO FLORES.

SR. IJC. MARIO CORDERA PASTOR.

SR. IJC. DANIEL ESCALANTE.

SR. IJC. GABINO FRAGA.

SR. IJC. JORGE GAXIOLA.

SR. JOSE E. ITURRIAGA.

SR. IJC. GILBERTO LOYO.

SR. RAFAEL MANCERA. C. P. T.

SR. IJC. ANTONIO MARTINEZ BAEZ.

SR. LIC. LORENZO MAYORAL PARDO.

SR. DR. ALFREDO NAVARRETE.

SR. IJC. ALFONSO NORIEGA.

SR. IJC. RAUL ORTIZ MENA.

SR. IJC. MANUEL PALAVICINI.

SR. IJC. ALVARO RODRIGUEZ REYES.

SR. IJC. IESUS RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ.

SR. IJC. RAUL SAIJNAS LOZANO.

SR. IJC. ANDRES SERRA ROJAS.

SRA. CATAIJA SIERRA CASASUS.

SR. LIC. RICARDO TORRES GAITAN.
SR. LIC. RAFAEL URRUTIA MILLAN.
SR. UC. GUSTAVO R. VELASCO.

MIEMBROS REGULARES

SR. NORBERTO AGRAMONTE, C. P. T.
SR. FEDERICO AGUILAR G. • C. P. T.
SR. UC. MARIO AGUILAR GRAJALES.
SR. UC. TUUO AGUILAR y PEREZ.
SR. UC. SEALTIEL ALATRISTE.
SR. UC. ANTONIO ARMENDARIZ.
SR. DR. JUAN AZUARA SALAS.
SR. ING. ARTURO BALEDON BERZUNZA.
SR. UC. PEDRO BOSCH GARCIA.
SR. ING. VICTOR BRAVO AHUJA.
SR. UC. MANUEL BRAVO JIMENEZ.
SR. UC. ROMAN CABELLO FLORES.
SR. UC. OCTAVIANO CAMPOS SALAS.
SR. UC. RENE CARVAJAL
SR. ROBERTO CASAS ALATRISTE. C. P. T.
SR. UC. ANDRES CASO LOMBARDO.
SR. UC. HORACIO CASTELLANOS COUTIÑO.
SR. WILFREDO CASTILLO MIRANDA, C. P. T.
SR. UC. JOSE LUIS CECEÑA GAMEZ.
SR. UC. RAUL CERVANTES AHUMADA.
SRA. LIC. MARTHA CHAVEZ QUEZADA.
SR. UC. RAFAEL CORRALES AYALA.
SR. UC. ADOLFO CRESPO.

SR. JUAN DE LA BORBOLLA. C. P. T.
SR. DR. XAVIER DE LA RIVA.
SR. ARTURO ELIZUNDIA CHARLES. C. P. T.
SR. LIC. ERNESTO ENRIQUEZ.
SR. LIC. JORGE ESPINOSA DE LOS REYES.
SR. JOSE ESTRADA OROZCO. C. P. T.
SR. LIC. HORACIO FLORES DE LA PEÑA.
SR. LIC. JOSE GALVAN ESCOBEDO.
SRITA. MARIA GARCIA DIAZ.
SR. LIC. ANTONIO GARCIA VALENCIA.
SR. ALBERTO GOMEZ SANTOS. C. P. T.
SR. DR. PABLO GONZALEZ CASANOVA.
SR. LIC. FRANCISCO GONZALEZ DIAZ LOMBARDO.
SR. LIC. HECTOR HERNANDEZ.
SR. LIC. JOSE ANTONIO HINOJOSA PETIT.
SR. LIC. ENRIQUE HURTADO NUÑO.
SR. LIC. CESAR IZAZOLA VALDEZ.
SR. LIC. ERNESTO LOBATO LOPEZ.
SR. LIC. AGUSTIN LOPEZ MUNGUIA.
SR. LIC. DIEGO G. LOPEZ ROSADO.
SR. LIC. HUGO B. MARGAIN GLEASON.
SR. LIC. GUSTAVO MARTINEZ CABAÑAS.
SR. LIC. GUILLERMO MARTINEZ DOMINGUEZ.
SR. ING. EUGENIO MENDEZ DOCURRO.
SRITA. LIC. CONSUELO MEYER.
SR. LIC. EMILIO MUJICA MONTOYA.
SR. ING. JESUS MUÑOZ VAZQUEZ.
SR. ING. ABEL J. NAVARRO.

SR. LIC. RAUL NORIEGA.
SR. LIC. JORGE OLIVERA TORO.
SR. JOSE PEREZ MORENO.
SR. LIC. FEDERICO RAMIREZ BAÑOS.
SR. LIC. JOAQUIN RAMIREZ CABAÑAS.
SR. LIC. ALFREDO RAMOS URIARTE.
SR. LIC. DAVID RANGEL MEDINA.
SR. LIC. BENJAMIN RETCHKIMAN KIRK.
SR. LIC. FERNANDO RIVERA ARNAIZ.
SR. ING. GUSTAVO ROCHA SAGAON.
SR. ING. RAUL RODRIGUEZ REYES.
SR. IJC. GUSTAVO ROMERO KOLBECK.
SR. IJC. FRANCISCO RUIZ DE LA PEÑA.
SR. LIC. ANTONIO SALAS ORTEGA.
SR. IJC. ABRAHAM SANCHEZ DE VELASCO.
SR. DR. MANUEL SANCHEZ SARTO.
SR. IJC. CESAR SEPULVEDA.
SR. LIC. ANGEL SOLANA MARTINO.
SR. IJC. DELFINO SOLANO.
SR. DAVID ~~THERRY~~. C. P. T.
SR. LIC. JUAN VICTOR VERGES.
SRITA. ERNESTINA VIDAL ARTEAGA.
SR. IJC. PEDRO G. ZORRILLA MARTINEZ.

NOTA BIBLIOGRAFICA

Trctooo de Administración General

Autor: José Galván Escobedo.
Editado por la Escuela Superior
de Administración Pública para
la América Central.

Este libro **que** nos presenta el economista mexicano José Galván Escobedo. representa uno de los más valiosos esfuerzos para **reunir**, en un estudio sistemático. los principios y prácticas de la administración de acuerdo con las ideas de los más connotados autores en esta **disciplina**.

Dos méritos podrian señalarse de esta obra: primero. el haber reunido las experiencias de hombres de empresa que **han** llevado a la práctica los principios y métodos de la administración científica y. al mismo tiempo. consignar la estructura teórica de la administración pública al través de sus más destacados exponentes y **segundo**, hacer algunas aportaciones originales para la mejor comprensión de los temas de la moderna **adminis-**tración.

El libro consta de cuatro partes:

la primera, está destinada a describir la importancia y **significado** de la administración moderna:

la **segunda**, está dedicada a clasificar y analizar los principios de organización y administración más generalmente aceptados:

la tercera parte, se refiere a la aplicación de las funciones administrativas proyectando **el** enfoque hacia los aspectos de la organización. la dirección. supervisión del personal. relaciones humanas, presupuesto. **materia-**les, coordinación y control:

la cuarta y última parte. incluye una descripción. de las distintas relaciones de la administración en las agrupaciones humanas.

El Instituto de Administración Pública se complace en presentar un **ee-**mentañño elogioso para la obra de nuestro asociado José Galván Escobedo. que sin duda despertará el interés de funcionarios públicos, **diredores** {gerentes de organismos descentralizados y de empresas **de** participación estatal o de carácter privado. y de estudiantes a nivel universitario.

Alvaro Rodríguez Reyes.