

REVISTA
DE
ADMINISTRACION
PUBLICA

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

No. 17

- Diciembre 1964

- México, D. F.

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



REVISTA DE ADMINISTRACIÖN PÚBLICA

ÓRGANO EDITORIAL DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PÚBLICA
PUBLICACION TRIMESTRAL - RESPONSABLE: LIC. ALVARO RODRIGUEZ REYES

SUMARIO

	PAG.
EDITORIAL	1
LA ADMINISTRACION PÚBLICA COMO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO " •.....• "'	3
Lic Ricardo Torres Gaitén.	
REFORMA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL... ..	16
Lic. Alvaro Rodríguez Reyes.	
REESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA	30
1"9. Javier Barros Sierra.	
PLANEACION y REFORMA ADMINISTRATIVA	33
Lic. Ernestina Vidal.	
REFORMA ADMINISTRATIVA Y RELACIONES PÚBLICAS	49
Lic. Antonio Gorda Valencia	
BASE INSTITUCIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA "' .	60
Lic. María Gorda Díaz.	
DICTAMEN DE LA COMISION DE ESTUDIO SOBRE LOS SISTEMAS Y PROCE- DIMENTOS DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA	66
NOTAS BIBLIOGRAFICAS	95

EDITORIAL

El concepto moderno de la Administración Pública, como instrumento que el Estado moviliza para la realización de los programas colectivos, implica considerar, correlativamente, la eficiencia de ese instrumento para operar la política gubernamental. El avance del Estado en el campo de la actividad económica demanda un desarrollo paralelo en el orden de la función pública; cuanto más amplia y compleja sea la tarea del gobierno más imperativa será la necesidad de planear y organizar la acción oficial. Una administración ineficaz o equívoca, incide adversamente sobre la mayor parte de las manifestaciones de la vida colectiva.

De aquí la preocupación de un grupo de estudiosos de la administración gubernamental de México en aportar sugerencias y fórmulas tendientes a mejorar y modernizar el aparato administrativo del gobierno y los procedimientos y métodos de trabajo en las oficinas públicas. Nuestra Revista, recoge en esta edición, tales aportaciones que coinciden en señalar la urgencia de una reforma administrativa a fondo y en crear las condiciones para el desempeño de la función pública conforme a normas de eficacia y responsabilidad.

No es sólo por razón de iniciarse un nuevo régimen de gobierno -aunque sea ésta una coyuntura favorable para la introducción de cambios en la Administración Pública- lo que explica y promueve la afluencia de criterios para mejorar la Administración del Estado; la organización administrativa constituye un proceso continuo y la revisión de los sistemas en el despacho de los asuntos públicos demanda de una vigilancia permanente. Obviamente, todo funcionario, al frente de una institución o de un programa de orden público, define su calidad como administrador en la forma y medida que organice, dirija y coordine los factores inherentes a la empresa o programa a su cargo.

Racionalizar y tecnificar la Administración Pública representa, más que la superación de la etapa empírica en el manejo de los asuntos públicos, un esfuerzo para allanar el camino a fin de consolidar los avances del Estado en la actividad económica y auspiciar un estilo de gobierno identificado en una tónica de austeridad y competencia.

No es casual que, como un signo de nuestro tiempo, los gobiernos de casi todos los países -independientemente de su estructura económica y social-, hayan dedicado grandes esfuerzos en abatir el burocratismo y los vicios derivados de la desorganización administrativa al mismo tiempo que aceleran el ritmo de su crecimiento. Esto es explicable porque, cuanto más importante sea el papel del gobierno en el proceso económico y social de una nación, más imperativo se torna ajustar la maquinaria estatal y los sistemas administrativos a fin de emprender una acción más efectiva.

Para un país en vías de desarrollo el propósito de remozar y racionalizar la Administración Pública ha de corresponder al grado de adelanto alcanzado en otros órdenes de la actividad pública. Esto es, a fin de que el Estado pueda acelerar el desarrollo es factor condicionante el que promueva su propia eficiencia operativa.

El otorgamiento del crédito sin dilaciones ni desviaciones a los campesinos, la tramitación expedita de los asuntos públicos, la recaudación eficiente y justa de los impuestos, la jerarquización y coordinación de las inversiones públicas, para citar sólo algunos ejemplos, son aspectos a los que va enderezada la acción del gobierno en un propósito de reforma administrativa en la etapa inicial. Cuando el intento se proyecta más a fondo —en una segunda etapa—, la reforma toca a los aspectos humanos de la Administración Pública: la selección, capacitación e incentivos económicos de los funcionarios y empleados del gobierno; por último, el cambio fundamental en la estructura administrativa implica una transformación radical que afecta no sólo las prácticas y sistemas administrativos, sino el marco institucional del Estado para ajustarlo a los fines de la planeación socio-económica y al manejo eficiente de los recursos productivos. Es decir se desarrollan los mecanismos operativos y se crean las bases para un funcionamiento adecuado de la economía en su conjunto.

La reforma administrativa no es, por tanto, un simple cambio de atribuciones o la introducción de nuevos métodos o procedimientos, es, primordialmente, —añada a cambios estructurales—, una renovación de los cuadros directivos en la Administración Pública; es la oportunidad de ingreso a los puestos de dirección de nuevos elementos que, además de su preparación técnica o académica, tengan una clara visión del papel que juega el Estado en el proceso económico y también que, imbuidos en un espíritu de servicio público, no aprovechen su puesto para satisfacer intereses personales mediante prácticas viciosas.

El material que sobre el tema se ha logrado reunir en este número de nuestra Revista resume la experiencia de varias personas conectadas con la Administración Pública de México. Priva en estos trabajos un criterio de seria observación e investigación en el campo administrativo del gobierno, con enfoque primordial, en la correlación obligada entre la administración y el desarrollo.

El Instituto de Administración Pública, como organismo de promoción para el mejoramiento de la actividad administrativa del Estado, al presentar en las páginas de su órgano editorial las ideas y sugerencias sobre la reforma administrativa, está animado del propósito de contribuir, positivamente, a una tarea que, siendo de responsabilidad inherente a la política del gobierno, atañe en su significación y cometido a todo el pueblo de México.

LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO ECONOMICO

Ricardo TORRES GAITAN

Al referirnos a la Administración Pública como instrumento para el desarrollo económico y social, necesitamos precisar el grado y amplitud de la Intervención del Estado en una economía determinada. A este respecto, el Estado puede adoptar estas actitudes:

10. Abstenerse de intervenir en la vida económica del país y únicamente crear condiciones generales para que los particulares actúen en la promoción del desarrollo. Esta posición está históricamente superada.

20. Intervenir indirectamente sobre la economía, lo cual suele hacerse mediante protecciones generales como los aranceles o por medidas regulatorias como la política monetaria. En tal caso el Estado asume una función protectora y regulatoria.

30. Intervención tanto directa como indirecta, propia de las economías mixtas, en donde el Estado no sólo influye a través de medidas como las expuestas en el punto anterior, sino como promotor directo de empresas, ejecutando además aquellas inversiones creadoras de la infra-estructura, las que a su vez impulsan a los negocios directamente productores de bienes y servicios para el mercado.

40. Ejerciendo una intervención directa con un plan centralizado, propio de aquellos países donde no existe la propiedad privada sobre los instrumentos de producción.

En consecuencia, referirnos a la Administración Pública como órgano para el desarrollo, equivale a tratar al instrumento más importante que el Estado moviliza para influir sobre el proceso económico. El grado de la intervención sobre la economía, está determinado por varios factores y condiciones, dentro de los cuales se destacan los siguientes:

10. La etapa de desarrollo en que se encuentre el país:

- o). Economía de estancamiento.
- b). Impulso inicial o despegue.
- e). En período de transición.
- d), En proceso de pleno desarrollo.
- e). De alto grado de desarrollo.

20. La estructura de la economía, según que predomine la empresa privada, una economía mixta o francamente socialista; lo cual implica que la intervención del Estado se manifestará a través de una acción regulatoria, promotora o de planeación integral, respectivamente.

30. la determinación de sus objetivos -economía de guerra, nacionalista que procura la autosuficiencia, incremento de los niveles de vida o de su potencia productiva- y los instrumentos susceptibles de ser empleados para la realización de la política adoptada.

40. Los medios o recursos de que disponga para realizar los objetivos deseados: recursos naturales, financieros, humanos, físicos, tecnológicos, así como las instituciones de diferente naturaleza y el grado de evolución política del país.

50. La organización del Estado y el grado de cooperación de la élite gubernamental para lograr el desarrollo, así como la actitud y capacidad del pueblo para responder a este propósito con su participación activa. Asimismo, de la disposición de instrumentos eficaces para la formulación, aprobación, ejecución y control de los planes y programas nacionales.

60. La disponibilidad de cuadros humanos y la estabilidad política con recambio social que le dé vitalidad al sistema socio-económico y lo impulse hacia metas de superación cultural y material.

Intentaremos abordar las relaciones entre la administración y el desarrollo, teniendo en cuenta que su grado y eficacia serán diferentes en el tiempo y el espacio.

Cuando nos referimos a la Administración Pública como instrumento para el desarrollo, nos estamos confinando, por una parte, a este solo aspecto, y no a los demás que se refieren, enunciativamente, a la adopción de una teoría que sirva de guía y orientación al desarrollo; a la determinación de una meta general y de metas parciales; a la fijación de los objetivos fundamentales a lograr; a los recursos o instrumentos de toda índole; y, por otro lado, no haremos sino referencia circunstancial de otros instrumentos y medios de acción, como son las políticas fiscal y monetaria; de inversiones y de comercio exterior, etc.

Por lo tanto, específicamente concentraremos la atención en la organización pública para el desarrollo económico y social que incluye los estudios y la formulación de planes nacionales de desarrollo, y su aprobación, ejecución y vigilancia, en función de ciertas metas y objetivos.

La Administración Pública influye en todas las etapas del desarrollo, desde el diagnóstico y el logro de la información, pasando por las etapas de formular y aprobar los planes, hasta su ejecución y vigilancia, para lo cual deberá buscar la colaboración de los demás sectores de la comunidad.

Partimos de que planear es proyectar la utilización más completa y racional de todos los recursos de la comunidad, seleccionando entre las diferentes alternativas, aquella que prometa producir el resultado óptimo. La finalidad, obviamente debe consistir en mejorar los niveles de vida de toda la población.

Ante estas circunstancias, la Administración Pública, en su aspecto general, es el medio que el gobierno emplea para aplicar las leyes y reglamentos hacia la consecución de determinados fines.

Orgánicamente, la Administración Pública es el conjunto de instituciones concretas a través de las cuales el Gobierno ejerce sus funciones.

En cuanto a la política económica y social, la Administración Pública es el instrumento general y de primer grado, en donde la inversión y el comercio exterior, como ejemplos, representan instrumentos parciales y de segundo grado.

En consecuencia, la Administración Pública es un instrumento **sine qua non** para el desarrollo; es la concreción operativa del Estado.

En tal caso, el Gobierno realiza y ejecuta, a través de la Administración Pública [incluido el sector descentralizado] las diferentes políticas. Por consiguiente, la Administración es el instrumento primordial de que el Gobierno se sirve para aplicar su política económica y social.

Por política entendemos el conjunto de medidas que el Estado pone en acción para realizar sus fines propuestos.

Tan importante como formular el plan con sus metas y objetivos, señalando los recursos e instrumentos, los métodos y las técnicas, lo es también organizar la Administración Pública para alcanzar dichas metas y objetivos. Por lo tanto, la planeación señala qué es lo que una comunidad se propone alcanzar y la Administración señala y ejecuta los procedimientos operativos para lograrlo. Aquella es la meta y ésta el modus operandi.

La operación exige no sólo un órgano especial encargado de formular el plan, sino una organización administrativa para ejecutarlo y ejercer la vigilancia. En tal virtud, se debe partir de un concepto nuevo de la Administración Pública para el desarrollo, agregando a las funciones tradicionales del Estado, las nuevas funciones exigidas para dicho propósito. Las funciones y la organización, el cómo y quién, dependerá de las metas y los objetivos de cada país. Es decir, que el tipo de organismo, su nivel jerárquico, la línea de dependencia, sus atribuciones y organización interna, dependerán tanto del grado de desarrollo del país en cuestión y del sistema económico, como de los propósitos del Gobierno, y si está dispuesto a transformar el medio o a conformarse con el existente. Las reformas radicales siempre van adelante de las condiciones económicas, políticas y sociales imperantes.

En los países menos desarrollados la Administración Pública suele ser inadecuada para la formulación y operación de planes de desarrollo. Es indispensable eliminar el retraso en ésta, como requisito previo para que el desarrollo pueda acelerarse. Se necesitan técnicas administrativas modernas y proporción de personal. Singular importancia tiene también la reorganización de las estadísticas, tan necesarias como que son la brújula de la planeación a la vez que sirven al propósito de elaborar cifras con el mínimo de retraso, para el control del plan, en cuyo caso al descubrir fallas al nivel macroeconómico, promover las correcciones correspondientes. Cuando el Estado asume responsabilidades económicas y sociales que no estaban a su cargo, la transformación de la Administración Pública es la consecuencia inevitable, a fin de que haga frente a esas nuevas responsabilidades, en forma previsoras y mediante la coordinación de los órganos que integran el aparato administrativo.

En otras palabras, se pretende un desarrollo que no sea producto de la acción espontánea, logrado mediante un proceso natural y sólo autorregulado por las simples fuerzas del mercado; sino que se procura un desarrollo con la acción decisiva del Estado, a través de una eficiente Administración Pública, que promueva cambios sociales, políticos y culturales, hechos que implican la

necesidad de efectuar previamente cambios a la organización administrativa del Estado. La reforma administrativa suele realizarse en forma sucesiva y parcial y por ello resulta insuficiente. Lo que aquí se implica es la reforma global, que comprende la transformación radical de la maquinaria estatal con propósitos de servir mejor a los programas de desarrollo económico y social.

Cabe señalar que del libre cambio, se pasó a la intervención indirecta, de ésta a la acción proteccionista y reguladora de la actividad económica, luego a la realización de obras básicas al desarrollo, después a la tarea promotora de empresas ligadas al mercado por su oferta de bienes y servicios, y finalmente, a la planeación o programación general de la economía.

Es decir, del libre cambio relativo, se pasó a una política de impulso al desarrollo económico, y actualmente se entra a una etapa de franca programación estatal, y para estos efectos, el desarrollo económico programado requiere de un esfuerzo administrativo no sólo de magnitud mayor, sino de una calificación superior. En consecuencia, surge la necesidad de crear la institución que formule el plan general, el cual a su vez se integra de planes sectoriales y éstos de proyectos específicos mediante los cuales se demuestre la conveniencia y la viabilidad económica y política de ellos.

Se infiere que es preferible que el organismo encargado de la planeación cuente también con el apoyo de las empresas privadas y de los trabajadores, y en su caso, del público en general. Aquí es donde se puede apreciar la importancia del órgano planificador y la trascendencia de su labor, porque se toma como punto de referencia para aquilatar el progreso de los propósitos colectivos.

Las relaciones entre la administración pública y el desarrollo económico, representan el casi olvidado título de antaño: economía política. A dicha relación entre ambas disciplinas sociales, hay que agregar ahora el concurso de los sociólogos y juristas, de los antropólogos y educadores, a los ingenieros y los técnicos y profesionistas en general.

Los factores políticos e institucionales, así como los sociales en general, pueden acelerar u obstaculizar el desarrollo económico. Pero dentro de los diversos factores que inciden sobre el proceso de éste, la Administración Pública juega un papel estratégico de primordial importancia, ya que su mayor o menor eficacia se traduce en que determina, en buena parte, el éxito o fracaso de todo plan de desarrollo, en sus etapas de formulación, aprobación, ejecución y control. Una Administración Pública inadecuada afecta la ejecución de cualquier plan. Durante su realización, un buen plan puede volverse inerte, en cambio, cualquier plan puede arrojar buenos resultados si se cumple a través de una eficiente administración.

La Administración Pública tiene que estar a la altura de la tarea planeadora; tiene que haber correspondencia entre el plan a desarrollar y el organismo encargado de administrarlo. La responsabilidad política y técnica de este organismo tiene que estar en correspondencia con la magnitud y la complejidad de la tarea asignada, porque resulta más difícil ejecutar un plan que elaborarlo. En la medida que medie un lapso mayor entre la elaboración y la ejecución del plan, más significación adquiere la administración del desarrollo.

Los avances del plan y las dificultades consiguientes, van alejando cada vez más su correspondencia con la formulación inicial. De aquí que los encargados de elaborar y corregir los planes, deben estar en contacto estrecho con quienes lo ejecutan, y compartir toda la responsabilidad de vigilar su correcta operación.

Los planes subsecuentes deberán contar con la experiencia adquirida, en donde tanto la colaboración como la tarea administrativa, afinen y estrechen su coordinación hacia su funcionamiento más eficaz, de acuerdo con las circunstancias siempre cambiantes y en donde el sentido de responsabilidad y la experiencia de los funcionarios garanticen mayor éxito para los planes futuros.

LA ORGANIZACION PARA EL DESARROLLO

La planeación implica, ante todo, la determinación conciente de líneas de acción y la transformación de decisiones en objetivos. la conversión de los cálculos estimados en resultados deseados. En ausencia de la planificación, los acontecimientos quedan expuestos al azar. Al decidir el poder público intervenir en el curso del desarrollo, la misión del órgano central de planificación debe consistir en promover y formular el plan, y vigilarlo en lo general. Otros organismos se encargarán de su aprobación, ejecución y vigilancia con fines de control. Todos estos organismos deberán estructurarse en forma coordinada, ya sea perpendicular u horizontalmente.

El grado de centralización o descentralización depende de la naturaleza socio-económico del país y de su configuración geográfica y política. En general, en los países subdesarrollados la planificación está más centralizada, debido a la escasez de personal preparado, a la falta de comprensión, a la lentitud con que se modifican las actitudes, los métodos, las técnicas y los procedimientos tradicionales. Y, en donde el sector privado tiene escasa iniciativa el sector público tiene que suplirla. La ejecución del plan, sin embargo, requiere de la mayor descentralización.

En la preparación de los planes sectoriales debe lograrse la colaboración de las dependencias que tengan a su cargo la responsabilidad de ejecutarlo. El órgano central debe estructurarse sobre la base de establecer oficinas especiales de planificación en cada dependencia pública importante, y en cada entidad federativa con la que celebre el convenio de cooperación respectivo. Con los sectores privados se buscará también la cooperación y, en su caso, los compromisos en materia de inversiones.

La planeación tiene que realizarse gradualmente, pues la información, el personal preparado, la experiencia y la colaboración de todos los sectores, sólo se alcanzan después de cierto tiempo.

Al perfeccionarse la organización y el funcionamiento, se emplearán con mayor eficacia las técnicas y los instrumentos, los métodos y los recursos.

La influencia de la Administración Pública sobre el desarrollo puede ser indirecta, tal como la administración de justicia o la seguridad pública, o más directa como la aplicación de la política fiscal y de comercio exterior.

Pero el hecho indiscutible es que la Administración Pública es un elemento constancial al desarrollo económico, y para ejercitar esta función, se requiere preparar buenos presupuestos, adiestrar el personal, afinar la supervisión, mejorar la organización administrativa, lograr la cooperación de los gobiernos locales y de los sectores privados; evaluar continuamente la ejecución de los programas y proyectos, recomendar medidas correctivas, etc.

Así como la cibernético o la industria petroquímica demandan grupos de hombres preparados en determinadas especialidades y grados, así la planeación exige investigadores, técnicos en las diferentes ramas, personal especializado en estadísticas, demografía, sociología, política, publicidad, etc. En general, necesita contar con el apoyo de todo el pueblo y convencerlo de que los beneficios serán a largo plazo; que el desarrollo representa en cierta forma una promesa para nuestros descendientes, al fin de que alcancen superiores niveles de vida económica, cultura, social, política y, en general, mayor bienestar.

Pero la organización del Estado tiende a ser conservadora. Privan en ella la rutina y los intereses creados, factores éstos que generan obstáculos al desarrollo. Singularmente en los países menos desarrollados, resulta inadecuada para la tarea de programación; y es allí obviamente donde los métodos tradicionales de la Administración Pública reclaman cambios fundamentales en su organización y funcionamiento, en su personal y en sus sistemas.

El desarrollo económico programado y la reforma administrativa SON problemas correlativos. Dicha reforma tiene que operarse para atender no sólo las funciones tradicionales del Gobierno, sino a las nuevas que el desarrollo económico programado demanda.

La reforma administrativa es un medio para un fin inmediato: la programación. Esta a su vez, es un medio para otro fin superior; elevar los niveles de vida de las mayorías y la capacidad productiva del país.

Tanto la reforma administrativa como la ejecución del programa de desarrollo económico, quedarán sujetos a las modificaciones que la experiencia determine. Sin embargo, la operación del plan tiene que basarse en una clara formulación del mismo, así como en la asignación de responsabilidades; decisiones oportunas y vigilancia permanente; coordinación de actividades y ejecución adecuadamente vigilada.

Convertir la maquinaria gubernamental en un instrumento de acción para el desarrollo económico, es un proceso no fácil de realizar. Hay que vencer las prácticas de operación tradicionales, el empirismo y las rutinas administrativas; hay que transformar la organización donde predomine el trabajo en equipo y con fines de interés general. Especial problema presentan los organismos autónomos debido a su relativa independencia, a la disposición de recursos propios y a veces al "secreto" de sus operaciones, en donde sus funcionarios suelen considerarse insustituibles.

La transformación de la Administración Pública tiene diversos efectos sobre el desarrollo. Por ejemplo, la mejor administración fiscal provee de mayores recursos financieros al Gobierno; las instituciones de crédito público, pueden captar más ahorros privados; la regulación del comercio exterior puede servir de apoyo a la política de desarrollo; los empresas propiedad del gobierno

podrán aumentar sus utilidades o disminuir sus pérdidas (disminuyendo así los subsidios del Gobierno); se logrará un mayor y mejor control de los organismos descentralizados con fines predeterminados; los Gobiernos locales podrán cooperar y recibir a la vez mayor atención a los problemas de su entidad, por ejemplo, en la construcción de escuelas, presas, centros de salud y vivienda popular, otorgamiento de crédito rural e industrial, operaciones éstas que deberán ejecutarse en forma coordinada con los gobiernos estatales y municipales.

Si es cierto que la función crea al órgano, se requiere también que el órgano cumpla eficazmente su función. Conviene insistir en la necesidad de crear el organismo o los organismos de planeación, cuya función, cualquiera que ella sea, los fortalecerá y a su vez promoverá su desarrollo. Sin embargo, el éxito de la Administración Pública como promotora del desarrollo, dependerá de las características de la economía en cuestión, de la decisión del poder público y del grado de cooperación de las fuerzas económicas organizadas, de la preparación de la población y del grado de organización alcanzado y, en general, del ambiente predominante en materia política, económica, social, cultural, de justicia, tributación, seguridad, etc.

Las funciones esenciales de los órganos que deben intervenir en la planeación en las diferentes etapas, son las siguientes:

- a). Formulación del plan.
- b). Aprobación.
- c). Ejecución.
- d). Vigilancia.
- e). La formulación del plan comprende dos fases,

1a. La preplaneación, que esencialmente comprende el reconocimiento de las necesidades de acción según las condiciones socio-económicas; la determinación preliminar de los objetivos; la determinación de la unidad de planeación, fijando su organización estructural básica y funciones; la formulación [vrdico correspondiente; la asignación de recursos para los actividades planificadoras y la fijación o determinación de metas, en donde se expresen las directrices básicas y las formas de acción.

20. La planeación propiamente dicha, incluye en forma principal la traducción de los objetivos en metas de operación por ramas y sectores; recopilación de la información y estudio de las principales alternativas; identificación de los objetivos. señalamientos del orden jerárquico de éstos; re-examinar las alternativas óptimas dada la información y estadística adicionales y traducirlas en un conjunto de proposiciones para la acción futura.

b). Aprobación del plan. Esta facultad corresponde originariamente al Poder Legislativo, el cual puede dictar una ley general en donde fije las normas [urtdlces fundamentales y conceda facultades al Ejecutivo Federal en lo que se refiere a la adopción específica de los planes, si es que no se reserva el Legislativo la facultad de hacerlo.

e), Ejecución del plan. Esta función es la que más reclama de una apropiada organización, de donde emanen las decisiones ejecutivas y que a la vez dispongan de los elementos necesarios. Especial importancia adquiere la cen-

tralización o descentralización, hecho que puede estimular la cooperación y la aportación de todos los sectores y entidades federativas. Debe haber penetración entre la unidad central y las regiones y sectoriales. Es decir, el plan debe concebirse de arriba a abajo y de abajo hacia arriba, con el objeto de establecer una doble corriente ascendente y descendente.

La ejecución estará a cargo de las Secretarías y Departamentos de Estado, las instituciones descentralizadas y las empresas de participación estatal mayoritaria, e igualmente deberán participar las entidades federativas en cuanto acepten convenios de cooperación para el desarrollo de sus propias entidades y los sectores privados en la medida que se logre la cooperación de trabajadores y empresarios, las cooperativas y los productores independientes.

dl. El control y la vigilancia del plan es uno de los casos menos definidos en cuanto a qué autoridad le corresponde. En general, suele quedar en manos de un organismo creado ex-profeso, que podríamos denominar Contraloría General, encargada de inspeccionar e intervenir la marcha de la operación práctica del plan y recomendar los cambios pertinentes. Es obvio que deberá estar en contacto estrecho con el organismo formulador del plan, ya que cada año habrá necesidad de reformar éste, a fin de que la experiencia sirva de pauta para el futuro.

El examen de los resultados a la luz de las realizaciones, permitirá observar las desviaciones, las fallas, las interrupciones, las fricciones administrativas, etc., con el objeto final de hacer una reconsideración adecuada al confrontar los resultados reales con los previstos.

LA PLANEACION DEL DESARROLLO Y SUS ETAPAS

El desarrollo económico y las aspiraciones para lograrlo están de moda. Hay programas que se conciben y no llegan siquiera a ponerse en ejecución, otros que terminan con el fracaso, y otros que sí logran transformarse en resultados concretos.

El hecho es que la realidad no se deja domeñar fácilmente. La ilusión del hombre suele caminar más de prisa que sus posibilidades realizadoras. A menudo no reparamos en que la realización de esta justificada aspiración, exige muchos esfuerzos y cierto tiempo. La naturaleza y la sociedad están regidas por leyes que no se pueden impunemente transgredir o ignorar. El desarrollo económico planeado es una ciencia y un método, una técnica y un medio de acción aún en ciernes, sobre todo en los países menos desarrollados. Ya se trate de una economía donde predomine la libre empresa, de economías mixtas o de aquellas donde los instrumentos de producción pertenezcan al Estado, ya se trate de una economía poco o muy evolucionada, el hecho es que operar el desarrollo económico no es una tarea fácil ni a corto plazo. La planeación es por ahora una tarea de difícil aplicación. Sin embargo, ello no es motivo para abandonar la tarea, sino para acometerla con decisión. La exigencia del progreso, las aspiraciones sociales hasta ahora insatisfechas y el deseo de que se cumplan lo más rápido posible, chocan con la estructura económica y social que resulta menos flexible respecto a la posibilidad de satisfacer pronto y eficazmente las necesidades más vitales de las mayorías.

La proqronocion surge cuando se considera que la libre operocron de las fuerzas del mercado no conduce a la utilización óptima de los recursos productivos, y que es la intervención del Estado el órgano que debe procurar el empleo más racional de los recursos y operar los cambios estructurales que permitan el progreso, como la reforma agraria, de la administración pública y del sistema fiscal, etc.

La planeación significa sacrificar cierto grado de libertad individual y por tanto aplicar cierto grado de coerción. Implica limitaciones para importar artículos o para invertir libremente, y en las economías de planeación compulsiva implica también limitaciones para trabajar o para dedicarse al ocio. Significa sacrificar algo actual para cosechar en lo futuro.

La planeación, condenada por unos y defendido por otros, puede ser instrumento para el progreso o para el retraso. Quizá esto se explique por el olvido de que ésta debe operarse por etapas y con planes sucesivos. Al principio, si el retraso del país es importante, habrá que empezar por crear ciertos pre-requisitos esenciales realizando reformas que eliminen trabas feudales. Después, el Estado podrá concentrar su atención y recursos hacia el impulso de los sectores básicos de la economía. En un tercer estadio, seguramente operará planes parciales de carácter sectorial de aquellas industrias claves para el desarrollo. En una cuarta etapa, se encontrará con la necesidad de coordinar e integrar en un plan nacional, los planes parciales o sectoriales, y finalmente, podrá pasarse a la etapa en donde se planeará no sólo la inversión y los importaciones, el volúmen de ocupación y de producción en general, sino la demanda fina! y atender integralmente aspectos de planeación social.

Con referencia a los planes de desarrollo, suelen considerarse las siguientes etapas:

1a. La determinación de la meta general (por ejemplo sostener una tasa de desarrollo de 6% anual), en donde [ueqon importante papel el ahorro nacional y la corriente de fondos del exterior.

20. La especificación de las metas sectoriales (por ejemplo incrementar la producción agrícola en determinado por ciento), es decir, elegir los sectores claves hacia los cuales han de canalizarse preferentemente los recursos.

30. Los proyectos específicos componentes de cada programa sectorial y que consiste en el señalamiento de la ubicación de las plantas, su tamaño, etc.

Al lado de estos diferentes grados suele haber programas especiales de carácter regional, cuando se reúnan determinadas características singulares en una comarca determinada

Hemos visto que el Estado tiene una acción doble, formulador del plan y ejecutor total o parcial del mismo, y por ello su acción la desenvuelve mediante estas dos funciones esenciales.

El Estado ya no puede permanecer como un ente pasivo, tanto por razones de orden económico como de carácter político y social. Tiene que promover directa o indirectamente la actividad económica. La etapa histórica en la que se dejaba conducir y gobernar por los hechos ha pasado. Ahora se trata de prever los acontecimientos y de gobernarlos. Su liderato lo ejerce no sólo en

el aspecto político sino en el económico y administrativo, en el grado suficiente para dirigir los esfuerzos públicos y privados hacia metas definidas. En consecuencia, ya no limita su papel y función a mantener la ley y el orden y a prestar los servicios públicos fundamentales. En alguna manera es también promotor, cuando no el agente más dinámico.

Cuando el Estado se propone formular planes de desarrollo, generalmente sigue la línea de trazar planes a corto y a largo plazo. En cuanto a la realización inmediata, generalmente aborda problemas cuyo propósito es eliminar estrangulamientos, promover el desarrollo de industrias claves, impulsar al sector privado inversionista; efectuar inversiones creadoras de economías externas; superar obstáculos y rigideces sociales; ajustar la organización y la administración para el desarrollo, etc. A largo plazo, la meta fundamental consiste, económicamente en el cambio estructural de toda la economía y socialmente en preparar equipos humanos capacitados en todos los niveles y lograr una adecuada distribución del ingreso. Para ambos propósitos, de corto y largo plazo, se tienen que adoptar nuevos métodos para elaborar la información y recomendar criterios, objetivos y prioridades.

Los organismos públicos descentralizados a menudo son más eficientes para la realización de los programas económicos. Sus ventajas radican en que están mejor equipados para la formulación de planes sectoriales y su ejecución; tienen mayor flexibilidad para satisfacer determinadas necesidades que los particulares no atienden, dada la baja rentabilidad, la cuantía de la inversión o el riesgo de la misma. Jurídicamente pueden adaptarse a cualquier clase de sociedad que la Ley General de Sociedades Mercantiles contiene, o mediante decreto pueden crearse corporaciones públicas con administración **sui géneris**. En cuanto a sus funciones abarcan a multiplicidad de ellos, como la de ser instrumentos para el desarrollo, prestar servicios financieros, públicos o sociales, organizarse para la investigación en particular o la planeación. En general pueden tener flexibilidad para asuntos comerciales o de cualquier otra naturaleza, con la ventaja de que el Gobierno puede reservarse los controles que decida y ciertas facultades de política.

SUMAR O

Hemos visto que la planeación tiene diferentes grados.

Suele decirse que en su sentido justo, sólo es aplicable a aquellas economías cuyos medios de producción pertenecen al Estado en donde éste actúa como único planeador. También es usual aplicar el término a las economías mixtas, en donde participan los sectores público y privado con cierto grado de coordinación, y en otros casos la planeación se refiere sólo al sector público.

Los problemas inherentes al desarrollo son numerosos y complejos. Debido a estos hechos se necesita la acción previsoras del Estado y la cooperación de todos los sectores económicos del país. En consecuencia, el Estado tiene necesidad de planear el curso de dicho desarrollo con el propósito de lograr el máximo rendimiento de los recursos y propiciar una mejor distribución del ingreso. Para ello emplea como instrumento general la Administración Pública,

en cuanto que son los órganos de ésta los que formulan y ejecutan el plan, buscan la cooperación de los sectores privados y finalmente corrigen las deficiencias observadas en la operación. En su sentido específico, la Administración Pública emplea todos los instrumentos parciales de que dispone, donde se destacan las inversiones y el comercio exterior, la moneda y el crédito, la política fiscal y el gasto pública.

Pero el desarrollo como proceso histórico que opera cambios estructurales en la economía de un país, exige cambios correlativos en la organización y el funcionamiento de la Administración Pública.

El gran mercado y la producción masiva no pueden funcionar sino en forma planificada. O planean los monopolios en busca de ganancias privadas o planea el Estado con propósitos de satisfacer las necesidades que demanda el interés público.

La acción entre el desarrollo económico y la Administración Pública es recíproca. Un desarrollo económico programado y de impulso vigoroso presupone una administración pública eficiente y promotora. Por el contrario, el desarrollo se frustra con una Administración Pública deficiente y funcionarios indolentes.

Por consiguiente, una Administración Pública en desajuste con las necesidades de una política económica opera como un freno al desarrollo, y a la vez, una Administración Pública adecuada para impulsar a dicho desarrollo, actúa como factor estimulante del mismo.

La Administración Pública es un instrumento de diferente naturaleza y alcance respecto a los instrumentos regulatorios o impulsores, como son la política fiscal y la monetaria. Es más bien el órgano que planea y ejecuta, y que a la vez emplea todos los demás instrumentos públicos. Se trata no sólo de observar y dirigir su funcionamiento, sino de encauzarlo hacia la meta principal.

Los nuevos conceptos sobre planeación, no sólo toman en cuenta los instrumentos de política económica {presupuestaria, fiscal, monetaria, de comercio exterior, etc.} y la programación sectorial (industria, agricultura, servicios), sino la idoneidad de los organismos encargados de llevar a la práctica los objetivos consignados en el plan, con un sentido de orden y eficiencia en su ejecución.

La interrelación de la Administración Pública y el desarrollo económico puede destacarse de acuerdo con los siguientes aspectos:

10. Un programa de desarrollo carece de viabilidad en ausencia de un sistema de organización estatal eficiente que lo convierta en algo práctico.

20. En el mundo contemporáneo, es el Estado quien tiene la responsabilidad de programar el desarrollo económico y de operarlo. La empresa privada tiene que actuar dentro de un marco condicionado por la acción gubernamental.

30. Los instrumentos específicos de política económica (monetaria, fiscal, de comercio exterior, etc.), cobran virtud a través de los órganos de la Administración Pública.

40. El nuevo concepto de la planeación para el desarrollo enfatiza que tan importante como la definición de las metas y objetivos de un programa de desarrollo, lo es la planeación del instrumental para la operación de ese programa.

De aquí que para obtener una tasa de desarrollo mayor, sean necesarias:

o). Una reforma de la Administración Pública para ajustarla a las necesidades de un desarrollo económico y social.

b). la Administración Pública es el instrumento al través del cual se formula, ejecuta y, en su caso, vigila y controla el plan. Si el Poder legislativo no se reserva la facultad de aprobarlo, corresponderá entonces al Gobierno Federal esta responsabilidad,

el. Coordinar las diferentes dependencias e instituciones a fin de elevar su eficiencia, lograr una acción congruente con el plan de desarrollo aprobado. Complementariamente deberá elaborar estadísticas y allegarse información, preparar personal, etc.

Hemos dado quizá un mayor énfasis al problema de la planeación que al concepto del desarrollo mismo, y ello se debe a que, actualmente, los países que aspiran al desarrollo económico, de alguna manera recurren a formular planes, cualesquiera que sean las características de éstos y sus deficiencias.

En consecuencia, la Administración Pública para el desarrollo con cierto grado de planeación, adquiere un relieve mayor y es, de acuerdo con ésta cuando más se destaca su importancia.

Es la Administración Pública como instrumento operativo del Estado, la entidad que puede hacer cálculos globales, estimar el consumo y su estructura; la inversión y su destino; las exportaciones e importaciones; el coeficiente de inversión y lo relación de capital a producto; etc. y, en consecuencia, la que establece escalas de prioridades, elige entre alternativas, fija metas y objetivos, etc.

Una de las más importantes tareas de la planeación es la determinación de un modelo de asignación de recursos que haga posible la mayor contribución al incremento del producto neto. En las economías de libre empresa, se emplea el sistema de costos y productos como guía para la distribución de recursos. En las economías mixtas hay campo para los dos sistemas, los cuales o veces resultan complementarios o competitivos (inversión pública o educación, etc.)

Por lo general, en las economías en desarrollo, siempre hoy como por los dos sectores, lo que se necesita son más recursos, organización, coordinación, etc. El Estado en este tipo de economías no sólo aprovecha la iniciativa privada sino que la estimula. lo que se busca es el mejor empleo de las fuerzas y recursos productivos.

Hay acción recíproca entre el desarrollo y la Administración Pública, aunque es preciso señalar que el factor preponderante es la estructura económica. La Administración Pública tiene su influencia en el desarrollo, pero con los límites impuestos por las estructuras productivas. La interdependencia está

regida por el principio de que la Administración Pública no puede contradecir esa estructura, aunque puede influir para modificada.

BIBLIOGRAFIA

- | | |
|---|--|
| Administración Pública | Pedro Muñoz Amato. |
| Capitalism, Market, Socialism and Central Planning | Alexander Eckstein |
| Economic Development in Perspective | F. K. Galbraith. |
| Administración Pública y Desarrollo Económico | Alvaro Rodriguez Reyes. |
| Administration For Development | Donald C. Stone. |
| Planning by Stages. [The Indian Journal of Public Administration) | f. Tinbergen. |
| Viabilidad Económica para la América Latina | Victor L. Urquidi. |
| Revista de Administración Pública | Editada por el Instituto de Administración Pública de México. |
| Revista de Administración Pública | Editada por el Instituto Superior de Administración Pública de Argentina. |
| Revista Internacional de Ciencias Administrativas | Editada por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. |

INTRODUCCION

Cualquier intento de modificar situaciones creadas de la vida social, da origen a cuestiones debatibles, y en el caso de la reforma administrativa del Gobierno, no sólo adquiere tal carácter al incidir sobre condiciones pre-establecidas, sino porque todo cambio que afecte a la organización y funcionamiento del Estado tiene, por lo general, implicaciones de orden político.

Aún más, corremos el riesgo de caer en la posición de un "reformismo" intrascendente fustigado por la corriente progresista que se inspira en una filosofía política de acción revolucionaria. Frente a este riesgo, quisieramos aprovechar este breve exordio para precisar que nuestra concepción de la reforma administrativa está eslabonada a la idea de operar los cambios en la Administración Pública que está exigiendo la nueva estructura económica y social de México; es decir, consideramos este intento encaminado a rehabilitar y dar continuidad al proceso evolutivo del país, para consolidar e impulsar los avances del Estado en el campo de la actividad económica.

Es obvio que una reforma administrativa deba substanciarse y ser formalizada por una reforma legal que exprese la voluntad del poder público en ese sentido; pero obvio es también que ni la norma jurídica, ni la proclama política, ni los planes de desarrollo tienen la virtud de administrarse solos. Es a través de la Administración Pública que el Estado opera sus programas, realiza sus metas y ejerce también sus atribuciones. De aquí la importancia de enfocar nuestra atención al problema de la eficiencia de la actividad gubernamental y específicamente, tratar de identificar las principales fallas de nuestro sistema administrativo, a fin de presentar, como consecuencia, un cuadro de medidas tendientes a mejorar la organización y el funcionamiento de la administración estatal

Para ese objeto, el método que utilizaremos consistirá en segmentar y observar aisladamente los campos principales de la actividad administrativa del gobierno pero sin perder de vista la perspectiva integral de la reforma. No vamos a concretarnos a la simple propuesta para una redistribución de funciones entre las Secretarías y Departamentos de Estado; trataremos por el contrario, de penetrar en la estructura misma de la administración gubernamental, analizaremos los problemas concernientes al factor humano, a la planeación y coordinación de la actividad estatal, a los aspectos del proceso presupuestal y al de las compras y adquisiciones del gobierno y por último, nos referiremos a los sistemas de trabajo en las oficinas públicas.

* Conferencia sustentada en la Facultad de Derecho -U.N.A.M.-, en el Seminario sobre "Planeación Socio-Económica. Derecho Administrativo y Administración Pública", organizado con la colaboración del Instituto de Administración Pública. México, 1964.

La premisa condicionante de una reforma administrativa, es la propia capacidad innovadora del Estado. En tanto el impulso no surja de una conciencia política gubernamental, proyectada a la tecnificación de la maquinaria administrativa y a elevar la eficacia de los procesos operativos, no podrán esperarse resultados satisfactorios. Mas no debe esto interpretarse en un sentido unilateral. La reorganización administrativa no sólo ha de partir de un propósito oficial, sino también de una genuina aspiración del pueblo. El factor educativo y la moral pública juegan, sin duda, un papel destacado en esta tarea. La exigencia de los ciudadanos para racionalizar y moralizar la administración, presiona sobre el poder público para emprenderla. Sin embargo, reiteramos que la reforma administrativa, debe constituir parte substancial de la política superior del Gobierno, conforme a un plan integral y llevada, a sus últimas consecuencias, con un alto sentido de responsabilidad nacional.

Para fines de presentación haremos aquí, al tratar cada uno de los factores que influyen en nuestra Administración Pública, una enunciación general de los principales problemas para indicar después las medidas que a nuestro juicio podrían aplicarse a su solución.

I.-EL CUADRO FUNCIONAL DEL ESTADO

El examen del régimen administrativo del Estado de acuerdo con la ubicación y forma en que se ejercen las funciones, nos permite consignar las siguientes deformaciones:

10.-Una concentración excesiva de las funciones en los niveles superiores de la jerarquía administrativa, lo cual se traduce en una dirección altamente centralizada de la actividad gubernamental.

20.-Se observa una duplicación frecuente de funciones y falta de precisión en las esferas de competencia. Para ilustrar esta duplicidad e interferencia de atribuciones, señalaremos que en materia de comercio exterior intervienen múltiples organismos e instituciones del gobierno. Es también ostensible la duplicación en materia de crédito a la agricultura, en la construcción de obras públicas y en otros campos de la Administración Pública.

30. -No existe una clara diferenciación de las funciones de línea y las funciones de asesoramiento, en la cual se basa una de las distinciones más importantes de la administración moderna.

40.-Encontramos una asignación heterogénea de funciones. Sólo para ejemplificar este punto podríamos señalar que de acuerdo con la actual Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, parece impropio que la Secretaría de Gobernación maneje aspectos de rifas y sorteos, o que la Secretaría de Salud y Asistencia construya obras públicas.

Hasta aquí la enunciación de los problemas relativos al cuadro funcional de la Administración Pública. Veamos ahora cuáles son nuestras sugerencias sobre esta materia:

10.-Desde luego, fomentar la práctica de la delegación de autoridad. Dentro de las condiciones políticas que han determinado un carácter centralizado en el ejercicio del poder público, podría intentarse un esfuerzo tendiente a lograr que se confiaran a las jerarquías intermedia e inferior de la Administración Estatal mayores responsabilidades. La tónica en este esfuerzo sería impuesta por la formación administrativa del funcionario y por la naturaleza de las facultades que deban delegarse.

20.-Debe tratarse de eliminar la duplicación de funciones. Esto implica un minucioso análisis para determinar dónde surgen las interferencias más ostensibles. Hemos ya señalado algunos casos, pero sin duda existen otros más, donde aparecen las duplicaciones y dan margen a fricciones entre dos o más organismos del Estado.

30.-Se requiere también diferenciar y armonizar las funciones asesoras con respecto a las de ejecución. Esta idea se deriva de la observación de que el funcionario público se ve obligado a emplear la mayor parte de su tiempo a atender los asuntos cotidianos y firmas inherentes a su cargo, quedándole poco tiempo para reflexionar y obtener la información conducente a apoyar sus decisiones.

y fino/mente, dentro del aspecto funcional de la Administración Pública Federal, se sugiere revisar la actual Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y demás ordenamientos afines con la mira de corregir la heterogeneidad del cuadro actual de funciones.

n.-LA ESTRUCTURA ORGANICA DEL GOBIERNO FEDERAL

Proyectamos ahora nuestro análisis a un aspecto más profundo de la Administración Pública y de mayores implicaciones en un propósito de reforma administrativa; nos referimos a los cambios a la estructura orgánica de la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal.

La progresiva intervención del Estado en la actividad económica ha dado lugar a la creación no sólo de un mayor número de Secretarías y Departamentos de Estado, sino de múltiples organismos descentralizados y empresas de participación estatal. El cuadro institucional del gobierno a partir de 1925, se ha acrecentado en forma impresionante.

El examen de esta organización administrativa vigorosa y dinámica nos permite hacer las siguientes observaciones:

1o.-El crecimiento de la estructura administrativa del Gobierno se ha desenvuelto sin obediencia a un plan. Esto tal vez podría explicarse por la expansión inusitada de las actividades del Estado. las cosas han tenido que hacerse sobre la marcha, y con frecuencia, han surgido nuevos organismos en respuesta a necesidades y programas urgentes de orden colectivo. El resultado ha sido la pulverización administrativa de la acción *estatal* con los problemas inherentes a la coordinación y control del sector público descentralizado.

2o.-La expansión de la estructura orgánica del Estado se ha traducido en una cantidad excesiva de acuerdos que atiende personalmente el Jefe del Ejecutivo.

Obviamente esta amplísima área de supervisión en la jerarquía superior del Gobierno es, además de agobiadora, impráctica para los fines de una eficiente dirección y coordinación de la Administración Pública. Esto es explicable, porque entraña una dispersión del esfuerzo, porque centraliza las decisiones y porque, irremediablemente, presiona sobre la energía física y nerviosa del Jefe Superior de la Administración Estatal.

3o.-Otra observación sobre este aspecto estructural, es la falta de uniformidad en la organización interna de las dependencias del Ejecutivo Federal. Esto no significa que la organización de cada Secretaría o Departamento de Estado no deba variar según sea la naturaleza de las funciones a su cargo. Lo que deseamos enfatizar es que la integración de las dependencias en direcciones, departamentos, oficinas, etc., aparece frecuentemente deforme y con diversos tipos de relación jerárquica que hace difícil precisar las líneas de autoridad y los agrupamientos funcionales.

Por último, dentro de la actual estructura del gobierno, no se cuenta con instrumentos administrativos para la planeación a un nivel jerárquico adecuado que hagan eficaz la acción previsora del Estado. En nuestra Administración Pública se han hecho ya algunos intentos para incorporar a su estructura, organismos de programación y para coordinar las políticas económicas. Uno de esos intentos fue la creación de la actual Secretaría de la Presidencia que asimiló a la Comisión de Inversiones e incorporó en su organización interna a la Dirección General de Planeación. Sin embargo, este esfuerzo ha tenido alcances limitados.

A fin de hacer frente a las deficiencias señaladas en la estructura orgánica, las sugerencias que haremos implican una transformación substancial del aparato administrativo del Gobierno. Al bosquejar este tema, no escapa a nuestro entendimiento el cúmulo de problemas de diversa naturaleza que habría de vencerse. Transformar la estructura de la Administración Pública, es tarea de enorme complejidad que presupone: el estudio a fondo de la organización y funcionamiento de cada dependencia del Ejecutivo Federal, apoyo político y financiero y actualización de los ordenamientos jurídicos más importantes.

Con este antecedente, las ideas que presentaremos con la mira de modernizar la maquinaria administrativa del Ejecutivo Federal y de acuerdo con las observaciones previamente anotadas, son del orden siguiente:

10.-Iniciar el propósito de planear la estructura administrativa del Gobierno. Esto es, que al lado de cualquier programa o plan de desarrollo socio-económico que emprenda el Estado, debe también planearse la organización del instrumento que ha de realizarlo; lo cual implica evaluar sus posibilidades de ejecutar eficientemente los propósitos para los que fue creado, establecer las bases de coordinación con otros organismos y asegurar las medidas para el control de sus operaciones. Cada nuevo organismo debe someterse a un enjuiciamiento previo para determinar si no duplica o interfiere la acción de otros ya establecidos.

la tarea de planear la organización administrativa del Estado ha de ser de carácter permanente, en respuesta a la naturaleza dinámica de la función gubernamental.

2o.-Fusionar algunas dependencias que integran el cuadro superior de la Administración Pública con objeto de coordinar mejor la acción del Gobierno y reducir el número de acuerdos directos que atiende el Jefe del Ejecutivo. Es una experiencia ya conocida que cada vez que adviene un nuevo régimen de gobierno, se expresa la necesidad de crear nuevas dependencias. Si el comercio exterior, el control de los organismos descentralizados o el renglón de las sub-sistencias, representan actividades importantes dentro de la función pública, se procede a sugerir, para atenderlas, la creación de nuevas Secretarías o Departamentos de Estado.

Nuestro criterio a este respecto, es que no sólo es improcedente crear nuevas dependencias del Ejecutivo Federal, sino que, por el contrario deben reducirse, integrando varias de ellas que atienden actualmente a funciones similares. Como complemento derivado de una reestructuración, de esta naturaleza, deberá promoverse el establecimiento de subsecretarías en el régimen interno de cada dependencia, de acuerdo con un criterio funcional.

Consideramos que al reducir el número de funcionarios con los que el Presidente acuerda directamente se facilitará la coordinación del esfuerzo y se obtendrá un control más adecuado en la ejecución de la política gubernamental.

3o.-Es también conveniente revisar la organización interna de las dependencias federales para adaptarla conforme a un criterio funcional y con líneas de autoridad, bien definidas.

4o.-Una de las medidas más importantes para racionalizar la Administración Pública, consiste en incorporar a la estructura gubernamental el sistema orgánico encargado de la planeación socio-económico. Sería este un instrumento administrativo encargado de formular los programas y planes del gobierno con base en información cuidadosamente encauzada.

La idea sería crear un Consejo Nacional de Planeación Socio-económica con una Oficina Central de Planeación que constituiría su órgano técnico, y cuyo núcleo administrativo podría estar representado por la actual Secretaría de la Presidencia, exceptuando sus actuales funciones de carácter operativo. Volveremos sobre este tema, por la gran transcendencia que representa en los futuros propósitos de programación gubernamental.

5o.-Por último, al señalarse el fenómeno del crecimiento en el sector público descentralizado, se ha hecho referencia también a los problemas de coordinación y control a que ha dado origen el surgimiento progresivo de entes administrativos autónomos y semi-autónomos.

Nuestra sugerencia a este respecto, consiste en establecer **organismos de control financiero**, que a la manera de consorcios, orienten y coordinen a grupos de empresas, de acuerdo con un criterio funcional. Es decir, habría un organismo de esa naturaleza para cada una de las principales actividades económico-sociales.

Esta idea se sustenta en los principios que rigen la división del trabajo y la concentración del esfuerzo. Los organismos de control financieros no tendrían funciones operativas sino de promoción, vigilancia y coordinación, los cuales actuarían a su vez con el carácter de comités consultivos para los asuntos relacionados con la marcha diaria de las empresas o instituciones descentralizadas.

Serían estos organismos equiparables a los "entes de gestión" de la Administración Pública Italiana, donde se ha experimentado con éxito este recurso administrativo para coordinar, controlar y promover las empresas del Estado.

En suma, nuestras sugerencias para reestructurar la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal se proyectan en cuatro direcciones:

PRIMERO, Fusionar algunas Secretarías y Departamentos de Estado de acuerdo con un criterio de homogeneidad en sus funciones, y con el propósito de limitar el ámbito de supervisión personal del Jefe de la Nación.

SEGUNDO: Crear, dentro de la estructura de cada dependencia, el número de subsecretarías que, de acuerdo con la importancia de los agrupamientos funcionales, demanden atención especializada.

TERCERO, Incorporar a la estructura administrativa del Gobierno Federal el Consejo Nacional de Planeación Económica y Social con su órgano técnico encargado de preparar los planes y programas, la Oficina Central de Planeación. Concomitantemente promover el establecimiento de oficinas de planeación dentro de cada dependencia del Ejecutivo y en las más importantes empresas del Estado.

CUARTO, Establecer organismos de control financiero que actúen a nivel jerárquico apropiado, con funciones de promoción, coordinación y control del sector público descentralizado.

III.-EL FACTOR HUMANO DE LA ADMINISTRACION

Indudablemente, el factor humano es determinante de los resultados en todo tipo de organización. De aquí que el acento de la administración científica se ubique en la política de personal como elemento de señalada importancia para la dirección eficaz de las instituciones. Es axiomático que una organización no puede ser mejor ni peor que los elementos que la integran.

Actualmente existen en el Gobierno Federal 320,000 plazas (que corresponden al personal de base, supernumerario y con cargo a la partida de salarios); esto es sin considerar las plazas que corresponden al Personal Militar, al de la Armada, las plazas eventuales y aquéllas que se cubren con cargo a la partida de "Honorarios".

Quedan fuera también de esta enunciación las plazas de los funcionarios, empleados y operarios de los organismos descentralizados y empresas del Estado, los que no obstante pertenecer a instituciones consideradas dentro del público, rigen sus relaciones contractuales, principalmente, de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo o por la Ley General de Instituciones de Crédito.

Dentro de este encuadramiento general, las principales fallas localizadas en el campo de la administración del personal público federal, pueden consignarse en la forma siguiente:

1o.-No existe una política central de personal, en función de normas generales de aplicación uniforme para todas las dependencias. De hecho, cada Secretaría o Departamento de Estado, establece su propia política de personal; los aspectos de selección, capacitación, prestaciones e incentivos, etc., no obedecen a una directriz central, sino a criterios más o menos autónomos adoptados por cada dependencia.

20.-Se siguen métodos anacrónicos para la selección del personal. No todas las plazas administrativas se ponen a concurso a fin de atraer al servicio público los mejores elementos, y con frecuencia, es la recomendación política la pauta decisiva para el ingreso a los puestos del gobierno.

30.-Es observable una insuficiente capacitación del personal, tanto por lo que se refiere a su preparación antes de asumir sus funciones como estando ya en el puesto, para fines de superación técnica y administrativa. Es decir, no existe una carrera administrativa que fomente en el empleado un espíritu de superación, a base de una mejor preparación técnica.

40.-Persiste un fenómeno, que podríamos calificar de estrangulamiento escalafonario el cual da lugar al estancamiento del empleado público y, en consecuencia, a que pierda el interés por su trabajo. Aunque existen Comisiones Mixtas de Escalafón que dictaminan sobre los movimientos y ascensos del personal en cada dependencia, el hecho es que se han formado largas listas de turno para las promociones, debido a una mala estructura del sistema escalafonario

So.-Tal vez el aspecto que *más* se enfatiza cuando se pretende justificar el bajo rendimiento del trabajo en la burocracia, es la deficiencia de sus remuneraciones. Sobre este particular, debemos puntualizar que los sueldos de los servidores públicos son relativamente bajos de acuerdo con el actual costo de lo vide. toda vez que en promedio, sólo alcanza la cifra de \$870.00 mensuales más el 10% de sobre-sueldo en el Distrito Federal. A esta cantidad se deducen los impuestos, la cuota sindical y su aportación al ISSSTE.

Obviamente, las bajas percepciones económicas 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* completar su gasto familiar.

Por último, es pertinente consignar que los empleados públicos se encuentran dentro del ambiente político en que se desarrolla la Administración Gubernamental; los desfiles, las comisiones sindicales y especiales, las recepciones de carácter público, los permisos, *etc.* restan efectividad al trabajo de la burocracia; y lo que es aún más grave, muchas veces el atraso en el despacho de los asuntos públicos es atribuible a que el empleado de Gobierno sólo dedica unos cuantas horas de su jornada al trabajo efectivo.

Dentro de este contexto, veamos cuál podría ser la forma de atacar este aspecto vital de la administración del Estado.

No hay duda respecto a que un propósito serio de mejorar la administración ha de partir del factor humano. La eficacia de los servicios públicos está condicionada básicamente por la idoneidad, respetabilidad y preparación del personal que presta sus servicios al gobierno. No hay recurso alguno que substituya a la cooperación conciente y entusiasta del personal cuando se trata de mejorar la organización administrativa del Estado. Pero si el servidor público no se ve investido de la importancia y respetabilidad que le corresponde como representante del poder público, poco puede exigírsele a cambio.

Nuestras propuestas en esta materia son las siguientes:

10.-Iniciar el establecimiento del serVICIO civil ajustándolo a los ordenamientos de lo Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Estimamos que algunos de los ordenamientos de esta ley podrían apoyar la iniciación del sistema de méritos mediante la adaptación de algunas de sus disposiciones. Esto sería a nuestro juicio, el pre-requisito para mejorar la administración del personal del Estado, porque permitiría atraer a los mejores elementos al servicio público y crearía las condiciones para elevar la eficiencia y estimular el progreso personal de los empleados del Gobierno.

20.-Proveer capacitación y formación técnica y administrativa a todos los niveles del Gobierno. Este esfuerzo podría desplegarse en varias direcciones:

al Reorientar los programas de las actuales academias de capacitación que operan actualmente en varias dependencias del Ejecutivo Federal.

b) Establecer una Escuela de Administración Pública, auspiciada por el Gobierno Federal, para formar los futuros cuadros directivos del Estado.

c) Fortalecer los programas y cursos que se imparten en algunas Escuelas de la Universidad Nacional Autónoma de México, e

d) Iniciar una amplia campaña de relaciones públicas tendiente a dignificar el desempeño del trabajo gubernamental.

So.e-e-Dentro de este aspecto, debemos considerar la ingente necesidad de modificar racionalmente la actual estructura escalafonaria dentro de cada dependencia del Gobierno. Lo correcto sería conceder los ascensos dando prioridad al criterio de la eficiencia respecto al de antigüedad y adoptar medidas persuasivas para que, los empleados que ya hayan cumplido el plazo de su jubilación, obtengan su retiro asegurado.

40.-Se requiere aumentar convenientemente los sueldos del personal público. Esta medida no se haría en forma indiscriminada sino como parte de un plan de remuneración en correspondencia con la clasificación ordenada de los puestos públicos.

Es de primordial importancia que dentro de las posibilidades del erario federal, se eleven las remuneraciones de los trebcjodores al servicio del Estado, y se revisen a fondo los tabuladores de sueldos, para crear las condiciones de estímulo a quien, por su posición de servidor público, debe fincar su respetabilidad y responsabilidad en lo suficiencia de sus ingresos legítimos.

Asimismo, podría iniciarse una depuración cautelosa pero decidida del personal público indolente o Irrespncsb!e. No hacemos a un lado nuestra preocupación de que una medida de esta naturaleza tropezaría con serios obstáculos debido tanto a razones políticas como a que, por ley, está garantizada la estabilidad de la gran mayoría de los empleados públicos.

Finalmente, la superación del elemento humano en la Administración Pública, no es sólo cuestión de incentivos, de métodos o sistemas, sino de la actitud superior del gobierno y del pueblo para respetar y dignificar la posición del servidor público.

IV.-COORDINACION y PLANEACION DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO

Es axiomático que, en la medida que se desarrolla el esfuerzo especializado por la complejidad creciente de las funciones del gobierno, mayor es también el imperativo de planear y coordinar el esfuerzo conjunto del Estado. Es ya una experiencia comprobada que la clave de la eficiencia operativa radica en la coordinación y en la esfera gubernamental, la armonización de las políticas, es la pauta inicial de la programación económica y social.

De aquí nuestra intención de tratar ambos temas en forma complementario. No subestimamos el hecho de que existan formas autárquicas de acción administrativa en las esferas superiores del gobierno, explicable en cierta forma, por métodos deficientes de comunicación Intersecretarial. tampoco pasamos por alto el que en el régimen interno de las dependencias del Ejecutivo, no haya con frecuencia una acción armónica. Sin embargo, lo que nos parece más importante subrayar, es que cada dependencia u organismo del Estado formula y adopta su propio plan de trabajo sin entrelazarlo o correlacionarlo con los de otros dependencias.

Por tal motivo, nuestra idea es que para racionalizar y tecnificar la Administración Pública de México, o fin de que sirva mejor al cumplimiento de los programas de desarrollo, es conveniente abundar en el propósito de establecer el sistema orgánico encargado de planear o programar la actividad del Estado aprovechando este recurso administrativo para influir en el desarrollo económico y social del país.

El conjunto orgánico para la planeación cuyo establecimiento sugerimos, estaría integrado por un Consejo Nacional de Planeación Económica y Social (formado por los titulares de aquellas dependencias con funciones primordialmente económicas), con una Oficina Central de Planeación que sería su órgano técnico y los Consejos Regionales y Estadales.

Como un complemento de las unidades de planeación que se han propuesto habría un órgano de vigilancia del plan y comités consultivos integrados por representantes de los sectores más importantes en la vida del país.

Obviamente, pero que la función del Consejo y de la Oficina Central de Planeación no fuera inoperante se requeriría ubicarlas (como ocurre en la mayor parte de los países que se desarrollan conforme a un plan), al lado de las oficinas adscritas al Jefe del Estado y en posición de cuadros de asesoramiento técnico.

La Oficina Central de Planeación podría estar formada de las siguientes direcciones, 1) De Planeación y Programación. 2) De Presupuestos, 3) De Estadística, 4) De Organización y Sistemas. y 5) Administrativa.

El sistema orgánico de planeación que se propone sería la pauta para coordinar, en un plano superior, la actividad de los órganos del poder público, sin menoscabo de otras medidas tales como las reuniones periódicas del Gabinete, los organismos de control financiero y la reorientación del Informe Presidencial hacia una perspectiva nueva; esto es, para anunciar al pueblo las metas y objetivos alcanzados en cada ejercicio, no con base en programas aislados y de adscripción secretarial, sino en función de los planes nacionales en que esté comprometido el esfuerzo conjunto del sector gubernamental en forma coordinada con la acción de los particulares.

V.-EL PROCESO PRESUPUESTAL DEL GOBIERNO

La Administración Pública, como instrumento del Estado para acelerar el desarrollo económico, encuentro en el presupuesto de egresos el factor condicionante para llevar a la práctica los programas y proyectos con un sentido de orden y previsión. La gestión preventiva del Estado al asignar, de acuerdo con una estimación de gastos, los recursos para financiar el cumplimiento de los programas, da lugar a un conjunto de procesos en la formulación, ejercicio y control de los presupuestos.

La consideración respecto a cómo se lleva actualmente el proceso presupuestal nos lleva a señalar las siguientes observaciones:

10.-Los presupuestos se formulan, frecuentemente, sin apego a la naturaleza específica de los programas.

Zo.c-d.cs cifras presupuesta/es se subestiman, siguiendo una práctica oficial de aprobar asignaciones de acuerdo con lo concedido en el ejercicio previo.

30.-Existe una rigidez de los procedimientos presupuestales que afecta negativamente el funcionamiento de las oficinas públicas y origina retardos en los pagos por adquisiciones y servicios.

40.-EI Presupuesto Federal de Egresos no incluye las erogaciones del sector público descentralizado, dando en consecuencia, una imagen parcial del gasto público.

Con este antecedente, las medidas que se sugieren para superar este aspecto de la Administración Pública Federal son del orden siguiente:

10.—*Procurar*, mediante el recurso de los "Presupuestos Programa", el ajuste de las estimaciones de gasto a la naturaleza y alcance de los propósitos gubernamentales y con apego a un criterio funcional de las asignaciones.

20.-Con base en lo anterior, cuantificar adecuadamente las asignaciones, a fin de atenuar la práctica frecuente de recurrir a las ampliaciones líquidas y reducir, en lo posible, los sobregiros excesivos.

30. Aprovechar el presupuesto como instrumento para la planeación y control de la actividad estatal.

40.-Conceder una mayor flexibilidad al ejercicio presupuestal manteniendo sólo un control central respecto a las desviaciones de los gastos con relación a los presupuestos aprobados.

50.-De manera especial, dentro de este cuadro de sugerencias se reitera la conveniencia de iniciar la consolidación del presupuesto correspondiente al sector público. Tarea esta de gran trascendencia y también de gran complejidad, en la que habrán de vencerse innumerables obstáculos.

Sin embargo, mientras esta consolidación no se logre tendremos una imagen parcial de la administración financiera del Estado, porque quedan fuera del presupuesto los gastos corrientes y de inversión del sector más dinámico de la Administración Pública Federal. Además, tiene esto implicaciones que inciden en la falta de control y coordinación de los gastos que realizan las entidades autónomas y semi-autónomas del Estado. Consecuentemente, nuestro criterio es que deben incorporarse en un solo documento presupuestal, todas las estimaciones de gasto del sector público.

VI.-LAS COMPRAS Y ADQUISICIONES DEL GOBIERNO

El renglón de las compras y adquisiciones representa, no sólo por su magnitud, sino por constituir un factor coadyuvante para la eficaz realización del trabajo en las oficinas y para los obras públicas, otro aspecto de señalado interés en la Administración Gubernamental de México.

Asegurar que los bienes y servicios que el Estado requiere, se obtengan a los precios más bajos sin menoscabo de su calidad y de su oportunidad en la entrega, ha de ser motivo de permanente preocupación.

Mucho se ha avanzado ya en el propósito de establecer normas efectivas de regulación y control; sin embargo, no es ninguna osadía indicar que, por desgracia, persisten en este campo algunas prácticas perniciosas aún no desarraigadas de nuestro ambiente burocrático.

La situación prevaleciente nos conduce a presentar las siguientes recomendaciones:

1o.—No hay una política central en materia de compras que fije los lineamientos básicos y las normas que rijan su funcionamiento, aplicable a todos los organismos del sector público.

2o.—Con frecuencia los precios que se conceden al gobierno resultan más altos que los que prevalecen en el mercado. La explicación se funda en los problemas que tienen los proveedores para obtener los pedidos, lograr la recepción de los productos en los almacenes del gobierno y para cobrar sus facturas.

3o.—No existe coordinación de las oficinas de compras con los almacenes e inventarios, esto se traduce en una imprecisión de los mínimos y máximos en las existencias y también en que, con cierta frecuencia, por falta de una clara especificación de los artículos o por dolo, se reciban productos que no reúnen los requisitos de calidad deseable.

Las medidas que podrían enunciarse para superar este aspecto de la Administración serían:

1o.—Fijar directrices centrales en materia de adquisiciones aplicables a todo el sector público y subordinar el proceso de las compras a una acción programática con presupuestos y calendarios determinados.

2o.—Sistematizar y ampliar las prácticas de contratación de bienes y servicios a base de concursos, sin excepciones.

3o.—Integrar adecuadamente los procesos de compras, con los de inventarios y almacenamientos haciendo una estimación pertinente de los mínimos y máximos en las existencias.

VII.-TRAMITES y SISTEMAS DE TRABAJO

El último factor que trataremos en el examen de la Administración Pública de México, es un trasunto de las fallas en la organización administrativa del gobierno. Los trámites largos y complicados se traducen en un desperdicio lamentable no sólo del esfuerzo de funcionarios y empleados, sino del público en general, que ha de esperar, pacientemente, el lento avance de los asuntos oficiales.

Aunado al tremendo desperdicio de energía humana y de recursos materiales, las rutinas administrativas deforman el carácter del servidor público, cuya iniciativa y voluntad se asfixian en un mundo de papeles; da margen a que intereses emboscados en los trámites tortuosos deformen las relaciones del empleado con el público, y por añadidura que el "burocratismo" se apodere de las mentes, anegándolas en un pantano de conformismo e inutilidad.

Con ser tan urgente simplificar los procesos de tramitación en las oficinas públicas, resulta ser éste uno de los problemas más difíciles de resolver. El empirismo, los intereses creados y la hostilidad del empleado hacia los nuevos sistemas, hace que fracasen, las más de las veces, los intentos para mejorar este aspecto de la Administración Gubernamental.

Sin embargo, los esfuerzos para introducir sistemas más eficientes en las oficinas del Gobierno, han dado ya algunos resultados favorables que, aunque esporádicos, permiten deducir la posibilidad de penetrar, a fondo, en el escabroso terreno de los trámites administrativos. Con base en ello, estimamos conveniente presentar las siguientes sugerencias concretas:

10.-Establecer, en cada dependencia del Ejecutivo Federal, una Oficina de Organización y Métodos, dependiente, en forma directa de las Autoridades Superiores.

20.-Aprovechar los nuevos adelantos tecnológicos para mejorar las operaciones administrativas y de control en las oficinas gubernamentales, así como eslabonar la asesoría técnica en esta materia.

30.-Adaptar los métodos de simplificación del trabajo a los procesos operativos de la actividad gubernamental.

40.-Fomentar las iniciativas y sugerencias de los empleados públicos para racionalizar el trabajo de las oficinas, mediante el otorgamiento de estímulos y recompensas a su esfuerzo creativo.

No quisiéramos pasar por alto uno de los aspectos que más se enfatizan cuando se habla de la Administración Pública; nos referimos a la inmoralidad administrativa, toda vez que sus implicaciones se reflejan en la mayor parte del ambiente colectivo. Probablemente, si consideramos la interacción de fuerzas que operan entre la Administración Pública y el medio social en que se desarrolla, habría que concluir que la conducta del servidor público responde a un conjunto de motivaciones y a una escala de valores que se derivan del propio ambiente donde se ha formado. Y obviamente, la ética administrativa no florece en un medio donde reinan la anarquía y la desorganización. Por ello, se hace aún más imperativa la reforma a fondo de la Administración Pública como una responsabilidad ineludible de nuestro propio esfuerzo.

El resumen de nuestras ideas con las propuestas fundamentales para llevar al cabo la reforma administrativa del Gobierno Federal podría centrarse a la siguiente:

Modificar la estructura actual de la Administración Pública, mediante la fusión de algunas Secretarías y Departamentos de Estado; establecer el sistema orgánico de la planeación a nivel presidencial; e incorporar los organismos de control financiero, para la integración gradual del sector público descentralizado.

Con respecto al personal del gobierno, se indica la conveniencia de iniciar el establecimiento del servicio civil, dentro de las normas jurídicas contenidas en la Ley Federal de los Empleados del Servicio del Estado; crear la Escuela de Administración Pública bajo los auspicios del Gobierno Federal, y mejorar las percepciones económicas y las prestaciones asistenciales de los servidores públicos.

Coordinar las políticas del Estado con base en el instrumento de la planeación y establecer un sistema de comunicación intersecretarial que permita la armonización del esfuerzo en los estratos superiores del gobierno.

Vincular la acción presupuestal a la naturaleza y alcance de los programas y planes del Estado y consolidar, en un solo presupuesto, todas las erogaciones del sector pública.

Centralizar la política de compras y depurar en este campo los procedimientos que aseguren la calidad y oportunidad en los suministros. Y finalmente, introducir nuevos sistemas de trabajo en el despacho de los asuntos públicos para simplificar los trámites y dar mayor agilidad a la maquinaria administrativa del gobierno.

* * *

La superación de los fallos de nuestro aparato estatal ha de lograrse al través del esfuerzo calificado y conciente del Pueblo y el Gobierno de México. Si hemos sido capaces de crear un cuadro institucional vigoroso para mantener **en lo exterior** una posición de dignidad y decoro, y **en lo interno**, un ritmo creciente de intervención estatal para el fomento económico y social, podremos también, con nuestra propia capacidad creativa, superar las deficiencias administrativas del Estado que entorpecen nuestro desarrollo económico y **propician deformaciones en el ejercicio de la función pública.**

Los avances más significativos de nuestra historia se deben a la eficacia de la voluntad popular, la cual, ha abierto la ruta histórica para una acción más vigorosa del Estado en su lucha contra el dominio extranjero, contra el fanatismo religioso, contra las fuerzas regresivas y contra los embates del imperialismo económico y político.

Está así planteado el dilema de nuestra época; o fortalecemos las instituciones públicas al través de gobiernos eficientes, progresistas y honestos o nos resignamos a preservar el **status quo** donde dominen los privilegios tradicionales.

Es o través de mejorar lo administración pública que se puede lograr un **gobierno más efectivo; un gobierno que planifique y racionalice la acción administrativa del Estado; un gobierno que apoye las reivindicaciones del Pueblo en forma inteligente y proba; un gobierno en fin, que traslade, en acción efectiva, las normas de nuestra Constitución Política y coadyuve a reestructurar nuestra sociedad contemporánea.**

Es ya una experiencia histórica que, cuando la acción estatal obstruye el **proceso de desarrollo económico y social por su actitud equívoca o ineficaz,** el Pueblo pierde la fe en sus gobernantes y traslado incluso su desconfianza respecto a la virtud de los preceptos jurídicos que rigen la vida institucional de una nación.

Al terminar nuestra exposición, quisiéramos reiterar el que una reforma administrativa del Gobierno pretende apoyarse en una filosofía social y política inspirado en el propósito de consolidar los avances del Estado en el dominio de la actividad económico; intento crear las condiciones para una efectiva [usflcic social] basada en uno más equitativa distribución del ingreso; tiende a influir sobre la estructura económica vigorizando las instituciones de servicio público y racionalizando la acción del Estado mediante la planeación económica y, en su más caro anhelo, aspira a servir eficazmente para encauzar la conciencia del Mexicano en su lucha por la paz, lo cual entraña la más ingente tarea de esta generación, porque de ello depende no sólo nuestro progreso y bienestar, sino nuestra propio supervivencia.

CIUDAD UNIVERSITARIA

1964

REESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA

ING. JAVIER BARROS SIERRA

N. de la R. En la entrevista televisada celebrada recientemente por el señor Ing. Jovier Barros Sierra, siendo Secretario de Obras Públicas, con el Director de un diario de esta Capital, externá importantes criterios sobre la necesidad de una reestructuración o fondo de la Administración Pública Mexicana. Nuestra REVISTA recoge en éstas páginas la parte relativa de las declaraciones del señor In9. Barros Sierra, como autorizada opinión sobre el teme al cual se dedica esta edición.

Pregunta: Hablando de una mejor estructuración del gobierno, ¿qué opina usted de la idea de que un solo funcionario tuviera a su cargo la tarea de planear y jerarquizar no sólo las obras públicas, sino toda la inversión del gobierno; todo lo que signifique impulso a la economía? Un funcionario, naturalmente, que tuviera un propósito de promoción y no como sólo objetivo el de frenar a los otros Secretarios. Mire usted, en mi experiencia en Hacienda pude ver cómo cada uno de los señores Secretarios de Estado y los Jefes de Organismos Descentralizados sienten que necesitan más y más recursos, lo que además, es cierto, y cada quien jala para su lado. El Secretario de Educación quiere más y más escuelas, y el de Recursos Hidráulicos más y más presas, y usted querría más y más «rminos. etcétera; pero *como* los recursos del gobierno son limitados, hay necesidad de una jerarquización; de establecer prioridades, como dirían los americanos. Aunque claro está que al final es el Presidente de la República quien resuelve, alguien le debería llevar el problema ya técnicamente planteado. ¿cree usted que falta este funcionario o no?

Respuesta: Bien, yo creo que existen en la actual Administradón instituciones que cubren .eso función, aunque quizá no en una forma tan clara o expresa como usted lo sugiere o propone. Yo estimo que lo fundamental es que el Presidente de la República tenga un órgano de consulta absolutamente idóneo, de primera cclídc, que le pueda dar opiniones sobre las inversiones que las distintas Depedencias del Poder Público proponen o solicitan. También es muy importante, a mi juicio, estudiar la inversión total y revisar lo que sucede actualmente. Hasta ahora -usted lo sabe muy bien- el volumen de recursos disponibles se determina por el órgano recaudador de acuerdo con sus pronósticos y se

reporte entre los gastos corrientes que ya se conocen para el año siguiente y el resto, el sobrante, reforzado naturalmente por recursos de crédito nacional e internacional, es 10 que se destina a inversión que ha dado en llamarse inversión social. Quiere decir entonces que se utiliza aquello que está disponible, pero quizá el planteamiento lógico sea el contrario: determinar cuáles son las necesidades del país y después ver la manera de allegarse esos recursos, aunque no se hayan planificado. Pero usted en esto seguramente tiene mejor opinión que yo.

Pregunta: -Tengo la misma opinión, señor ingeniero. No es mejor ni peor, es la misma. Yo creo que en eso se distingue precisamente la economía privada de la economía pública. Usted y yo gastamos lo que tenemos, es decir, para saber en qué y cuánto vamos a gastar debemos partir del dinero que tenemos. El gobierno no; el gobierno tiene que partir de lo que necesita y después ver cómo saca el dinero: con contribuciones, con préstamos exteriores, con préstamos interiores, con lo que sea. Imaginemos que hay una guerra. El gobierno no puede decir no vamos a ir a la guerra porque no tenemos dinero, o no se puede atender a los damnificados, porque no hay impuesto especial que suministre el dinero necesario. Así es que el punto de vista que usted acaba de expresar es, en mi opinión, el correcto y el técnico. Pero yo tenía en mente otro lado del problema: el de la necesidad de atender tanto al aspecto económico como al político. Es lógico que el señor Presidente de la República atienda a los dos, pero él sufre las presiones políticas más que ninguna otra persona. De ahí, que un funcionario que fuese principalmente técnico podría ver cuál es la obra más productiva, o la de recuperación más rápida, o la que puede dar lugar a un estímulo mayor a la economía, tener, en suma un criterio económico más bien que el de la presión -por lo demás muy justa y humana-, de cada una de las regiones que quieren obras. En ese tipo de funcionario estaba yo pensando.

Respuesta: Sí, entiendo. Llámese funcionario o llámese órgano lo que importa es que el procedimiento no tenga una etapa previa en la que ya se establezca un criterio político, sino que se deje al Jefe del Ejecutivo tomar este tipo de decisiones. Es decir, que lo que a él llegue sea exclusiva y únicamente técnico: que el orden de prelación o jerarquización, como usted lo llama, de las inversiones o de las obras sea fijado por criterios esencialmente económicos y técnicos, y sea el Jerarca el que decida si se altera ese orden de prelación, en consideración a razones de índole política.

Pregunta: El temor que yo tengo y que por experiencia sé no es infundado, es que frecuentemente la Secretaría encargada de proponer el orden de prelación -la de Hacienda en mi época, digamos, para no culpar a nadie de ahora- frene las obras en vez de estimular la economía. Cuando se creó la Comisión de Inversiones se supo-

nía iba a ser el órgano coordinador, pero el plano burocrático en que se encontraba era demasiado bajo para ejecutar eficazmente esa función que siguió de hecho en manos del Secretario de Hacienda. Ahora hay otras Dependencias. Las quejas que ya fuera del gobierno, en mi labor periodística, he escuchado insisten en que más bien han servido para frenar las actividades de determinado ministro o de determinado organismo -Petróleos Mexicanos pongo por caso- y no para estimular y promover, como debería ser, la función principal de ese órgano.

Respuesta: Yo creo, señor licenciado, que el problema es más amplio. Me parece que debiera pensarse ya muy en serio en una reestructuración total de la administración pública, comenzando por volverla a plantear, no simplemente transfiriendo facultades de una Secretaría a otra, creando o suprimiendo dependencias, sino haciendo una consideración total del objetivo de la administración pública y de acuerdo con él crear una estructura que funcione adecuadamente en beneficio del progreso del país y no para retardarlo. Como probablemente el próximo Presidente de la República ha de haber recibido ya unos 83 proyectos en este sentido, entre los miles que le han de estar lloviendo, esperemos que alguno de ellos sea útil y que lo acepte.

1.-Generalidades.

Existe una reacción estrecha entre los objetivos y las políticas de una empresa, los primeros son el fin, y las segundas son el marco que fija la acción. Para fines de nuestro análisis, se entiende por política, el conjunto de reglas de conducta y la determinación que guía las actividades de toda empresa hacia el cumplimiento de sus objetivos sociales.

Con base en la política se toman las decisiones y se elaboran los planes operativos (administrativos) para lograr la realización de los objetivos.

La formulación de política es la selección de los métodos de acción, o sea, que la política da los principios fundamentales sobre los cuales se basa la acción (que es la administración) y constituye el marco básico para la planeación.

En virtud de que la política depende de varios factores subjetivos que influyen en su determinación, puede haber diversas opiniones sobre cómo satisfacer determinado objetivo social, por lo cual surgen controversias y distintas alternativas.

En el campo público, estas diferentes ideologías se unen en los partidos políticos los cuales pueden sustentar distintas soluciones para un mismo problema u objetivo social. Se inician así las controversias públicas y cada partido va adoptando sus propias tesis fundamentales.

Opinan algunos autores, que las políticas públicas son, o deben ser la esencia de los desacuerdos de los partidos políticos; proponentes y oponentes hacen grandes esfuerzos para obtener apoyo para o contra determinadas actividades gubernamentales.

Uno de los temas que más controversias suscita es el grado de intervención estatal que debe existir para alcanzar los objetivos sociales. Dichas controversias nacen según las distintas concepciones que se tienen de las funciones del Estado y así encontramos que grupos con intereses especiales están constantemente llamando la atención acerca de lo que llaman interferencia gubernamental. Estas voces de alerta frecuentemente hacen referencia a la vida que se llevaba cuando las actividades del gobierno estaban restringidas al mínimo, pero se olvidan de mencionar las dificultades inherentes a la vida primitiva. Lo que se invierte en mantener el servicio de sanidad provoca una serie de lamentos, pero se olvidan de los desastres de la fiebre palúdica y de la difteria; el impuesto sobre la gasolina se considera una carga pesada que dicta el gobierno, pero las carreteras pavimentadas se juzgan imprescindibles.

La poca o mucha intervención de un gobierno está sujeta a los patrones culturales, sociales y económicos que son diferentes en cada país, por lo tanto conviene buscar medios de entendimiento que permitan a la empresa privada su actuación complementaria, procurando un equilibrio y delimitación de campos y actividades con el sector público y tratando de evitar lagunas y conflictos.

Las determinaciones políticas, como marco de acción y como medio de adaptación a *los* cambios sociales que acontecen en todo país, son también dinámicas. Dichas determinaciones a la vez que crean problemas, demandan soluciones administrativas para establecer cuándo y cómo esas políticas se ponen juntas bajo una dirección central, para que ésta las estudie y adapte a través de la acción.

En realidad, la política debe ser el arte de promover *la* armonía; sobre todo una vez que ha vencido un partido los comicios electorales, no hay por qué empeñarse en continuar explotando los argumentos utilizados en la campaña electoral.

Existen dos elementos de síntesis sociales que se explotan con demasiada frecuencia en los programas políticos, estos son las obras públicas y las instituciones político-administrativas.

Sin embargo, las obras por una parte constituyen un objetivo limitado, pues en cuanto se realizan dejan de ser objetivos y es necesario continuar produciendo nuevas obras y nuevos servicios; por otra parte, cada obra realizada se convierte en un reglón más de gastos crecientes para su mantenimiento y amortización, disminuyendo así los recursos necesarios para emprender nuevas obras.

Pero, cuando las obras forman parte de un programa coordinado se convierten en un medio y no en un fin en sí mismas; es decir, que se explican en función de un objetivo que es el desarrollo de una región, servicio, etc., y entonces el pueblo lo entiende y adquiere confianza a medida que va palpando el progreso, de manera que se manifiesta en una opinión favorable hacia las metas del gobierno.

Como los grupos de oposición siempre tienden a desacreditar las obras realizadas, haciendo énfasis en lo que falta por hacer, es aquí donde se inicia el papel de las instituciones. Es indispensable institucionalizar la política y en especial la política administrativa, fijando las ideas en instrumentos legales y en unidades de organización. Ahora que, por otra parte, es conveniente considerar, que no es recomendable hacer, cambios frecuentes en la estructura administrativa del gobierno sólo por afán de perfeccionar, pues esto es motivo de severas críticas y desacredita y debilita las reformas que sí son necesarias llegado el momento de implantarlas.

Las reformas a la estructura administrativa al igual que las obras públicas antes aludidas, deben de corresponder a un programa que a su vez forme parte de un plan general para encontrar justificación plena; es decir, que constituyen una parte importante del proceso de planeación.

Es en esta forma que toman cuerpo las doctrinas políticas que pueden mostrar metas concretas a la vez que comprensibles a las masas.

En los países Latinoamericanos, la planeación en su fase inicial generalmente no provoca mayores discusiones en cuanto a sus metas, pues éstas son prácticamente obvias. Aumentar las oportunidades de empleo, industrializar, sanear, conservar los recursos naturales y obtener su mejor aprovechamiento, eliminar el desequilibrio entre ministerios pobres y organismos autónomos ricos, procurar fondos para cosas urgentes y evitar el despilfarro en otras, etc., son problemas que se presentan constantemente.

Pero estos objetivos que pueden considerarse como básicos, requieren conocimiento profundo de los problemas y un cúmulo de detalles para convertirse en acción. Sin embargo, las principales barreras se encuentran en el propio marco de organización de los gobiernos.

Si a esto se agrega la enorme complejidad de las labores del gobierno y la necesidad de resolver los problemas diarios, se comprende lo difícil que resulta llevar a cabo el proceso de la planeación sin una preparación adecuada y sin contar con los órganos de estado mayor del gobierno que determinen los objetivos del desarrollo.

Tienen, sin duda, una importancia extraordinaria las instituciones administrativas, las cuales deben mantener vigentes los principios de gobierno y los objetivos administrativos, prever anticipadamente las situaciones y coordinar éstas con el conjunto.

Así pues, es necesario adaptar la administración a las necesidades de una política activa de desarrollo social y económico.

Es muy frecuente ver que dicho desarrollo se ve obstaculizado por legislaciones y estructuras que ya no corresponden a la época presente, o bien, porque han sido trasplantados de otros países en donde las condiciones jurídicas y sociales son distintas, o también porque se han superpuesto leyes y decretos en diferentes épocas, anulando sólo parcialmente la legislación anterior.

Ante este estado de cosas la estructura administrativa no puede ser menos que complicada, ya que una misma atribución está asignada a varias dependencias o fragmentada, lo cual provoca duplicación de labores e interferencias en el desarrollo diario de las mismas.

La Administración Pública ha ido creciendo en los últimos años en número de atribuciones y en organismos, pero en lo que a eficiencia se refiere, está todavía en desventaja con la empresa privada, lo cual revela un problema grave de falta de orden.

Lo anterior puede explicarse considerando que por una parte las Innovaciones técnicas y por la otra la necesidad de reducir costos, motivado por la competencia, hace que la empresa privada pugne por aumentar su eficiencia, mientras que en la Administración Pública, las innovaciones técnicas que pueden aplicarse son adoptadas con bastante lentitud, la lucha por ganar mercados no existe y, la reducción de costos aún cuando es sumamente deseable, no tiene el mismo carácter apremiante. Sin embargo, cada día es más urgente el eficaz desempeño de las atribuciones encargadas al Estado, para estimular el desarrollo económico con el aprovechamiento óptimo de sus recursos y el tratar de mejorar los niveles alcanzados a la fecha requiere el reconocimiento de los mismos objetivos, tanto por parte del sector público como del privado.

El instrumento básico para coordinar todos los esfuerzos que puedan hacerse a favor del desarrollo, es la Administración Pública y el instrumento de éste, la planeación.

Las constituciones políticas señalan las metas y las legislaciones fijan las atribuciones, pero la ejecución, la actividad misma, requiere un orden en los objetivos, que son la planeación, y un orden en los esquemas de trabajo, que es la organización.

A través de las distintas organizaciones internacionales se ha hecho hincapié y en ocasiones recomendaciones específicas acerca de la necesidad de mejorar la administración de los países latinoamericanos mediante una mejor estructuración y son muchos los intentos que se han hecho de crear organismos especiales de planeación. Sin embargo, los resultados han sido lentos y poco alentadores debido principalmente, a la falta de coordinación entre los organismos planeadores y los encargados de la ejecución. Pese a los buenos propósitos expresados en la legislación, no hay coincidencia en la ejecución.

El problema radica en la estructura social y política de cada país puesto que la administración es sólo parte y expresión de la vida social, por lo que este problema sólo se podrá resolver elevando considerablemente el nivel cultural con lo cual se sentarían nuevas bases para una mejor estructura política y social.

En lo que toca a la administración, el problema es, primordialmente, de implantación y adaptación y es necesario que la actitud del gobierno sea cautelosa en cuanto a la prioridad de los proyectos de gastos y a las reformas administrativas.

La creación prematura de ciertos tipos de organización puede hacer que éstos queden aislados y disminuir o anular su efecto dentro del aparato administrativo, de tal manera que lo ganado en tiempo se perdería en largos esfuerzos de implantación y adaptación.

Por eso, antes de proponerse reformas estructurales de gran envergadura, es preferible hacer una cuidadosa revisión de la estructura existente y ver hasta qué punto se ha utilizado debidamente, o cuáles han sido las causas de sus fallas.

2. Requisitos.

A continuación se enumeran cinco requisitos que se consideran básicos para poder llevar a cabo la planeación en la administración, tomando en cuenta que el planeamiento debe anteceder a toda acción. El planeamiento y la acción son partes separadas de la misma tarea, pues no es posible realizar un trabajo en forma efectiva si no contiene ambos aspectos, y desde luego no tendría sentido planear únicamente.

a) El primer requisito que debe llenarse para una planeación administrativa u operativa ---como la llama Wilburg Jiménez Castro--, es la investigación de los hechos para conocer la situación existente.

La planeación en su etapa preparatoria se logra a través de estadísticas, investigación e información reciente. La obtención de estadísticas y la realización de estudios preliminares son actividades básicas sobre las cuales se van a normar los planes por desarrollar. Además, por su naturaleza misma, los programas son estimaciones y deben revisarse periódicamente.

La investigación constituye la base científica de todas las disciplinas y en el campo administrativo debe tener una aplicación frecuente, dada la naturaleza de las empresas que obliga a actuar, contando con hechos concretos que no pueden conocerse **a priori**, ni permiten generalizaciones.

Además de las técnicas estadísticas y estudios económicos usuales, existen métodos especiales de análisis o investigación administrativa con características particulares que son objeto de especialización.

Los principios más importantes de la investigación son: causalidad, relación, análisis, definición y medición.

En un ordenamiento lógico la investigación es la etapa inicial para la previsión, la planificación, la organización, etc., de actividades, pero es a su vez el punto de relación con el último proceso administrativo, el del control, éste sirve a aquél como orientación de lo que debe investigarse para corregir las actividades administrativas que lo ameriten.

Los principios más importantes de la investigación son: causalidad, relación, legal, económico y social y por eso la investigación como proceso de recopilación de datos es vital.

b) Un segundo requisito especialmente importante para la empresa pública, es el apoyo del pueblo para los planes.

Dentro del proceso de formación de la política, es muy importante la opinión pública, pues a través de ella, los responsables de determinar las formas y medios de alcanzar los objetivos sociales, tienen un valioso exponente orientador de sus actividades.

Esa opinión pública será quien juzgue sus actuaciones y la que preste o niegue apoyo a la empresa pública, pues "desde el punto de vista político, lo más importante no es lo que un ciudadano piense, sino hasta dónde él llegará para que su opinión se haga efectiva".

Según Woodrow Wilson, la opinión pública es un "monarca público", queriendo expresar que en una democracia ella es quien manda; sin embargo, reconoce que no siempre está bien orientada esa opinión pública para ejercer su mandato, por lo cual se hace necesario que la clase administrativa esté mejor preparada y pueda ayudar así a la orientación de la opinión pública.

La base fundamental sobre la que se desarrolla la opinión pública, es el resultado de creencias, tradiciones, actitudes mentales, prejuicios, supersticiones, etc., con las cuales las personas entran en contacto desde su primera infancia y que inconscientemente llegan a convertirse en hábitos.

Uno de los aspectos más importantes con relación a esa opinión pública es determinar la influencia que pueden ejercer las creencias y tradiciones del grupo social que los origina, encausa y manifiesta, y las reacciones que como consecuencia se pueden producir. Muchas veces, de esa influencia pueden surgir profundas convicciones que tendrían un peso decisivo aún cuando el número que las sustenta no sea muy grande, pero sí activo y fanático.

La formación de la opinión está influenciada en el sector público por los líderes de grupos de interés y de presión, y por las relaciones públicas, a través de prensa, radio, televisión, etc.

De lo anterior se desprende la importancia que tiene para toda empresa estatal contar con una opinión favorable a sus tareas, pues han sido muchos los casos en que no se ha llevado a cabo un proyecto por falta de apoyo po-

pular; es por éso que hay necesidad de conocer esos grupos de presten tales como las cámaras, colegios profesionales, asociaciones cívicas, sindicatos, etc., y estar en contacto estrecho dándoles incluso, participación desde las fases iniciales.

Puede ser que el mismo personot] que participa en el proyecto se constituya en opinión pública desfavorable, o influya para que ésta se deforme, debido a que desconoce algunos de los aspectos de la empresa a la cual sirve. Por lo tanto la labor de relaciones públicas debe empezar internamente en la misma empresa para no obstaculizar sus actividades.

e] La planeación debe llenar también el requisito de la legitimidad, es decir, que si un plan no obedece a objetivos válidos y socialmente aceptados, corre el peligro de carecer de continuidad y quizá se haga utópico.

dl Como cuarto requisito, deben establecerse los medios administrativos para lograr la colaboración del personot, para que funcionarios y empleados puedan participar desde el principio en la elaboración de los planes. Es un hecho reconocido que mientras mayor ingerencia y conocimientos tenga el personal en una labor, mejor y más cooperación le prestará.

Por otra parte, la nueva tendencia en ciertos tipos de trabajo es la labor de conjunto, de equipo, que es lo que se necesita en la planeación administrativa, ya que abarca diversos aspectos e incluye diferentes niveles jerárquicos y operativos.

En realidad, la planeación y la ejecución se desarrollan en todos los niveles administrativos, variando únicamente el grado según la jerarquía y la clase de actividades, pues en los niveles inferiores la ejecución predomina, en tanto que en los superiores, la planeación es la que prevalece.

e) Como quinto y último requisito, está el carácter profesional de la planeación.

Dada la tendencia actual hacia la especialización, cada vez más se utilizan los servicios de distintos profesionistas, lo cual se considera deseable, pues mientras más se amplíe el ámbito intelectual de la planeación y de las otras fases administrativas, mayor eficiencia podrá lograrse en la adecuada utilización de los recursos con que se cuenta. Además, tomando en consideración que el hablar de planeación implica articular toda la participación del gobierno en la evolución de la sociedad hacia niveles más elevados, esta tarea exige consideraciones filosóficas, científicas, políticas, económicas, antropológicas, sociológicas y psicológicas, por lo cual siempre hará falta un alto grado de complementación de especialidades en el trabajo cooperativo de los planeadores.

De acuerdo con lo expresado en las páginas anteriores, se ve que el enfoque que desea darse a la planeación administrativa, es el de un proceso complementario de la planeación económica, o sea, la adaptación de la administración tanto en su estructura como en su funcionamiento, a las necesidades de una política de desarrollo económico y social.

Por lo que se refiere a ciertas condiciones que se deben reunir para poder llevar a cabo la planeación, tales como el marco institucional y cierta estructura económica y política, se puede afirmar, coincidiendo con J. Tinbergen. que

para tener un desarrollo continuado, una economía debe poseer ciertas características básicas, entre las cuales figura un mínimo de seguridad y estabilidad, tanto en general como en particular, respecto a los problemas económicos. Debe haber alguna actuación o actividad gubernamental del tipo que generalmente se considera esencial para una situación ordenada, como el mantenimiento del orden y de la seguridad física de las personas y de la propiedad. Debe haber también un mínimo de instrumentos de política económica a la disposición del gobierno que se deben utilizar en forma adecuada.

3.-Principios.

Independientemente de las controversias respecto al grado y forma deseables de intervención gubernamental, se considera que la formulación sistemática de los programas del gobierno tiene una significación valiosa porque destaca la importancia de la programación racional y sistemática como una parte esencial de la administración; señala que deben considerarse todos los elementos de juicio y los diversos aspectos del problema, de tal manera que éste sea global, pero sin perder de vista cada parte, a fin de ver su participación en el conjunto y así se llegue a la planeación integral de la actividad del gobierno. También expone la necesidad de entrelazar las decisiones relativas al programa de cada subdivisión del gobierno y de todo el programa global.

a).-Principio de la inherencia.

La planificación es indispensable en cualquier sistema de gobierno y es parte inherente de la administración, ya que ésta no consiste en la obediencia mecánica a normas premeditadas, sino que por el contrario es a través de la formulación de decisiones y de la capacidad creadora del administrador, que se van complementando y concretando las directivas al llevarse a cabo su realización práctica.

De aquí que es necesario, que en cada nivel y sector de la administración se efectúe el proceso de planeación en forma continua, ya que no es posible que éste se detenga como tampoco se detiene la sociedad en su evolución por lenta que ésta sea.

Así pues, si el gobierno quiere conseguir coherencia en la realización de sus propósitos, tendrá que planificar sus actuaciones, procurando inclusive prever los resultados y el impacto sobre las actitudes, las preferencias valorativas y los patrones culturales de la comunidad.

b).-Principio de la universalidad.

La planeación debe abarcar todas las fases de la administración porque la parcialidad invalida cualquier intento de programación, ya que al no considerarse determinados aspectos, éstos quedan desarticulados y sin una orientación lo cual puede producir resultados negativos, o bien llevar el plan al fracaso.

Por ejemplo, cuando se trata de decisiones del gobierno sobre la construcción de viviendas populares, la reglamentación de zonas, o algunos otros aspectos de urbanismo, no es posible ignorar la relación que guarda con las actitudes, hábitos o preferencias de la gente, ya que no puede negarse la importancia que tienen los aspectos psicológicos, sociológicos y antropológicos en la administración.

Si ha de desarrollarse un programa de industrialización, no es suficiente calcular el capital necesario, número de empleados, estadísticas sobre el mercado de trabajo, costos y demás factores económicos, también son parte del problema las posibles repercusiones de las nuevas formas de producción en la migración, el crecimiento de grandes ciudades, las actitudes de cooperación o competencia, la capacidad del obrero para aprender nuevas técnicas, problemas de organización del trabajo y otras complicaciones de carácter psicológico y cultural.

Como dice Pedro Muñoz Amato en su obra 'Introducción a la Administración Pública', "Constantemente se llevan a cabo experimentos que van escrociendo los efectos sobre la personalidad y la cultura de la vida en grandes centros urbanos, del trabajo en factorías de producción en masa, de la cooperación en empresas colectivas y muchas otras situaciones similares. Así se forjan nuevas formas de organización, métodos alternativos de trabajo, y condiciones psicológicas más humanas para el trabajador. Cuando un país decide industrializarse no tiene que aceptar los patrones económicos más tradicionales de otra situación cultural, sino los que mejor se adapten a la condición propia".

El principio de universalidad revela pues, que el gobierno debe tener un plan general de todas sus actividades para poder colbrbror debidamente las gestiones particulares en cuanto a justificación, prioridad, tiempo, etc. Las normas específicas han de derivar su validez y efectividad de aquellas de carácter más general.

cl.-EI Principio de unidad.

Intimamente ligado se encuentre este principio al anterior, pues es esencial en un plan que sus partes estén integradas en el conjunto y en la medida que no se cumple, se anula la planificación.

La mayoría de los planes de gobierno adolecen de falta de unidad aún cuando su aspecto formal y la ordenación de sus decisiones sean correctas. Hay planes que constituyen una mera suma de cantidades de dinero cuyas relaciones mutuas no se han descifrado.

En parte, esto obedece a la dificultad y complejidad de los problemas de orden social para los cuales no se han podido desarrollar métodos adecuados de pensamiento y acción. Sin embargo, aparte de este tipo de problemas hay infinidad de fallas que se deben a deficiencias técnicas, o bien, a ciertas exigencias políticas del momento.

En los países que se encuentran en las etapas iniciales de progrornccron industrial, es frecuente observar la desarticulación aludida en las contradicciones entre el sistema impositivo y las ayudas del gobierno a la iniciativa privada. Desde luego que siempre hay conflicto entre el propósito de mayor equidad en la distribución del patrimonio colectivo y el de estimular la productividad, pero a veces se encuentran contradicciones innecesarias que obedecen más bien al hecho de que no se consideraron suficientemente las repercusiones de ciertas medidas; de tal manera que las incidencias de los impuestos lejos de adaptarse a los planes de fomento económico, desalientan el ahorro y las inversiones. Concretamente es el caso de los impuestos a las exportaciones y en especial el de la minería.

d).-Principio de previsión.

El principio de previsión entraña la idea de anticipación, pues no obedece a actos repentinos o improvisaciones, sino que se debe fijar un plazo de tiempo definido, con subdivisiones que se adapten a la realización de los propósitos. Dicho plazo puede variar en el número de años, pero es preferible que sea amplio para que realmente pueda haber previsión del futuro.

En cada caso deben fijarse los límites de acuerdo con las condiciones existentes en cuanto a la capacidad para prever las condiciones futuras. La estabilidad del gobierno, la existencia de un consensus social en favor de las decisiones fundamentales, la eficiencia en la obtención de datos y en la formulación de programas, la probabilidad de evolución social sin cambios violentos, son factores a favor de la planeación a largo plazo. Sin embargo, aún tratándose de situaciones de mayor variabilidad, es indispensable que el sistema político interprete el rumbo de la sociedad y oriente de manera correspondiente la participación del gobierno.

Por esto el plazo presupuestal de un año a que se limita la actividad gubernamental en muchos países, no puede considerarse como planeación, ya que en un período tan corto no es posible ni orientar ni interpretar las tendencias sociales.

Ahora bien, considerando que la característica fundamental del presupuesto es la que lo define como un programa expresado en términos financieros, éste constituye una fase de la planeación, pero no es el principal recurso de orientación programática, sino que debe ser gobernado por planes de más amplio alcance que incluyan todas las fases del programa y cubran un lapso más bien largo.

Desde luego el presupuesto es un instrumento útil de programación al concretar en unidades monetarias su plan de acción y al revisarse periódicamente su desarrollo. Así pues, hay que aprovechar su utilidad para convertirlo en un programa a corto plazo, pero formando parte de un plan más amplio, o si se quiere, como una subdivisión del plan general.

El hecho de que la planeación implica generalmente un plazo largo, no significa que una vez formulados los proyectos se suspenda el proceso de programación, ya que éste debe ser continuo tomando en cuenta lo dinámico de la vida humana así como la insuficiencia de los métodos disponibles para analizar y encauzar los procesos sociales, en forma definitiva sin ningún cambio.

En algunos países se sigue la práctica de formular un plan económico de largo plazo de 5 o 6 años, que se revisa anualmente, añadiéndose cada vez un año más de programación, de tal manera que aún manteniendo los lineamientos del programa general se incorporan los cambios necesarios según las circunstancias.

La función de planear debe ser atendida en todos los niveles y sectores de la administración y deben participar todos ellos en su proceso; pues aún en un sistema de fuerte centralización política como el de la U.R.S.S., se ha demostrado la validez de esta afirmación.

Desde el principio se creó una compleja red de comunicaciones entre el Gosplan, como organismo central, y las comisiones de las repúblicas, las regionales, las provinciales, las de distrito, las de ciudades y las departamentales, llegando hasta las subdivisiones más subordinadas de las unidades de producción.

Lo anterior se corrobora con la siguiente cita de Alexander Baykov:

"Así pues, desde el principio, el plan de Estado, y el sistema de planificación fueron contruídos de tal forma que combinaran la administración centralizada con órganos de planificación descentralizados"... Incluso en su última etapa de desarrollo la red soviética de instituciones de planificación puede ser calificada de pluralista. Pues a pesar de la estricta jerarquía que existe en la organización estructural, tanto la red de planificación general como la departamental... están hasta cierto punto descentralizadas... La experiencia mostró que la planificación no es un mecanismo autónomo de relojería que pueda funcionar automáticamente una vez establecidas sus relaciones y proporciones, sino que se asemejan más bien a un organismo creador viviente en el que los órganos de planificación deben estar en contacto permanente con todos los tejidos vivientes que constituyen el organismo de la economía nacional.

Lo anterior es tanto o más válido tratándose de sistemas menos centralistas; sin embargo, en estos sistemas se lleva a cabo con frecuencia una excesiva centralización dentro de la rama ejecutiva del gobierno, a pesar de que la organización nominal se base en el liberalismo y la democracia, lo cual constituye una falla de suma importancia en la formulación de programas.

El principio de participación general está adquiriendo cada vez mayor apoyo tanto en lo teórico como en lo práctico y como ejemplos pueden citarse el caso del informe de la Misión Currie, respecto a la reorganización de la rama ejecutiva del Gobierno de Colombia; el del Servicio de Administración Pública sobre el Gobierno de El Salvador; y el de la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico.

De otra parte, como la administración es principalmente discrecionalidad, hay que orientar las facultades discrecionales para que se ejerzan coordinadamente hacia la consecución de los propósitos comunes y el mejor medio será mantener a los colaboradores compenetrados del programa, ya que nada iguala en eficacia a las condiciones subjetivos de entendimiento, aceptación y lealtad que se logran cuando todos los miembros de un grupo cooperativo participen en la formulación del programa; aún cuando a veces la aportación individual sea de poca consideración, el espíritu colectivo es de suma importancia.

4.-Localización del Organismo de Planeación y Características del Aparato Administrativo.

Para formular y aplicar programas de desarrollo económico, los trabajos de adaptación e implantación de la estructura administrativa puede presentarse más fácilmente partiendo de instituciones arraigadas y con tradición, que tratando de hacer reformas radicales de organización y métodos administrativos, aún cuando es frecuente la necesidad de hacer un reajuste total.

Por tanto, puede ser preferible graduar la creación de unidades y procedimientos de programación, pese a lo atractivo que parezcan modelos más

avanzados de otros países, pues la creccon prematura de cierto tipo de dependencia puede dejarlos aislados y disminuir su efecto dentro del aparato administrativo por los esfuerzos prolongados de implantación y aceptación, tanto por parte del público como del resto de lo Administración.

De todos modos, como sé dijo anteriormente, siempre será conveniente analizar qué tan bien se están utilizando los instrumentos existentes, y si concuerdan los proyectos de reorganización con otros factores.

Dadas las circunstancias de la mayor parte de los países latinoamericanos que confrontan problemas similares en mayor o menor grado, es conveniente examinar las ventajas de un órgano central de planeación colocado en distintos niveles de la estructura administrativa.

Dichos órganos sectoriales deben ser creados como respuesta a auténticas necesidades del trabajo, así como de la especialización. Efectivamente, las experiencias en algunos países demuestran que la planeación no sólo se lleva a cabo cuando se han creado los órganos para tal efecto, sino que es necesario planear la ejecución, para lo cual deben de existir normas y la costumbre de programas. Provistas de los instrumentos adecuados, perfectamente unidas entre sí, e íntimamente ligadas a los organismos ejecutivos, las unidades de planeación podrán rendir los frutos deseados; pero, se requiere además, una armoniosa relación entre la previsión y la ejecución, que es característica de las estructuras gubernamentales más avanzadas.

La programación sectorial hecha en el órgano central, tiene como ventajo principal que en forma automática se conforma a los objetivos globales; además, se sigue una técnica uniforme que permite más fácilmente la unión de planes y reajustes anuales. Sin embargo, esto presenta dos dificultades de importancia: la primera, es que requiere un personal numeroso no recomendable para un órgano de estado mayor, porque trae aparejados problemas administrativos que distraen la atención de los planeadores. La segunda, es la resistencia que generalmente presentan los ministerios y organismos descentralizados para aceptar planes que provienen de una dependencia, que aún cuando es de estado mayor, la consideran de una jerarquía menor. Esto presenta problemas de coordinación y de relaciones públicas que no son fáciles de solucionar.

La otra alternativa sería la de dispersar la planeación, o sea, hacer la planeación en los niveles ejecutivos correspondientes; es decir, que habría una especialización de las actividades en cada uno de los ministerios, como en el caso de la planeación de agricultura, se llevaría a cabo en la dependencia respectiva.

Esta forma de planeación aún cuando aparentemente tendría la ventaja de usar al máximo los recursos humanos y técnicos de "línea", dando además la sensación de iniciativa a cada dependencia, presenta algunos inconvenientes que son los siguientes: en primer lugar, la asignación de funciones a las dependencias ejecutivas incluyendo a los organismos descentralizados, no es lo suficientemente precisa y como se dijo en páginas anteriores son frecuentes las duplicaciones y por tanto la invasión de funciones, de tal manera que resultaría sumamente difícil definir qué parte de la planeación le correspondería a cada dependencia, así como la prioridad de los proyectos.

En segundo término, las dependencias ejecutivas tienden a olvidarse de los objetivos globales y se dejan absorber por el trabajo diario, llegando a veces o olvidarse del proyecto original que queda total o parcialmente anulado.

En tercer lugar, las soluciones que se determinan son limitadas en cuanto a que sólo son de la especialidad del sector y por tanto estrechas y poco informadas de los adelantos de otras técnicas y campos de acción.

De lo anterior, podría deducirse que se está rechazando todo intento de desarrollar planes parciales; sin embargo existen casos típicos de esta clase de planes; tal es el caso de la energía eléctrica, que abarca más de la simple producción de electricidad. El desarrollo de la energía es de los que ha gozado de un éxito relativamente mayor, pues tiene la ventaja de poderse plasmar en realizaciones tangibles; además, tiene el beneficio de que casi siempre llena necesidades acumuladas que le garantizan una rentabilidad inmediata. Aparte, es un paso indispensable hacia la industrialización. Como ejemplo de planes de electrificación, están los logrados por México a través de la Comisión Federal de Electricidad, y el de Chile a través de la Empresa Nacional de Electricidad, S. A.

Cuando se habla de órganos centrales de planeación, puede pensarse que también existen otros órganos planeadores y que a los primeros les está reservada la planeación global o general, mientras que a los segundos les corresponde la planeación sectorial y la regional. Sin embargo, ningún órgano central de planeación se limita exclusivamente a trazar lineamientos generales y en muchos casos se reservan sectores básicos como puede ser el de ferrocarriles o el de energía eléctrica. Esto constituye frecuentemente un fuerte motivo de fricción y la recomendación de fórmulas generales de organización es un tanto aventurada.

No obstante, se observa que mientras más desarrollado en su técnica y en su tradición administrativa sea un país, mejor puede aprovechar los recursos de planeación existentes, y de menor tamaño y atribuciones será el órgano central de planeación. Por el contrario, entre menos desarrollada o impreparada sea la administración, mayores tendrán que ser las funciones del órgano central, especialmente en la fase inicial.

Por ejemplo, hay países en los que el órgano central necesita realizar directamente la recolección de estadísticas, cosa que desde el punto de vista administrativo es indebido. Con esto se llega a la conclusión de que en tanto no existan buenas técnicas y condiciones favorables en los sectores de la administración, los intentos de planeación no pasan de ser una serie de proyectos y sin un criterio respecto a prioridad.

Para comprender mejor el papel que toca desempeñar al gobierno, es necesario destacar dos puntos fundamentales; uno es el relativo a la coordinación de todos los organismos interesados y, el otro, el de la labor específica que corresponde desempeñar a cada uno de esos organismos.

Por lo que se refiere a la coordinación, hay que considerar la independencia de criterio con que generalmente actúan los organismos públicos y que los planes deben abarcar varios sectores de la economía; por tanto, es necesario la existencia de un cuerpo coordinador central. Este cuerpo coordinador debe

tener o su cargo dos atribuciones principales: transmitir las directivas a cada organismo y controlar la realización de las obras.

Se considera que las atribuciones mencionadas deben quedar en el mismo cuerpo independientemente de su ubicación, pues esto último dependerá de la estructura administrativa y de los factores políticos de cada país.

Al quedar dichas atribuciones en una misma unidad, se obtiene de inmediato la información necesaria que permitirá hacer la revisión y los ajustes a los planes conforme al desarrollo de los mismos y al cambio de circunstancias, pues la planeación como se dijo antes, debe ser continuo, conformándose a la dinámica de la sociedad.

En algunos países, los planes han surgido de los propios ministerios, pero de todos modos hace falta llevar a cabo una revisión por un órgano central que aprovechando los esfuerzos de "línea", coordine los proyectos entre sí. Como ejemplo, se puede citar el urbanismo, que en varios países ha logrado continuidad y el desarrollo de técnicas propias. En cuanto a bienestar, cada vez se han logrado técnicas más refinadas. En obras públicas, aún cuando no es fácil considerar en forma conjunta todos los sectores, tales como construcción, irrigación, carreteras, puertos, etc., precisamente por la falta de un enfoque global, se tiene el ejemplo de Chile, en el cual se habían vertido haciendo las obras públicas conforme a las disposiciones contenidas en la ley presupuestaria y en leyes especiales, hasta el año de 1955 que se formuló el primer plan quinquenal de obras públicas. En este plan, se formulan consideraciones en cuanto a recursos naturales, potencial humano, disponibilidades financieras y factores políticos, y se reconoce de antemano que no se tratan todos los aspectos que sería deseable.

Desde luego, este plan no formó parte de la programación global de la Corporación de Fomento, organismo al cual se ha confiado la planeación general para el desarrollo económico del país, pues se hizo con el propósito de utilizar las construcciones de obras públicas en forma sistemática y coordinada y fue menester que las diferentes Direcciones dependientes del Ministerio de Obras Públicas, constituyesen un conjunto armónico en su elaboración y en su ejecución. El plan quinquenal de obras públicas fue estudiado por la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, tomando como base fundamental a su vez los planes quinquenales preparados por las Direcciones de Arquitectura, Vialidad, Obras Ferroviarias, Obras Portuarias, Obras Sanitarias, Riego y Pavimentación Urbana.

Es interesante señalar, que el método de ejecución previsto en el decreto que promulga el plan, se debe ajustar en sus característicos fundamentales, al observado para su elaboración, o sea, que cada una de las Direcciones participantes en la formulación, en lo relativo a sus funciones, le corresponde llevar el control de la ejecución de dicha parte, pero lo cual debe formular informes al ministerio cada cuatro meses.

De lo dicho se desprende la conclusión general, de que la mayoría de los países latinoamericanos, aún cuando reconocen la necesidad de planear el desarrollo, afrontan una serie de problemas administrativos que obstaculizan la realización de los fines del desarrollo, pese o lo bien formulados y lógicos que parezcan los planes.

A continuación se presentan las principales fallas para poder llevar a cabo el proceso de planeación y que en términos generales son comunes a todos los países latinoamericanos:

- 1.- Falta de estadísticas adecuadas.
- 2.- Defectuosa división del trabajo entre la dependencia del presupuesto y los sistemas fiscales atrasados, confusos y complejos.
- 3.- Insuficiencia de la legislación y falta de buenas técnicas para preparar y sistematizar instrumentos legislativos.
- 4.- La concurrencia desordenada de varios organismos con atribuciones iguales o íntimamente relacionadas.
- 5.- Los problemas que se derivan de diferencias regionales, o de la lejanía de la capital.
- 6.- Incomprensión y resistencia de los órganos superiores, de los órganos paralelos y de los órganos subalternos, a los cambios y mejoras.
- 7.- La falta de personal competente y por ende dificultad para aplicar principios de organización, tales como la delegación de autoridad, la coordinación mediante juntas y reuniones, etc.
- 8.- Los anacronismos y contradicciones de la estructura administrativa, pública y privada.
- 9.- La falta de experiencia en el funcionamiento central de planeación y todo el sistema de programación.
- 10.- Los intereses creados en el sector privado nacional y extranjero.
- 11.- La destrucción de lo que se considera realizado, causada por la falta de continuidad de los programas y la falta de conservación de las obras y equipos.

De los problemas mencionados, unos son de tipo organizativo y otros de tipo directivo. Para los técnicos es más fácil conseguir resultados relativamente rápidos en los organizativos que en los directivos, pues en éstos, la labor se dificulta porque requiere cambiar la actitud de los funcionarios de más alta jerarquía, que son los que toman las decisiones finales. Es precisamente en estas decisiones en donde se determina que los planes sean o no cumplidos.

Las modificaciones estructurales y de sistema siendo más objetivas que subjetivas, pueden llevarse a la práctica con menos problemas, porque no afectan tanto a los intereses y al modo de trabajo del personal directivo. Tal es el caso de las economías que se logran mecanizando la contabilidad y las reducciones que pueden hacerse de personal de menor categoría. Pero, los resultados que se obtienen con simple organización son generalmente de poca profundidad aún cuando llamativos; por esto, los primeros intentos son dirigidos a reorganizar más que a tratar de cambiar la actitud directiva.

En todos los países hay casos evidentes que el experto puede señalar, pero que requieren decisión, y la capacidad de decisión no puede reorganizarse. A diferencia de las operaciones de mejora de la organización, las relativas a la dirección raras veces dan lugar a resultados satisfactorios rápidamente logrados.

Según se vio en páginas anteriores, la posición de los órganos de planeación por sí sola, no es la determinante principal para el éxito de sus trabajos. Hay países que tienen su órgano central de planeación en la oficina del Primer Ministro con buenos resultados, tal es el caso de India; otros que también han obtenido buenos resultados, los han ubicado en el Ministerio de Hacienda, como Holanda y Noruega; esto revela que lo importante es ver cómo se adapta la solución escogida a las costumbres jurídico-administrativas del país. Si por tradición se rodea a la presidencia de órganos de estado mayor, resulta congruente que la unidad planeadora central se coloque en posición inmediata a la presidencia como es el caso de Puerto Rico, pero, si se opta por esta solución y al mismo tiempo se deja vigente la tradición de un fuerte ministerio de finanzas, el planteamiento de conflictos no tardará en presentarse.

El solo cambio de posición de las dependencias dentro de la estructura administrativa, no cambia las relaciones estructurales, más bien tiende a confundirlas hasta un punto en que, además de presentarse un panorama confuso, se diluyen las responsabilidades y se provoca una lucha por las atribuciones.

Lo asentado puede aplicarse también a las dependencias de estadística y de presupuesto, estas dos ramas son de suma importancia puesto que proporcionan la mayor parte de los datos necesarios para planear debiendo por tanto guardar estrecha colaboración. Sin embargo, las unidades de planeación tropiezan con numerosas lagunas que dificultan e imposibilitan las proyecciones. Tratando de contrarrestar esta situación se han hecho esfuerzos para aplicar diferentes fórmulas de organización que han logrado diversos grados de éxito.

Por lo que se refiere a las estadísticas, hay una tendencia lógica hacia la centralización y la elaboración de documentos periódicos, uniformes, los cuales han sido formulados en colaboración con cada dependencia que utiliza la estadística. Esta tendencia se ha juzgado favorable para perfeccionar las relaciones con el órgano de planeación. Al mismo tiempo, los nuevos medios mecánicos y electrónicos de computación, aumentan las posibilidades de centralización, y mientras mayor rapidez y eficacia tengan, más arriba de la pirámide administrativa puede hacerse la concentración.

Independientemente de la colocación de la Dirección de Estadística, siempre será conveniente revisar su estructura y los contactos que se establezcan con el órgano de planeación y con las dependencias de "línea", para tomar en cuenta dos factores cuya confusión es fuente de ineficiencia: la planeación y la administración de la estadística, muy diferentes entre sí.

La rígida colaboración que deben guardar la estadística y la planeación no significa que el órgano planeador no obtenga determinada clase de información por su cuenta y aún la preparación y revisión de series que de ordinario no mantienen al día las direcciones de estadística o los bancos centrales, pero que son fundamentales para los fines de planeación y a los de investigación científico que se emprendan como complemento a las labores de planeación. Además, los órganos planeadores deben de juzgar y valorar la calidad de los datos recibidos de otras fuentes antes de usarlos.

Algo semejante sucede con las reformas administrativas, pues es bien sabido lo ligado que se halla el éxito de un programa económico gubernamental con la calidad de la maquinaria estatal.

Al tratar de la función de los ministerios de Hacienda en la reforma general de la Administración, conviene recordar dos aspectos teóricos de profundo efecto práctico. El primero es que la reforma administrativa, al igual que la planeación, debe ser una operación continua de readaptación de métodos, leyes y estructura al crecimiento del país y no el resultado de un solo período gubernamental. Esto da a las reformas administrativas y a las programaciones, comunidad de objetivos y un paralelismo en sus operaciones ya que las dos deben ser permanentes.

El segundo punto es la autoridad especializada que el Ministerio de Hacienda debe tener sobre todos los que desempeñen funciones hacendarias en el gobierno, dentro de cualquier órgano gubernamental. Este mando funcional no es privativo del Ministerio de Hacienda, cada dependencia gubernamental lo debe tener en su ramo por sobre las demás unidades. Un funcionario de cualquier ministerio ejerce funciones de hacienda cuando liquida, percibe o paga fondos nacionales, y en general cuando ejerce la ejecución de su presupuesto.

Los ministerios de Hacienda al igual que otros organismos públicos, sufren deterioros en sus funciones, pero la pérdida sería mayor de no ser porque tienen en sus manos el tesoro, el presupuesto y la autorización de los egresos.

La posición del Ministerio de Hacienda se debilitaría aún más, si al mismo tiempo de coexistir con el Ministerio de Economía se le segregase la oficina del presupuesto para traspasarla a la Presidencia, como en los Estados Unidos. Pero en caso de optar por esto último, habría que mantener todas las atribuciones económicas en el Ministerio de Hacienda, o bien se continúa con el otro sistema dejando juntos el tesoro, el presupuesto y el control previo.

El cambio de estructura de los ministerios retirándoles atribuciones, implica reformas constitucionales en algunos países, por lo cual es muy conveniente examinar cuidadosamente los defectos y ver si realmente radican en la estructura de los organismos, o en la constitución real y efectiva del país antes de iniciar modificaciones sustanciales en la estructura administrativa.

REFORMA ADMINISTRATIVA Y RELACIONES PUBLICAS

Antonio GARCIA VALENCIA

Estilo político. las relaciones públicas y los fundamentos de una administración pública eficiente. Organización gubernamental. Hacienda Pública. la organización administrativa, Planeación.

El elemento humano.

La integración económico y social de un país requiere de reformas administrativas que incluyan la planeación a corto y a largo plazo. V, para que los planes sean efectivos, debe gobernarse y administrarse con un estilo que recurrirá necesariamente a técnicas modernas y <efectivas y en especial a las técnicas sociales.

Lograr el desarrollo de un país, canalizando debidamente su fuerza de trabajo y sus recursos naturales. es indudablemente tarea de planeadores, organizadores y administradores, con un solo objetivo vital: bienestar para todos.

ESTILO POLITICO

Tradicionalmente, el estilo sólo era atribuible a la arquitectura por extensión a la escultura y a la pintura; comprendido así, consiste en la expresión de la esencia y características inherentes a la creación artística. En otras palabras, es la manera típica o peculiar de expresar la belleza artística y en este sentido puede decirse que tiene su estilo propio todo artista, con independencia y sustantividad suficiente, para caracterizar y dar una fisonomía propia a su personalidad.

En la actualidad no sólo debe hablarse de estilo en el campo estético, también podemos atribuirlo al campo jurídico y al político. En materia jurídica debe corresponder a un interés encaminado a la seguridad legal, dotado de sensibilidad para que su función no sea mecánica.

El derecho sin estilo puede no realizar sus valores fundamentales y la estética jurídica podrá alcanzar —a través del estilo— una funcionalidad más efectiva.

En el derecho sin estilo puede no realizar sus valores fundamentales y la estética jurídica podrá alcanzar —a través del estilo— una funcionalidad más efectiva,

En el campo político y administrativo podemos hablar también de estilo, designándolo como toda forma peculiar de expresar los valores del buen gobierno. El dirigente entre sus rasgos fundamentales de conducta pública, imprime una fisonomía propia que está caracterizada en forma, contenido y fondo. y para que sea valiosa debe tener como base la verdad y la expresión sincera de la misma.

Los modernos estilos políticos —en constante evolución— imprimen la dirección que prepondera en la vida social contemporánea. Esta dirección debe presuponer el bienestar para todos, pues no podemos concebir a un estado moderno sin que su dirigente le imprima un estilo basado en un sincero diálogo, en el que el gobierno pueda dictar órdenes y dar un mayor número de respuestas a la multitud de demandas de los gobernados; y en este estilo, basado en la sabiduría de las acciones, en cuanto mejor conozca las necesidades y los

ideales de las ciudadanas, tendrá más posibilidad de fijar la política que debe seguir. El estilo moderna debe responder a una verdad y estar integrada no sólo por la fe y el vigor, sino también por el valor, el impulso y la investigación consciente.

El estilo político se complementa o enriquece con los técnicas sociales que, como las relaciones públicas, constituyen uno de los canales modernos que logran el tránsito a una acción estatal efectiva, en una tónica democrática de servicio y comprensión.

Los pueblos que tienen un fuerte destino político que cumplir. deben gobernarse con un fuerte estilo político que estará constituido por la elegancia (simple gracia manifestada en más bastas estructuras, con cada detalle puesto a su servicio) y por la percepción de valores, equilibrio y funcionalidad traducida en actividad, pasión manifestada en fe, vigor y vocación.

SENTIDO y SIGNIFICACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

La expresión reforma administrativa --afirman William F. Finan y Alan L. Dean-- se aplica a las mejoras del aparato administrativo, desde las fundamentos de su estructura, hasta las relativamente menores de los métodos de trabajo de un departamento o un ministerio. No obstante la claridad de los autores en cuanto a la extensión de la expresión reforma administrativa, ésta puede aparecer limitada, si no se alude en particular a la reforma que se inicie desde el más alto nivel jerárquico de la administración, hasta su base. Es decir, la reforma debe proyectarse no sólo al gobierno federal, sino también y urgentemente, al local y municipal.

Los autores citados apuntan posteriormente en forma atinada la trascendencia y significación de la reforma administrativa, en los siguientes términos:

El increíble ritmo de progreso técnico, los rápidos adelantos en la industrialización, los cambios en la situación de países sujetos en todo o en parte al control de las actividades gubernamentales, han impuesto esfuerzos extraordinarios al aparato administrativo tradicional en el mundo entero. El resultado ha sido un interés creciente por los medios de modernizar la administración pública y de elevar su eficiencia a un nivel capaz de hacer frente a las necesidades actuales y a las previsibles.

El objetivo primordial de la reforma administrativa es desarrollar y llevar a efecto cualquier cambio que sea preciso para posibilitar a los órganos administrativos de un gobierno la ejecución de las directrices políticas de una manera efectiva y responsable. No sería suficiente la promulgación de leyes que tendieran a satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad, pues éstas sólo serían satisfechas si el aparato administrativo estuviera en condiciones de asegurar una ejecución rápida y eficaz de tales leyes. En definitiva, las mejoras de la administración tienden a hacer posible que las intenciones del gobierno se traduzcan en hechos, lo cual contribuye también a que se obtengan el máximo de beneficio de los fondos de que el gobierno dispone para un fin público determinado.

1 F. FINAN, WILLIAM. y L. DEAN, ALAN: *Procedimientos para la preparación y realización de formas administrativas*. "Revista de Administración Pública". Instituto de Estudios Políticos. Madrid, España. Págs. 190-191. Sep-Dic. 1956.

Lo r.eforma administrativo es un ~~factor~~ Indispensable para agrandar el ritmo de la realización de programas económicos y sociales, sobre una base verdadero y permanente, pues cuando la reforma se manifiesta como un proceso continuo, se traduce en mejoras efectivas y duraderas. Todo movimiento de reforma requiere como premisa previo, de voluntad, anhelo y vigor, necesarios para la consecución de las mejoras que se propongan y, necesariamente del conocimiento, la pericia y de las técnicas adecuadas.

LAS RELACIONES PUBLICAS y LOS FUNDAMENTOS DE UNA ADMINISTRACION PUBLICA EFICIENTE

Gran parte de los valores y normas fundamentales que deben consagrarse en un sistema administrativo -vinculados a las relaciones públicos- han sido desarrollados en los capítulos precedentes. Valores y normas que partiendo de Jo justicia social, de un clima de libertades y de una democracia política, encuentran su marco más efectivo en la opinión pública y en el estilo político, que debe imprimir una sabia y acertada dirección en la vida social contemporánea. Hemos insistido que las relaciones públicas -concebidas como uno técnica social basada fundamentalmente en una esencia ética, motivadora y modeladora de la opinión pública- constituyen un gran auxiliar en el desarrollo de una administración pública eficaz, pues un sólido sistema de administración debe tener un especial celo en sus relaciones con el público. Es pertinente mencionar la observación que Jos expertos de la ONU hacen al analizar este aspecto, afirmando que la manera cómo las dependencias del gobierno se ponen en contacto con los ciudadanos, determinará el grado en que el pueblo tiene conciencia de sus derechos y obligaciones, las posibilidades de censura o apoyo públicos, y las oportunidades de que surjan quejas o pedidos de revisión de apelaciones contra actos administrativos injustos, las oportunidades para que se registren tales quejas, así como los procedimientos respectivos o la consecución de dichas revisiones y los métodos que se emplean para tramitarlos o mediante los cuales se pierden en el complicado mecanismo de la administración pública, son asuntos de vital importancia para el ciudadano medio. Casi tan importante como esto, puede ser también el sistema de relaciones públicas, por medio del cual se explica la política gubernamental y se aclaran los procedimientos administrativos. Si estos asuntos se tratan con negligencia, el ciudadano se sentirá privado de sus legítimas oportunidades de ser atendido y no tendrá ningún interés especial en el funcionamiento de una administración eficaz que para él no lo es cuando se niega a reconocerle el más mínimo derecho individual.²

ORGANIZACION GUBERNAMENTAL

Los presupuestos fundamentales en la superación de la administración pública, están asimismo ligados en forma directa e indirecta a las relaciones públicas, pues es manifiesto que una organización gubernamental en la que el equilibrio de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial sea adecuado y garantice en un plano de interrelaciones recíprocas, la libertad, la seguridad y la justicia, estará dentro y no al margen de un orden constitucional. La organi-

2 Organización de Naciones Unidas. Síntesis y normas de la administración pública. Publicaciones de las Naciones Unidas. Nueva York. 1951. Página 11.

zocron gubernamental constituye un factor operante en la integración económica y social, y fundamentalmente en la garantía del sistema político y de la estructura constitucional.

HACIENDA PUBLICA

Otra base fundamental se integra por un régimen de hacienda pública efectivo, tanto en la recaudación como en la justa y equilibrada distribución de los impuestos, lo que viene a constituir una premisa previa en los avances positivos de la administración pública, ya que todo plan de desarrollo y fomento económico se encuentra relacionado íntimamente a la recaudación y erogación de gastos. De ahí que los renglones hacendarios más trascendentales: ingresos, presupuestos, contabilidad, auditoría y deuda pública requieran tanto en su estructura como en sus funciones de un personal técnico y honesto que en relación sincera atraiga el apoyo y no la evasión de los causantes. Efectivamente, las relaciones públicas puedan auxiliar a la educación del público en una nueva conciencia que sea base firme de expansión económica para todos los sectores, trayendo por ende, repercusiones positivas tanto en el presupuesto nacional como en la economía privada."

LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

La trayectoria y dinámica de la administración pública, traducida en grados de avance, se mide fundamentalmente por la teoría y la práctica de la organización administrativa en las altas clases dirigentes, bien afirmaba Goethe: "Función es la existencia pensada en actividad", y la administración "es el estado pensado en actividad", consecuentemente si se quieren alcanzar los fines propuestos por el Estado, deberá estarse a un alto nivel de organización administrativa, finanzas públicas saneadas y equipo humano capaz de responder a estos postulados.

3 A diferencia de las relaciones en el sistema de administración indígena, en donde el mérito personal fue el conducto para llegar a las puestos públicos y en el que su ausencia por parte de del camino a quienes aspiraban a ellos, en el sistema español de las Indias, no sólo en muchos casos no se adoptó ese criterio, sino que se fomentó la pulverización del principio de autoridad para evitar el logro de prestigio personal, y si se agrega, además, que esta circunstancia respondió a un prurito reglamentarista, estas causas hubieron de quebrantar la función creadora de muchos administradores, sobre todo en un sistema en donde las actividades administrativas, legislativas y jurisdiccionales, no respondían a un verdadero deslinde. Si a ello se sumo el desinterés que produjera la compra de determinados puestos públicos por los mejores postores, necesariamente hubieron de surgir un sinnúmero de corruptelas en detrimento de la propia actividad administrativa, más la consecuente desconfianza de los habitantes de la Nueva España. Un ejemplo nos puede ilustrar claramente en lo que se refiere a la práctica seguida antes del siglo XVIII, el dar en arrendamiento la recaudación de determinados impuestos, práctica que produjo en el ánimo de los causantes la convicción de que la recaudación fiscal iba a parar a los bolsillos del arrendatario recaudador. Es lógico suponer que esta costumbre diera como resultado la indiferencia y la irritabilidad del mexicano para cubrir las cargas fiscales y no es exagerado afirmar que en esa costumbre colonial, que perduró largo tiempo, radiquen las causas de la psicología de la defraudación fiscal. Esta supervivencia se traduce en la mentalidad de un porcentaje considerable del pueblo, es necesario erradicarlo a través de una moderna educación ciudadana que logre el convencimiento general de que una hacienda saneada y próspera determinará el bienestar de la nación. GARCIA VALENCIA, A., Las relaciones humanas en la administración pública mexicana. Editorial Porrúa, S. A. México. 1958. Págs. 40-41.

los problemas a que se enfrenta la organización administrativa se concretan principalmente a los siguientes: coordinación de los programas administrativos; coordinación de los departamentos, ministerios o servicios existentes; establecimiento de *nuevos* departamentos cuando sea necesario; reorganización de los departamentos existentes; adopción de nuevos procedimientos y métodos administrativos; estudios sobre la cantidad de trabajo y el volumen del mismo que ingresa en cada dependencia, como base para adoptar medidas respecto a la reorganización y revisión del procedimiento o modificaciones en el volumen del personal en funciones.⁴

PLANEACION

la planeación del desarrollo, debe responder a una política de progreso efectivo, en la que utilizando las grandes fuerzas del sector privado se generen o motiven los canales encaminados al bienestar. Esta política -afirma Jeon Tinbergen- tiene cuatro objetivos principales.

- a) Crear condiciones generales favorables al desarrollo.
- b) Familiarizar al gobierno mismo, a la comunidad mercantil y al público en general con las potencialidades y ventajas del desarrollo.
- e) Hacer una serie de inversiones, por lo general de tipo "básico", y
- d) Tomar medidas destinadas a facilitar y a estimular la actividad y las inversiones privadas."

Esta política de desarrollo requiere de una planificación gubernamental, que es determinante en todo programa de integración social, económica y de reforma administrativa.

la planificación es una actividad vital a través de la cual los hombres alcanzan sus propósitos u objetivos, en una forma más amplia. El término planificación es aplicable también a los grupos, tales como las familias, las instituciones sociales, los negocios y el gobierno. El proceso de planificación reconoce que es a éste a quien corresponde fundamentalmente el encauzamiento y coordinación social.

Bárbara Wootton define la planificación como "la elección consciente y deliberada de prioridades económicas, por una autoridad pública".

la función planificadora abarca principalmente los elementos siguientes:

1. Inventario de los recursos naturales, capacidad actual de producción, recursos humanos y de fuerza de trabajo y recursos financieros.
2. Análisis de las tendencias del pasado y previsión de las futuras, según los datos asegurados en el primer punto.
3. Selección de los proyectos que podrían contribuir a una rápida iniciación del programa total de desarrollo.

⁴ ONU. Sistema y norma. d. la administración pública. Pág. 24.

⁵ TINBERGEN, La planeación del desarrollo. Edit. F. C. E. 1959. México. Pág. 7.

⁶ WOOTTON, Bárbara: Ub. rtad con planificación. Edit. Fondo de Cultura Económica. México. 1946. pág. 13.

4. Asignación de prioridades más precisas y programación práctica de los proyectos en relación con los elementos expuestos en el punto tercero.

5. Coordinación de los proyectos específicos de desarrollo con el resto del programa gubernamental y con los servicios sociales.

6. Creación o selección de las dependencias administrativas más convenientes para la ejecución eficaz de los planes dentro del programa integral?

Existe la necesidad de ampliar y perfeccionar las técnicas sociales —métodos que influyen en la conducta humana para lograr el desarrollo económico y social—, es decir, para la integración se deberá recurrir a planes para la superación administrativa, a la reorganización gubernamental y al entrenamiento y preparación de servidores públicos con el objeto de que la administración pública pueda cumplir con sus fines que cada día se amplían más, esto es, debe estar acorde, prever y comprender la transición del mundo contemporáneo, los cambios trascendentales, la revolución tecnológica y la expectativa de nuevos horizontes y nuevos sistemas. A este panorama se suman las crecientes demandas y presiones que se hacen a los gobiernos y estas urgencias deben motivar en aquellos una evolución adecuada --cuando menos al mismo ritmo de la civilización presente-- en la teoría y práctica de la organización administrativa, permanente alerta a la ampliación de sus planes y programas.

Bien ha afirmado Muñoz Amato que la planificación es la formulación del programa de gobierno para atender a las necesidades y los ideales de la sociedad. Constituye el proceso de deliberación para ordenar las actividades gubernamentales en un conjunto armónico de decisiones con conciencia de las influencias y repercusiones que tendrán en la vida los ciudadanos.

Un plan consiste en la definición de objetivos, la ordenación de los recursos materiales y humanos, la determinación de los métodos y las formas de organización, el establecimiento de medidas de tiempo, cantidad y calidad, la localización especial de las actividades y otras especificaciones necesarias para encauzar racionalmente la conducta de una persona o un grupo.

Del mismo modo que una persona puede trazarse racionalmente un curso de acción, pensando antes de actuar, en vez de dejar que su conducta sea determinada por los hábitos, el subconsciente, la ignorancia o cualquier impulso irracional, así también una entidad administrativa tiene la opción de planificar su trabajo."

El éxito de los planes de desarrollo estribará no sólo en la eficacia de la función planificadora y de los elementos humanos responsables de ella, sino también en el apoyo y en el respaldo del público. Cada plan debe marchar conjuntamente con un programa de relaciones públicas que abarque entre otras cosas la publicación acerca del plan y sus procesos, con el objeto de que sean comprendidos, tanto por los especialistas o por los técnicos en planificación, como por los no especialistas y todos aquellos funcionarios y servidores públicos, relacionados directa o indirectamente con los programas, es decir, las relaciones públicas lograrán este apoyo, atrayendo una corriente de simpatía, evaluación y comprensión de los planes del desarrollo, pues tanto servidores

7 *Sistemas y normas de administración pública*. Pág. 26.

8 MUÑOZ AMATO, P.: *Obra citada*. Págs. 31 y 101.

públicos como ciudadanos a través de estas técnicas sociales, podrán tener una visión del futuro, ponderando las prioridades y alternativas, en una palabra, interesándose por el porvenir de la sociedad. Esta repercusión social que se logra a través de las relaciones públicas resulta muy positiva en el campo de la iniciativa privada, pues está constantemente informada de la política del gobierno y a la vez se sumará a la planeación dentro del marco general de los planes del Estado.

EL ELEMENTO HUMANO

Finalmente, debemos tratar con mayor amplitud la base fundamental en la que debe sustentarse una administración pública eficiente: el elemento humano.

Existe una tendencia permanente en casi todos los países, a mejorar y formar con voluntad y vigor los cuadros técnicos en organización y administración gubernamental, sobre la base de modernas orientaciones. De este reconocimiento casi unánime, tanto de dirigentes administrativos como de investigadores y promotores de esta disciplina, se ha pasado a impulsar a los programas de preparación que incluyen diversos sistemas, así como disciplinas encaminadas a la superación del factor humano. A continuación se señalan algunos de ellos.

Instrucción de grupos fuera del trabajo, cursos, conferencias, visitas de observación, demostraciones, prácticas, laboratorios, reuniones, discusiones, institutos, seminarios; instrucción individual fuera del trabajo, cursos por correspondencia, lecturas e investigaciones supervisadas, clubes de lectura; programas oficiales con disposiciones especiales de reclutamiento y promoción, aprendizaje en los oficios, y en las profesiones, internados, estudios y trabajos alternados, instrucción individual en el trabajo, prácticas supervisadas, rotación en funciones distintas; bibliotecas, técnicos audiovisuales, manuales, circulación de correspondencia, de documentos especiales, publicaciones, participación en sociedades profesionales, etc.

La educación en el servicio no debe limitarse a la enseñanza de las tareas específicas a los cargos que ocupa o pretende el servidor público, ya que es preferible el criterio general sobre el todo de la organización administrativa que exclusivamente de una de las partes, es decir, preferentemente deben conocerse las instituciones en general y en relación con el programa de gobierno, lo que no excluye la orientación específica en las diferentes especialidades.

Las instituciones educativas que tienen como misión especial la preparación de los servidores públicos, o las que preparan a las personas que aspiran a esta categoría, deberán incluir dentro de los cuadros de enseñanza a estas técnicas, pues los programas y materias hasta el momento experimentados incluyen fundamentalmente aquellas que caen en el campo de las ciencias jurídicas, económicas, sociales y políticas, así como materias de especialización en que las diferentes administraciones están interesadas, es pertinente que se agreguen a estos cursos los de relaciones públicas, en virtud de que todo servidor público para su verdadera formación, aparte de poseer la preparación específica para

el desempeño de su cargo, debe actuar como un sujeto activo que logre en forma constante y en lo que a él atañe, una atmósfera adecuada para la organización de la que forma parte.

Es necesario crear en el funcionario la capacidad que lo conduzca, sobre la base de su propio mérito y esfuerzo, a una línea ascendente, ya que este tipo de enseñanza estimula el nivel de progreso y enriquece a la propia administración, alejándola del burocratismo inerte y onquilosco.

Toda tentativa de reforma debe estar acorde en la necesidad permanente de preparar a los integrantes del gobierno, así como en colocarlos en forma justa de acuerdo con sus esfuerzos y capacidades.

Es necesario impulsar los estudios en ciencias sociales, políticas y administrativas, en los niveles primarios y secundarios de educación, con el objeto de impartir un conocimiento global de estas materias que por su trascendencia, deben estar ante la comprensión de todo ciudadano. Sólo después de haber otorgado esa base general, pueden iniciarse los estudios tendientes a la especialización, en forma gradual y con una visión amplia que inserte al individuo en su medio cultural.

La educación universitaria en la actualidad ha descuidado estos aspectos tan importantes, subordinando su atención a aquellos propios de una profesión; consecuentemente, sin la guía y orientación de las ciencias sociales el estudiante pasa la vida profesional sin una clara conciencia de su responsabilidad social y de las peculiaridades ambientales de su país.

9 los instituciones de preparación y educación, cualesquiera que sean sus formas concretas, han sido siempre canales de circulación vertical. En las sociedades donde las escuelas son accesibles o ~~todo~~ el mundo, el sistema escolar representa un "elevador social" que se mueve desde la misma base de la sociedad hasta su cima. En las sociedades donde las escuelas en general, o por lo menos, los tipos mejores, son solamente accesibles a los miembros de las clases superiores, el sistema escolar representa un elemento elevador que se mueve solamente en los pisos ~~altos~~ del edificio social, transportando de arriba a abajo a los moradores de dichos pisos. Aún en dichas sociedades, sin embargo, algunos individuos de las capas bajas han logrado colarse en el elevador escolar y ascender a través de él. Como ejemplo de una sociedad en la cual el sistema escolar representa "un elevador" que va de la base hasta la cima del cono social, citaremos a la sociedad china, por una ~~parte~~ y, por la otra, a la mayoría de los países europeos contemporáneos.

En China, la selección de las personas para los más altos rangos políticos y sociales, se ha realizado principalmente a través de la maquinaria escolar. Este hecho, que es conocido de mucha gente, es la razón de que se denomine al régimen político chino "un sistema de elección educacional, o un sistema de selección educacional". Las escuelas están abiertas a todas las clases. Los mejores discípulos, independientemente de la posición de sus familiares, son seleccionados y trasladados a escuelas superiores y posteriormente, a la universidad; de la universidad salen para ocupar altos puestos gubernativos y colocarse en los principales rangos de la sociedad cuando se trata de los más inteligentes. En esta forma, la escuela china ha realizado una función permanente en el sentido de elevar los rangos más altos, a las personas copeces. de origen humilde, además de que ha eliminado a los hombres de clases superiores que no han sido capaces de responder a sus demandas. El doctor Chen Huan Chang, dice con razón, "De acuerdo con Confucio, la escuela no es solamente un sistema de educación, sino también un sistema de elecciones; por eso combina la política con la educación. Su doctrina política es democrática y no se permite ninguna aristocracia. Como los estudiantes seleccionados entre la gente común llegan a convertirse en altos empleados oficiales, las diferentes instituciones en que actúan son en realidad los sitios en que se elige a los representantes del pueblo. la prueba educativa ocupa el lugar del sufragio universal. Bajo la influencia de Confucio, el gobierno chino ha sido una democracia imperial en la que todo el mundo puede llegar a ocupar el puesto de primer ministro". A. SOROKIN, *El sistema de Estratificación y movilidad social*. Instituto de investigaciones sociales de la Universidad Nacional. Imprenta Universitaria. México. 1956. Págs. 182-183.

Por otra parte debe determinarse la capacidad de los individuos que se proponen adquirir una especialización en el campo de la administración pública y previamente distinguir las variaciones que reviste la función ejecutiva:

Planeación.

Administración presupuestaria y financiera.

Organización y métodos de personal.

Profesiones y oficios especializados.

Relaciones externas que comprenden: funcionarios directores, equipos administrativos y relaciones públicas y humanas.

Es evidente que la capacitación de estos grupos debe estar sustentada en una base que considere en el centro de toda organización al elemento humano y sus relaciones, además de una preparación social y política, y de una valoración de las cuestiones normativas y de una especial aptitud para organizar la dirección, comunicación y supervisión de su equipo de trabajo.

Esta educación profesional destinada a la administración pública debe ser impartida por instituciones especializadas, que estén en forma constante dentro de la dinámica peculiar de la materia, en virtud de que la administración requiere día a día de la aplicación de nuevos métodos y estudios que la mantengan en estrecha vinculación con la realidad social.

El papel de la enseñanza debe estar inclinado preferentemente a lograr la formación de una moderna conciencia administrativa y política. En este propósito pueden resultar insuficientes los loables esfuerzos de las instituciones dedicadas a la preparación de las diversas categorías que forman la administración pública, pues no pueden contener en su seno a un número considerable de los servidores públicos, ni tampoco preparar a todos aquellos cuyo destino es la propia administración.

Los programas que abarca el desarrollo de la enseñanza deben ampliarse a un plano de coordinación con otras instituciones, que como las universitarias están destinando a sus egresados a la propia administración, la labor será más fructífera, pues existirán programas en concordancia con las necesidades públicas. y más aún, a este tipo de actividades es preciso agregar las que llamaríamos de extensión educativa, que abarcan una permanente educación y orientación al público respecto de sus instituciones gubernativas.

No podemos concebir una completa reforma en ese sentido, si no existe concomitantemente un cambio de la actitud del público, ya que es palpable la influencia de este último en los hábitos administrativos y de éstos en la ciudadanía. La extensión educativa debe ser manifiesta desde los primeros años escolares y proyectada a todas las comunidades que están vinculadas al Estado. Este es justamente uno de los objetivos primordiales de las relaciones públicas, las cuales son de importancia vital hoy en día, porque la ciencia social moderna ha descubierto que la armonía de los individuos, grupos e instituciones, es necesaria para el bienestar de todos.

El propósito es formar una nueva conciencia ciudadana conjuntamente con una conciencia administrativa: ambas se complementan y facilitan el camino de la superación nacional. Sobre los aspectos educativos que deberán ser reformados, Mannheim afirma: "En lugar de preparar cuidadosamente al niño para las exigencias de un ambiente escolar aislado y su correspondiente formulismo, consideramos que la educación formal debe ser una preparación para la vida adulta y la comprensión de la sociedad, a, como dice Delisle Burns: 'Para el hombre moderno, la educación es una ventana que da al ancho mundo'. La tarea de la escuela es la de mostrar cómo se puede aprender más eficientemente en la vida, cómo obtener conclusiones correctas, gracias a la experiencia, cómo llegar a ser el educador de uno mismo. Cómo las escuelas han de servir de trampolín para una orientación inteligente durante la vida, será la tarea especial de la escuela, de una sociedad democrática, el interpretar todas las fases de la vida en términos de la experiencia democrática. No debemos confundir tal cosa con la propaganda totalitaria, pues en las sociedades totalitarias las diversas facetas de la vida sirven únicamente de pretexto para inculcar a la fuerza las ideas ortodoxas mediante una repetición incesante".¹⁰

Nuestro país ha consagrado en sus planes educativos el formar mejores hombres con una firme conciencia ciudadana. Torres Bodet afirma: "Al considerar las metas educativas que la constitución señala, pensamos en el tipo de mexicano que habremos de preparar en nuestros planteles. Un mexicano en quien la enseñanza estimule armónicamente la diversidad de sus facultades: de comprensión, de sensibilidad, de carácter, de imaginación y de creación. Un mexicano dispuesto a la prueba moral de la democracia, entendiéndola a la democracia 'no solamente como una estructura [jurídica y un régimen político], siempre perfectibles, sino como un sistema de vida orientado 'constantemente al mejoramiento económico, social y cultural del pueblo'. Un mexicano interesado ante todo en el progreso de su país, apto para percibir sus necesidades y capaz de contribuir a satisfacerlas en la cabal medida de lo posible, merced al acercamiento óptimo de los recursos disponibles, que canalicen las actividades a afianzar la independencia política y económica de la patria con su trabajo, su energía, su competencia técnica, su espíritu de justicia y su ayuda cotidiana y honesta a la acción de sus compatriotas. Un mexicano, en fin, que, fiel a sus aspiraciones y a los designios de su país, sepa ofrecer un concurso auténtico a la obra colectiva —de paz para todos y de libertad para cada uno— que incumbe a la humanidad entera, lo mismo en el seno de la familia, de la ciudad y de la nación, que en el plano de una convivencia internacional digna de asegurar la igualdad de derechos de todos los hombres.v.t'

En la organización gubernamental, como en el hombre, la inquietud de reforma es el impulso vital de toda superación; cuando no existe ímpetu de renovación, las sociedades se estancan y se desintegran, ya que el progreso es consecuencia de la inquietud que supone todo optimismo social; lo estacionario es el resultado de las épocas de escéptica apatía.

¹⁰ MANNHEIM, K., Poder y planificación democrática. México, Pág. 300.

¹¹ TORRES BODET, Jaime, Ideario educativo del régimen. Revista "Educación". Secretario de Educación Pública. No. 4. México. 1960. Pág. 20. Un ejemplo dorado de la actitud anterior se integra en los programas de la enseñanza elemental en el 20.º año de primaria, que incluye la creación en el alumno de una actitud de consideración y respeto a los servidores públicos, es decir, el fomento de una conducta administrativa y ciudadano.

la reforma administrativa debe partir no sólo de las altas jerarquías dirigentes de la vida pública, es decir, de arriba a abajo, sino también de la base, esto es, de la formación de la conciencia de los futuros ciudadanos. En esta moderna y necesaria orientación será urgente adecuar las capacidades del ser humano a través de la educación, a una mayor sensibilidad, a una mejor comprensión y a una atinada actuación del mismo, a su comunidad, pero no limitando esta actitud con un sentido regional, pues la dinámica económica social, y política, exige cada día la preparación de ciudadanos del mundo. En síntesis, encaminar al hombre a *ser* más hombre, lo que implica hacerlo más candente y responsable.

BASE INSTITUCIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

MARIA GARCIA DiAl

Licenciada en Economra

El tema central de este trabajo (1) requería, como complemento indispensable, el intento de formular un balance económico general del país, que permitiera establecer un paralelo entre las bases legales e institucionales que han apoyado la intervención del Estado en la economía, y los logros alcanzados en el desarrollo económico de México.

En los párrafos subsiguientes haremos referencia especial a aquellos aspectos relacionados con el marco legal e institucional de la acción del Estado que tienen importancia en el proceso de nuestro crecimiento económico y social.

La Revolución Mexicana de 1910 Y la concreción de las aspiraciones populares en la Constitución Política de 1917 moldean la nueva estructura económica, política y social del Estado Mexicano.

Como en otro capítulo de este trabajo ya hemos comentado con bastante amplitud las excelencias que reúne nuestra Carta Magna, en el presente, nos limitaremos a señalar las deficiencias observadas en ella.

La Constitución Política de 1917 ha sufrido reformas frecuentes, algunas de las cuales han permitido distorsionar sus objetivos originales; ejemplo de ello son las reformas al Artículo 27 introducidas durante el régimen Alemánista.

En algunos aspectos básicos de la economía del país, en los cuales las condiciones se han modificado sustancialmente, no se han hecho los ajustes o adiciones necesarios, sino que ha permanecido inalterable. Esto puede aducirse para las empresas del Estado, para las disposiciones del Artículo 28 Constitucional contra los monopolios y para lo estipulado en el Artículo 40. Constitucional.

Nuestra Carta Magna tiene omisiones inexplicables, como por ejemplo la ausencia en el Artículo 27 Constitucional, de los recursos forestales dentro del patrimonio de la nación.

Respecto a la legislación secundaria o derivada de la Constitución, merecen destacarse los puntos siguientes:

a) Existe una cantidad excesiva de leyes secundarias: Decretos, leyes, leyes Reglamentarias, Acuerdos, Reglamentos, etc. que forman una verdadera selva jurídica.

b) Esta selva jurídica es propicia para alterar la aplicación de la ley y deformar sus intenciones originales o discrepar del ordenamiento básico del que derivan.

c) Además de ser profusa la legislación secundaria, a menudo está redactada en términos tan ambiguos que dificultan su correcta aplicación.

d) Muchas de las disposiciones legales son inobjctables en cuanto a su contenido, lo único criticable es que no se llevan a efecto.

(1) Parte final de la Tesis Profesional "La Intervención del Estado en la Economía Mexicana", sustentada para obtener el Grado de Licenciada en Economía en la Escuela Nacional de Economía. U.N.A.M. 1963.

e) Porte de la legislación secundaria ha estado en flagrante contradicción con los principios constitucionales de los que emanan. Tenemos varios ejemplos de este tipo de disposiciones: la inafectabilidad en ciertas extensiones de tierras en razón de la calidad de sus cultivos (caña de azúcar, henequén, algodón, etc.), que apareció por primera vez en el reglamento agrario expedido durante el gobierno de Alvaro Obregón; las llamadas concesiones de inafectabilidad ganadera, en la época de Lózaró Cárdenos: la Ley Reglamentaria del Artículo 27 en el ramo del petróleo, promulgada en el régimen de Avila Camacho, que reconocía las concesiones confirmatorias, mientras que la reforma constitucional de 1939 negaba toda posibilidad de explotación privada en el renglón petrolero; y el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, expedido en el régimen de Miguel Alemán.

f) Mientras en algunos renglones la legislación es abundante y hasta excesiva, existen lagunas en algunos aspectos básicos, como son la reglamentación de las inversiones extranjeras y la regulación de la actividad de los monopolios.

Por lo que se refiere al marco institucional, dentro del cual se ha ejercido la intervención estatal en la economía mexicana, sobresalen los aspectos que se indican a continuación:

{1} La estructura administrativa del Poder Ejecutivo es el elemento más rígido dentro del sector público, pues sus lineamientos generales no se han variado sustancialmente desde 1917.

12) Los secretarios de Estado y los [efes de Departamento, cuya única autoridad es la delegada por el Presidente de la República, del cual son amigos y partidarios, con frecuencia hacen de sus ministerios verdaderos feudos en los que la inmoralidad, la injusticia y la ineptitud son las desgracias del público I*].

(3) El aparato gubernamental padece de una hipertrofia de atribuciones frente a una anemia de recursos; o sea, que se han asignado a sus dependencias atribuciones demasiado ambiciosas, mientras que se les ha dotado de un presupuesto raquíto, que resulta insuficiente para llevar a cabo, siquiera una parte, de las mismas.

(4) Existe una falta de coordinación de las distintas dependencias del Poder Ejecutivo entre sí, y entre esta parte del sector público y las empresas del estado, de la que resultan interferencias, costos duplicados, medidas contradictorias, improvisación y, en suma, despilfarro de recursos.

(5) Las comisiones o comités intersecretariales creados con propósitos coordinadores han obtenido escasos resultados porque sus funciones se realizan en planos subordinados y carecen del apoyo y de la autoridad necesarios para que se cumplan sus decisiones.

(6) Las empresas del Estado constituyen el factor más dinámico del sector público y no puede negarse su contribución al desarrollo económico, ni el peso económico preponderante que representan dentro de dicho sector.

*1 Mendieta y Núñez lucio; "la Administración Público en México", citado por Schceffer Gordon, y Wendell, Kori; en "la Administración Pública Mexicana", **Problemas Agrícolas e Industriales**, p. 120.

[7] La creación de empresas del Estado se ha convertido en un mecanismo de política administrativa muy en boga en los últimos periodos presidenciales. Actualmente pasan de 380 los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

(B) la política financiera equivocada que ha sostenido el Estado con respecto a varias de las más importantes empresas del Estado -Ferrocarriles Nacionales, Petróleos Mexicanos, etc.-, de subsidiar otros sectores de la economía, ha frenado los programas de expansión de dichas empresas, impidiendo la formación de capital en el sector público. Se estima que sólo en tres empresas: Ferrocarriles Nacionales, Banco Nacional de Crédito Ejidal y CONASUPO, existe un déficit total aproximado de 1,500 millones de pesos anuales, que resulta exagerado.

(9) Otro de los problemas que atañe a este grupo del sector público es el que se refiere a su control y coordinación. A pesar de los esfuerzos recientes para controlar y coordinar a las empresas del Estado, no puede afirmarse que se hayan obtenido resultados apreciables.

Las dependencias del Poder Ejecutivo que tienen ingerencia en las actividades de las empresas del Estado son las siguientes, La Secretada de la Presidencia, en la planeación y vigilancia de la inversión; la Secretaría de Patrimonio Nacional, en el control financiero y administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo relacionado con el ejercicio del presupuesto y el crédito público. Existe, además, la Junta de Gobierno de los Organismos y empresas del Estado, organismo intersecretarial, presidido por la Secretaría de Patrimonio Nacional, al cual se encomendó el control y vigilancia de las empresas del Estado pero que, de hecho, no ha funcionado.

Por último, no debe descartarse la posibilidad de que en algunas empresas del Estado pueda haber malos manejos de los fondos públicos, o bien que puedan desviarse de la finalidad para la que fueron creadas.

CONCLUSIONES

1.-La Revolución Mexicana de 1910, en la que participaron los sectores populares y cuyas aspiraciones se condensan en la Constitución Política de 1917, imprime una nueva orientación a la política económica y social del país y es la base para la edificación de una nueva estructura económica de México.

2.-La intervención del Estado en la economía mexicana se apoya en preceptos constitucionales, fundamentalmente los artículos 27, 28, 73, 123 Y 131, pero también descansa en legislación secundaria, como la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica y otras disposiciones legales, que, en última instancia, también encuentran sus bases en la Constitución.

3.-No resulta exagerado afirmar que el objetivo de lograr un mayor nivel de vida para las clases trabajadoras dentro de un desarrollo económico equilibrado sin interferencias extranjeras, está implícito en el texto de la Constitución de 1917.

4.-De la trayectoria seguida por la intervención del Estado en las actividades económicas, en sus aspectos legal e institucional, desde 1925 hasta la fecha, podemos derivar las observaciones siguientes:

a) Las atribuciones del gobierno federal se han ido extendiendo en forma progresiva y su radio de acción se amplía cada vez más.

bl La Constitución de 1917 ha sufrido modificaciones que, aún sin negar su espíritu popular y progresista, han permitido la distorsión de algunos objetivos; en cambio, en aspectos básicos no se le han hecho las reformas necesarias para que, dentro de las condiciones cambiantes, pueda seguir sustentando el desarrollo económico del país.

cl Existe una cantidad excesiva de legislación secundaria: leyes, decretos, acuerdos, reglamentos, etc., que forman una red intrincada propicia para desvirtuar los principios de la Ley y alterar su aplicación; sin embargo, falta reglamentar aspectos básicos como son las inversiones extranjeras.

d) La existencia de disposiciones legales, en renglones básicos de la economía, carece de significación, si no se cuenta con procedimientos adecuados que garanticen su aplicación correcta y permitan medir su eficacia en términos de resultados tangibles.

La estructura administrativa del Poder Ejecutivo, en sus lineamientos generales, ha tenido escasas modificaciones desde 1917 y consluye uno de los elementos de menor flexibilidad dentro del sector público.

el la expansión del sector pública se ha manifestado en la multiplicación de las empresas del Estado, que en la actualidad pasan de 380 ya que para resolver cualquier problema planteado al gobierno federal se recurre al expediente de crear un nuevo organismo descentralizado.

f) Las empresas del Estado constituyen el grupo de mayor peso económico dentro del sector público, pero su control, coordinación y vigilancia y en ocasiones su productividad económica, no son satisfactorias.

gl El ejercicio de un control efectivo sobre las empresas del Estado no puede ubicarse al nivel de Secretaría de Estado o de organismo Intersecretortcf, porque los organismos descentralizados de significación económica, mayor que la de cualquier dependencia del Ejecutivo, por ejemplo Petróleos Mexicanos o Ferrocarriles Nacionales, no se someten a su vigilancia y supervisión.

h) En general, los organismos intersecretariales, creados con fines de coordinación entre diversas dependencias del sector público, han obtenido escasos resultados.

5.-En síntesis, la administración pública de México, en su aspecto legal e institucional, nos presenta un conjunto abigarrado que, por falta de una estructura administrativa eficiente, de una programación económica general, coordinación y control efectivos de todos los integrantes del sector público y de una política financiera bien encauzada, puede convertir la acción del Estado en un serio obstáculo para el desarrollo económico, en lugar de constituir un factor de promoción del desarrollo.

6.-A pesar de las deficiencias señaladas y de la marcha oscilante emprendida desde 1925 hasta la fecha, la intervención del Estado en la vida económica de México, dentro de las condiciones actuales del país, aparece como la única posibilidad de impulsar el desarrollo económico nacional sobre bases democráticas y con la participación de los sectores populares y de la burguesía nacional.

RECOMENDACIONES

I.-La intervención del Estado en la economía mexicana deberá realizarse dentro de un Programa General que elimine la improvisación, las políticas contradictorias y el despilfarro de recursos, y que se convierta en la base en que pueda descansar el esfuerzo nacional, con la concurrencia y apoyo de la burguesía nacional y de los sectores populares, para que en forma conjunta sea factible el logro de los objetivos prefijados.

II.-El objetivo central de la intervención estatal deberá ser el de promover el desarrollo económico, sin influencias extranjeras, encaminado a la elevación del nivel de vida de las grandes masas de la población.

III.-Para el logro de los objetivos señalados, son indispensables dos pre-requisitos:

El primero, adaptar el marco legal e institucional donde se ejerce la acción del Estado con el fin de que constituya la base apropiada que impulse el desarrollo económico, mediante la reestructuración del sector público.

El segundo, utilizar en forma óptima los recursos existentes y propugnar por el incremento de los mismos.

IV.-La reestructuración del sector público deberá proponerse las metas siguientes:

a) La reorganización de las Secretarías y Departamentos de Estado, basada en un criterio de economía y eficiencia.

b) La reorganización y control de los organismos y empresas del Estado con un criterio que, además de tomar en cuenta la economía y eficiencia, establezca la relación conveniente entre autonomía y control.

c) La coordinación entre las actividades de las Secretarías y Departamentos de Estado y los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que elimine interferencias y costos duplicados.

d) La revisión de la política financiera de las empresas del Estado con miras a su mayor productividad económica.

e) Es aconsejable que aumente la participación financiera del Estado en las empresas de participación estatal -lo cual no debe interpretarse en el sentido de que aumente el número de las mismas-, y que tal participación se oriente hacia una integración vertical con las actividades en que ya tiene ingerencia económica.

f) La revisión de la legislación vigente, simplificándola y vigilando su observancia.

g) Moralización de empleados y funcionarios públicos.

h) La continuidad en los trabajos, de tal manera que no se vean interrumpidos con los cambios políticos.

i) El establecimiento de un verdadero servicio civil que permita a la administración pública contar con personal seleccionado que tenga preparación, honestidad y capacidad indiscutibles.

V.-Existen atribuciones que sólo podrán cumplirse en forma eficaz si están ubicadas en el nivel presidencial. Nos referimos a las siguientes:

1) Formular el programa o plan económico general, mediante el aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles; que canalicen las actividades económicas en forma coherente y unificada y las dirija hacia las metas del desarrollo económico nacional.

2) Ejercer el control sobre las empresas del Estado en la medida necesaria para que este elemento esencial del sector público, dentro de los lineamientos del plan general, cumpla con su cometido de instrumento del desarrollo económico.

3) Efectuar la reorganización administrativa del sector público y coordinar la actividad conjunta de las Secretarías y Departamentos de Estado y de las empresas del Estado.

Cada una de estas atribuciones podría estar asignada a una oficina distinta y las tres dependencias formar una unidad, no importa la nomenclatura que se le dé, ya sea departamento, comisión, dirección, etc, que tenga como titular directo al Jefe del Ejecutivo y reúna las características siguientes: que no tenga carácter ejecutivo ni el rango de comisión intersecretarial; que tenga el acceso ilimitado a todas las fuentes de información y que cuente con el apoyo decidido del Presidente, para el cumplimiento de sus funciones.

VI.-Resolver el problema de la insuficiencia de recursos a través de dos caminos:

El primero, efectuando una reforma fiscal efectiva y completa, con tres propósitos básicos: 1) Aumentar los ingresos de la federación para llevar a cabo la reestructuración del sector público y participar en mayor medida en la promoción del desarrollo económico; 2) Aumentar los recursos financieros de los Estados y Municipios, y 3) Redistribuir los ingresos entre los sectores de la población, con la mira de disminuir los desniveles existentes.

El segundo, pugnando porque los organismos descentralizados y empresas de participación estatal tengan un funcionamiento económico eficiente, que permita la capitalización indispensable para llevar a cabo sus propios programas de expansión.

VII.-Llevar a cabo una política monetaria y crediticia que se acople con la política económica general del Gobierno, para coadyuvar en el esfuerzo conjunto, dirigido por el plan económico general, hacia el desarrollo económico y hacia sus metas de elevación de los niveles de vida del pueblo mexicano.

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

Presidente:

Lic. Andrés Caso Lombardo.

Miembros de la Comisión:

Lic. Antonio Salas Ortega.

Sr. Enrique González Osés, C. P.

Sr. José Murillo Alvarez, C. P.

Lic. Alfredo Pellón Riveroll.

Lic. Juan Víctor Vergés.

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

Lic. Gustavo Día. Orda•. Puebla, Pue., Junio de 1964.

INTRODUCCION

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

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

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

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

PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

1.-Reglamentos Internos: (Anexo 1)

las atribuciones de las distintas dependencias que integran el Eiecutivo Federa/, están señaladas en /0 Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en vigor. A su vez, cada una de las dependencias debe expedir un reglamento interno que norme sus actividades, de conformidad con lo que se señala en el Artículo 28 de la propia Ley.

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

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

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

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

2.-EI control del Presupuesto: (Anexo 2).

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

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

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

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

3.-EI Control de las Adquisiciones y los Suministros: (Anexo 3).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.-El Manejo del Personal: (Anexo 4)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSIONES:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PROPOSICION:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Andrés CASO LOMBARDO

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

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

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

Dependencia Encargada
del Plan Nacional de
Desarrollo

Comisión de Normas
y Procedimientos
Administrativos

Director)

Grupo
Técnico

Comité
Coordinador
A

Comité
Coordinador
B

Comité
Coordinador
e

1
Comite
Coordinador
D

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

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

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

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

EL SISTEMA LEGAL

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

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

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

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

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

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

OTROS ORGANOS QUE CONCURREN EN LA ADMINISTRACION

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSION,

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

Antonio SALAS ORTEGA

ANEXO 2.-"CONTROL CONTABLE DE PROGRAMAS Y PRESUPUESTOS Y LA CONTABILIDAD DEL GOBIERNO FEDERAL"

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

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

PLANEACION GENERAL DE LA ORGANIZACION FUNCIONAL DEL GOBIERNO FEDERAL

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

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

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

LA DESCENTRALIZACION DE FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DEL GOBIERNO FEDERAL

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

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

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

ESTUDIO CONTABLE ECONOMICO SOBRE ESTADISTICAS DEL INGRESO FEDERAL

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

APROBACION DE PROGRAMAS EN RELACION CON EL INGRESO FEDERAL

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

CALENDARIO DE ENTREGAS A LAS DISTINTAS DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL

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

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

CONTROL DE PROGRAMAS POR DEPENDENCIAS ESTABLECIENDO UN CRITERIO UNIFORME SOBRE INVERSIONES

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

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

CONTROL CONTABLE DE LOS PRESUPUESTOS POR DEPENDENCIAS

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

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

LA CONTABILIDAD DEL GOBIERNO FEDERAL

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

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

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

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

FLEXIBILIDAD EN EL TRAMITE DE LOS EJERCICIOS Cada secretaría o departamento de estado, al obtener su calendario de pagos aprobado, podrá obtener mejores precios en sus adquisiciones, mejores presupuestos y creará la confianza indispensable a terceros.

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

VENTAJAS ECONOMICO FINANCIERAS DE LA FORMULACION DE LOS ESTADOS FINANCIEROS Nuestro país cuenta actualmente con créditos del exterior que han sido otorgados para inversiones específicas, mismas que dentro del Balance General del Gobierno Federal, quedarán clasificadas, estableciendo por contra las obligaciones en los plazos señalados por dichos financiamientos, resaltando de esta manera la utilización dada a los fondos, así como el tiempo de amortización a que quedarán sujetos.

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

OBTENCION DEL BALANCE GENERAL DEL GOBIERNO FEDERAL Las normas trazadas por el señor Presidente de la República, Licenciado Adolfo López Mateas, como profesionista al servicio del gobierno federal, impone una grave responsabilidad para el contador público de México, para que en forma conjunta, formando un equipo de trabajo, *llevemos* a cabo en el período 1964-1970, la elaboración del primer Balance General del Gobierno Federal, documento que mostrará la posición económica y financiera de nuestro gobierno, para que con esta base se desarrollen los programas fiscales, económicos, financieros, administrativos y técnicos en la ascendente carrera de nuestro país.

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

chos, como en nuestras obligaciones y lo que para muchos en la actualidad significa una carga el pago de los impuestos, esto será una cooperación justa y equitativa que aporte para el desarrollo de los servicios públicos, en beneficio directo del pueblo mexicano.

El señor Presidente de la República al dirigirse al pueblo de México, en su informe anual, contará con este informe valioso, proyectando al pueblo las cifras que representan el patrimonio nacional, tanto en nuestros dere-

Enrique GONZALEZ OSES, C.P.T.

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

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

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

LA FUNCION DE ADQUISICIONES

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

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

COORDINACION INDISPENSABLE

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

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

DEFICIENCIAS

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

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

veedores a vender al Gobierno Federal.

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

Las prácticas viciosas y aun delictivas, en determinados casos.

PROPOSICIONES

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

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

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

Cont. Púb. José MURILLO ALVIREZ

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

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

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

ALMACENAMIENTO

OPERACION

Las operaciones de almacenamiento abarcan:

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

COORDINACION

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

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

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

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

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

ej).-Con los proveedores, por las recepciones.

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

DEFICIENCIAS

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

En lo que toca a la recepción:

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

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

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

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

Falta de oportunidad en la recepción de los artículos.

En algunos casos, falta de ética del personal recepcionista.

En lo que hace a la custodia:

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

Carencia de existencias en cantidad adecuada.

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

Falta del personal capacitado en las operaciones.

Falta de equipo, tanto para conservar como para transportar.

En lo que toca al despacho:

Falta de normas adecuadas para el aprovisionamiento.

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

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

SUGESTIONES

La eliminación de las deficiencias anteriores puede lograrse mediante:

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

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

CONTROL DE INVENTARIOS

OPERACIONES

El control de inventarios comprende:

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

COORDINACION NECESARIA

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

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

DEFICIENCIAS

Las actuales son las siguientes:

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

3.-Poca atención a los aspectos de mantenimiento preventivo y reparación oportuna de los equipos, con el consiguiente desperdicio.

4.-Mal uso o uso inadecuado de los bienes.

5.-Falta de preparación del personal que tiene a su cargo el control de inventarios.

SUGESTIONES

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

a).-El establecimiento de un sistema uniforme para todas las dependencias, que permita el empleo de equipo electrónico y procedimientos modernos de registro y de identificación del equipo.

b).-Establecimiento de procedimientos adecuados para proporcionar información completa y oportuna a las entidades que corresponda:

ej.-Depuración de los inventarios actuales;

dl.-Formulación de programas de mantenimiento preventivo;

ej.-Capacitación del personal;

f).-Simplificación de los trámites de baja.

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

Economía de operación.

Mayor control de precios y calidades.

Menores desperdicios.

Aprovechamiento de los sobrantes y desperdicios.

Información oportuna.

Cont. Púb. José MURILLO ALVIREZ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SELECCION DEL PERSONAL

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

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

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

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

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

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

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

Lic. Alfredo PELLON RIVEROLL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De lo anterior se obtendrán las siguientes ventajas:

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

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

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

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

Lic. Juan VICTOR VERGES

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

Administración Pública y desarrollo económico, trebejo del Lic. Alvaro Rodríguez Reyes, profesor de la Escuela Nacional de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México y Secretario Ejecutivo del Instituto de Administración Pública. En esta obra, que representa varios años de investigación del Lic. Rodríguez Reyes, se plantea el problema de la relación entre administración pública y desarrollo económico, sustentando la tesis de que "los planes y programas para acelerar el desarrollo económico y social pierden su virtud si no se crean los organismos idóneos y se adoptan las medidas prácticas para su eficiente realización".

En la introducción se presenta el cuadro general de ideas acerca del papel que tiene el Estado moderno en la actividad económica, la eficiencia gubernamental, la promoción estatal y el marco institucional para el desarrollo, junto con las perspectivas del mismo.

El resto está formado por seis capítulos que comprenden la administración económica del Estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, el financiamiento del desarrollo, la planeación de la administración para el desarrollo, y en dos capítulos finales, se analizan los problemas de la administración pública de México y las propuestas para una reforma administrativa.

Es sin duda el libro más reciente y mejor documentado sobre la administración pública de México, con aportaciones originales a la resolución de urgentes problemas. Su exposición sistemática de la estrecha relación entre los fenómenos económicos y administrativos, hace su lectura indispensable a los estudiosos que desean ver una transformación tanto en el contenido como en los métodos de investigación de las disciplinas administrativas. Esta obra se hizo en una edición limitada y la distribuye el Instituto de Administración Pública de México.

Introducción al estudio de la Teoría Administrativa, por el Dr. Wilburg Jiménez Castro, distinguido profesor de la Universidad de Costa Rica y actualmente. Director de la Escuela Superior de Administración Pública de América Central. Su libro, según palabras del mismo autor "es parte de una espiral, el corazón de la misma, cuyos círculos exteriores inmediatos son la Administración Pública, la administración de negocios, el análisis administrativo, la administración de personal, las teorías de planificación y presupuesto, la gerencia de empresas, etc., materias que profundizan sus principios y al desarrollarlos, los convierten en otros sectores que juntos forman la especialidad administrativa". Es un libro didáctico que cubre a cabalidad la gama de los problemas administrativos desde los principios hasta las últimas conclusiones. Editada por el Fondo de Cultura Económica.

Administración Dinámica, de Mary Parker Follet. Como todas sus obras este volumen se caracteriza por ser una obra de fácil comprensión, pero de gran importancia y trascendencia. Es sabido de todos el importante papel que desempeñó Mary Parker Follet en el campo de la administración. Llegó a poseer sólidos y sabios conocimientos, los que transmitió a través de conferencias y numerosos trabajos. En su libro *Administración Dinámica* trata el aspecto psicológico de la administración de negocios y, en general, examina el dinamismo que requiere cualquier organización. Los juicios emitidos por Mary Parker Follet son sencillos pero de gran profundidad y airtada significación.

la colección de sus escritos se ha editado en forma de libro compuesto de 14 capítulos. con una introducción escrita por Henry Metcalf y L. Urwick. Editada por Herrero Hnos., Sucs., S. A.

Gustavo MARTINEZ CABAÑAS