

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

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

N° 22

NUEVA EPOCA

Enero-Febrero 1971

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

SECCION MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente	Lic. Andrés Caso
Vicepresidente	Lic. Manuel Bravo Jiménez
Consejeros	Ing. Eugenio Méndez Docurro Lic. Ignacio Pichardo Pagoza Lic. Enrique González Pedrero Lic. Norberto Agramonte Mier , T. Lic. René Carvajal Ramírez Lic. Gustavo Martínez Cabañas Lic. Juan Víctor Verges X.
Tesorero	Lic. y C.P. Soolli.1 Alatríst.
Secretario Ejecutivo	Ing. Gregorio Hernández

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

ORGANO EDITORIAL DEL
INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

Dirección: Lic. Julián Díaz Arias

Elaboración: Lic. Lidia Camarena Adame

Diseño: Arq. Jorge Stepanenko.

Nueva **Epoca**

México - Enero-Febrero 1971

Núm. 22

SUMARIO

	Pág.
EDITORIAL	
Porfirio Muñoz Ledo PROGRAMA ACTUAL DE REFORMA ADMINISTRATIVA	7
Andrés Caso LA COORDINACION ADMINISTRATIVA EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL	15
Ignacio Pichardo Pagaza LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS ESTADOS	25
Fernando Solana LOS MARCOS DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION	41
Gustavo Pelriccioli LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR FISCAL	51
Carlos Fabre del Rivero LA REFORMA ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL	61
Jorge Díaz de Cossío ORGANIZACION y ADMINISTRACION ESCOLARES	67

Juan Pérez Abreu
LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN
EL SECTOR DE COMUNICACIONES

77

José López Portillo y Pacheco
LA FUNCION DE CONTROL EN LA
REFORMA ADMINISTRATIVA

87

Se terminó de imprimir en la Editorial Libros de México, S. A., A. C. Coyoacán 1035, de la ciudad de México 12, D. F.

EDITORIAL

Una firme **determinación** de cambio, de adaptar, de mejorar, ha caracterizado el mandato del Presidente Echeverría; cambio de mentalidad, distintas actitudes frente a los tradicionales y nuevos problemas, aplicación de disposiciones legales que no obstante ser positivas estaban en desuso, como la que establece que los Secretarios de Estado informen al Congreso de la Unión, diálogo permanente con todos los estratos sociales, promulgación de decretos y acuerdos a través de los cuales se crean comisiones, que coordinan la acción pública, constituyen básicamente las políticas esgrimidas por el Presidente de la República en su afán de que el Estado sea el principal agente promotor del desarrollo nacional

Los ideas antes enunciados forman parte del programa de reforma administrativa que ha sido iniciado desde la sede del Poder Ejecutivo y hace participar no sólo el aparato administrativo sino el mismo servidor público.

Por otro parte, el espíritu de autocrítica que prevalece contribuye decididamente a que la reforma administrativa se lleve a cabo en forma realista paso a paso sin estridencias, obteniéndose resultados positivos y firmes.

Atento a todos estos cambios el Instituto de Administración Pública promovió un Ciclo de Conferencias enmarcado bajo el rubro "Reforma Administrativa y Desarrollo", en el que destacados funcionarios públicos dieron a conocer, en sus respectivas áreas de acción, la importancia y repercusión de la actual reforma administrativa:

Inauguró el Ciclo el Lic. Porfirio Muñoz Ledo y le sucedieron los Licenciados Andrés Cosío, Ignacio Pichardo, Fernando Solana, Gustavo Petriccioli, Carlos Fabre de Rivero, Juan Pérez Abreu, Dr. Roger Díez de Cossío y lo clausuró el Lic. José López Portillo.

Consideramos que los trabajos que se presentaron constituyen un útil material de consulta para todos aquellos estudiosos e interesados en esta disciplina, razón por la que el Instituto los da a conocer en esta publicación.

PROGRAMA ACTUAL DE REFORMA ADMINISTRATIVA

PORFIRIO MUÑOZ LEDO

Cursó la carrera de licenciado en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México. Realizó estudios de postgrado en la Academia Interamericano de Derecho Comparado (La Habana 1956) y en el Instituto de Estudios Políticos de París (1957). Obtuvo en 1958 el Doctorado en Derecho de la Universidad de París. Ha impartido cursos en la Universidad de Tolosa (Francia), en la Universidad de París, en la Escuela Nacional de Ciencias Políticas de la UNAM, en la Escuela Normal Superior y en el Colegio de México. Inició su carrera administrativa como ayudante de la Oficina de Prensa de la Secretaría de Bienes Nacionales el año de 1950. Es en la actualidad Subsecretario de la Presidencia,

El título mismo de la plática, "Programa Actual de Reforma Administrativa", subraya la intención de enfocar los aspectos novedosos de la actual administración, así como las variantes respecto a criterios anteriores acerca de este tópico.

Bien entendido, el problema de la reforma administrativa estriba fundamentalmente en que sea capaz de reorganizarse. Una de las notas más características del Estado moderno, consiste en la creciente complejidad para atender demandas diversas que le formulan la sociedad en la que se inscribe. En un principio, el dinamismo de la actividad estatal se desenvuelve en términos que podrían calificarse de improvisados. Este curso resulta eficaz en determinada época ya que permite cambiar la estructura de la propiedad, obtener la estabilidad política necesaria e iniciar el proceso de industrialización. No obstante, una vez cumplidos estos objetivos, los mecanismos en que se apoya acusan marcados signos de agotamiento. Ello exige una reformulación de los sistemas y metas del Estado.

Justamente es la etapa en que se halla el país. México ha alcanzado un estado evolutivo que hace imprescindible una transformación cualitativa en todos los órdenes de la vida social. Si algún requisito tiene la estrategia para el desarrollo radica en revisar, con sentido crítico e histórico, el funcionamiento real de las instituciones.

A partir de 1917, se le imprime al proceso histórico de México continuidad y coherencia. Los objetivos son permanentes, aunque las circunstancias cambian por el propio crecimiento y por las exigencias del mundo externo. También deben cambiar, en consecuencia, los instrumentos y el establecimiento de prioridades.

Cualquier observador atento habrá percibido que las iniciativas de ley, los distintos pronunciamientos y los actos de gobierno muestran una disposición de modificar el rumbo. El cambio se ha iniciado a partir de la ruptura de inercias y de rutinas, a través del establecimiento de nuevos métodos de trabajo. A partir de la reforma administrativa, se ha iniciado este proceso transformador, mediante la transmisión directa de demandas hacia el aparato

administrativo y las líneas políticas esenciales, la galvanización respecto de las necesidades populares y la coordinación del Gobierno concebido como un sistema. El punto de partida ha sido la convicción del titular del Ejecutivo que, en el terreno de la práctica, cumple un propósito anunciado: "la obra próxima de la nación requiere depurar la conducta, perfeccionar la organización y acrecentar la eficacia de la autoridad a todos los niveles.

Muchas de las instituciones que componen la administración pública tienen objetivos precisos, otras han sido evidentemente operantes, otras más han alcanzado grados envidiables de eficiencia. Se reconocen, sin embargo, estratos diferenciados que corresponden a [a diversificación de la estructura social e incluso a la propia historia de la administración; a la naturaleza de las necesidades que le dieron origen; a los conceptos administrativos que privaron en cada época, y a los modelos de organización social que fueron predominantes.

Si difícilmente se pueden lograr altos niveles de progreso en un marco de desorganización administrativa, debe reconocerse que las reformas a la administración son parte de un cambio general en las relaciones sociales. Por otra parte, es evidente que el Estado es agente primordial de racionalización y su tarea precisamente radica en dar conciencia y orden al cambio. No puede permitirse que sus estructuras se adapten pasivamente a la realidad; su función es remover los obstáculos opuestos a la modernización.

Una reforma administrativa no aparece en el vacío. Tiene un origen deliberado. Busca alterar los procesos naturales de cambio y es una expresión de las grandes decisiones políticas. Opera sobre una sociedad concreta; parte de la historia para superarla y se funda en la realidad para transformarla. Pretende, en suma, que la administración instrumente los altos fines de la política.

La falta de institucionalización del poder le confiere un carácter patrimonial. Muchos funcionarios en vez de aplicar debidamente las normas entran en asociación con sectores económicamente poderosos y suelen asimilarse a ellos. En niveles incipientes

de desarrollo tales sistemas político-administrativos pueden resultar eficaces para el arbitrio oportuno de los intereses en juego. Logran, incluso, realizar cambios importantes en las estructuras visibles. Muestran ineficacia, en cambio, para llevar a cabo políticas económicas y sociales más complejas que exigen la presencia de una administración moderna.

En el esquema de organización inicial, es posible recorrer las primeras etapas del industrialismo, pero no obtener un progreso compartido, ni menos aún democratizar realmente la sociedad. La suma de poder que esos sistemas acumulan debe utilizarse, entonces, con un sentido de administración del desarrollo. Ello implica ejercer la autoridad no como acumulación de poder en las personas y las instituciones para hacer frente a situaciones de emergencia y promover el crecimiento, sino como la expresión de programas susceptibles de mover la acción cooperativa de todos los ciudadanos. El Estado Mexicano refleja, al mismo tiempo, las deficiencias propias de congestión características de la modernidad, al lado de fenómenos administrativos propios del subdesarrollo,

La historia de la administración pública en México, como la del país en su conjunto, ha reflejado en buena medida la superposición de instituciones no adecuadas del todo a la realidad nacional. En un sentido estricto, la Revolución de 1917 nos legó la posibilidad de estructurar por primera vez un auténtico Estado. Hasta 1917 se empiezan a resolver las contradicciones que presidieron la evolución del país: se delinearon y concretaron los fundamentos que convirtieron al Estado en agente del cambio social y económico. La Constitución estableció las bases que dieron cauce a la modernidad. Instituyó una suma de atribuciones destinadas a salvaguardar los derechos sociales consagrados, tareas de bienestar, función educativa, intervención en la vida económica por alteraciones al régimen de la propiedad, aprovechamiento de recursos naturales y promoción del crecimiento.

De acuerdo con las exigencias y necesidades de cada momento histórico, han ido cobrando impulso sucesivamente los objetivos constitucionales. Por ello, las etapas

de estructuración administrativa corresponden a una alternada estrategia político-económica.

En los años posteriores a la lucha armada se inicia la reconstrucción del país, cuidando de no disminuir los ingresos provenientes de la venta de materias primas. Ello explica la lentitud con que se lleva a cabo el reparto agrario y la reivindicación de los recursos, así como la importancia que adquirió la legislación hacendaria, y la reorganización del Ejército. No se descuidó, empero, la tarea educativa. Al mismo tiempo, se fue fortaleciendo en la práctica la esfera de acción del Poder Ejecutivo con lo que se completó, legislativa y administrativamente, la voluntad del constituyente.

A la conquista de la estabilidad política en la segunda parte de la década de los años veinte, corresponde la primera gran reorganización del sistema administrativo y financiero. Fue hasta entonces que se le introdujo la capacidad necesaria para crear las condiciones de infraestructura fiscal y social que estimularon la inversión. A partir de entonces, es posible hablar de una administración revolucionaria por el empleo conjunto de instrumentos fiscales, de política monetaria crediticia y de inversiones.

México aprovechó la coyuntura internacional de 1929 y reforzó su proceso de desarrollo "hacia dentro". Se alentaron las reivindicaciones laborales, se aceleró el reparto de la tierra y se expropiaron numerosos recursos básicos. Aparecieron nuevos organismos que adecuaron la administración a las medidas exigidas por la propiedad social. Se preparó, desde su base, la expansión industrial de los años siguientes. La necesidad de ampliar la política de bienestar, de incrementar la producción de artículos manufacturados y de modernizar la agricultura, hizo proliferar una serie de organismos. Los más importantes de ellos se concibieron bajo la fórmula de instituciones descentralizadas, adaptando así esquemas más modernos y ágiles de administración. La intervención del Estado en el fomento del desarrollo, lo llevó también a suplir y complementar las inversiones privadas, desarrollando un sistema de empresas de participación estatal y de fideicomisos que

completan el cuadro de nuestra actual administración pública.

A lo largo de toda la historia del país, existen antecedentes muy importantes de ensayos de control y coordinación de la administración. Otro tanto puede decirse de las ciencias administrativas. El decenio iniciado en 1960 subraya estas preocupaciones. Durante los últimos años se han desplegado arduos esfuerzos en las bases técnicas que facilitarón la coordinación y sistematización de las funciones administrativas.

Como ya se ha expresado, lo racionalización sistemática del aparato administrativo es inseparable de la nueva estrategia del desarrollo. El sector público [a proclama y debe dar ejemplo modernizando sus propias estructuras. La burocratización, el desperdicio de recursos, la ausencia de objetivos precisos, la falta de coordinación, y primordialmente la deshonestidad, entorpecen el cumplimiento de los objetivos nacionales. En vez de un Estado fuerte y apto correríamos el riesgo de ofirrnor una burocracia hipertrofiada y débil en términos de eficacia.

A la época en que el Estado fue esencialmente reestructurar de la paz pública, factor de transformaciones radicales y promotor de la infraestructuro, debe suceder otra que llamaríamos la eel Estado organizador o, en palabras del Jefe del Ejecutivo, "de coordinación de [os esfuerzos nacionales". Esta etapa supera y absorbe las anteriores, poniendo el acento a la acción en profundidad y en la interrelación de los sectores, en la política agraria, en la educación, en la de bienestar, la industrial, en todas. Más que crecer interesa ahora redistribuir y ajustar armoniosamente el funcionamiento de lo sociedad,

Transitamos hacia un modelo de sociedad más abierto, participante y competitivo. Por ello, el gobierno debe multipllcor sus acciones y hacer más selectiva la elección de prioridades, más precisas las decisiones, más coherente la implantación de las medidas y más eficaz su operación cotidiana.

La reforma administrativa ha sido iniciada desde la sede del Poder Ejecutivo por medio de una actitud que ha dinamizado

el funcionamiento de la administración y que le ha permitido lanzarse de lleno hacia nuevos objetivos en unas cuantas semanas. En todas las actividades del *Jefe* del Ejecutivo está presente su voluntad de tener contacto directo con los hechos, las personas y los sectores para detectar las distorsiones de la intermediación administrativa; ha intensificado el trabajo para obtener el máximo aprovechamiento del tiempo y los recursos, y roto rutinas burocráticas fomentando la actitud decidida para la innovación. Ha promovido la autocrítica para debilitar los mecanismos de outoconservación y ha puesto en contacto a funcionarios, de diversas dependencias y de diversos niveles, para conocer y resolver los asuntos conjuntamente, rompiendo así antiguas tradiciones insulares. Ha estimulado la confrontación de los funcionarios con los beneficiarios de los servicios para que conozcan el funcionamiento real de las instituciones y llevado a los grupos de interés a formular con precisión sus demandas. Ha favorecido la actitud crítica del pueblo y su inconformidad constructiva respecto de los actos del poder público. Ha empleado, en suma, métodos desusados con el propósito de vencer las barreras del conformismo que se oponen o! cambio.

El Poder Ejecutivo tiene conciencia de que es preciso institucionclizor estas decisionesjzNo pocas de las iniciativas de ley tienen por objeto favorecer las reformas, promoviendo la coordinación en unos casos laaescentralización en otros, la integración de funciones o su necesaria racionalización. Bastarían para ilustrarlos las leyes que crearon [a Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, el Consejo Nacional de la Industrio Azucarera y de las Zonas Aridas y el Instituto de Comercio Exterior. No menos importantes es la que creó el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y la Ley Federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental, el Decreto que reforma la Ley Orgánica del Banco de México, la nueva Ley de la Reforma Agraria y las reformas a la del Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participa-

cion Estatal, para no citar sino algunas de las más relevantes.

Simultáneamente el Jefe del Ejecutivo quiso dar unidad a los principales mecanismos de coordinación del sector federal, estableciendo la Comisión Coordinadora del Gasto Público. Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y Presidencia, a través de esta Comisión, tienen el encargo de proponer al Ejecutivo el monto global, composición y estructura sectorial del gasto público, en función de las metas que el gobierno se propone alcanzar en el sexenio, determinar la estructura del financiamiento requerido para cubrirlo y diseñar sistemas para identificar por ramos los programas sectoriales. Se trata, pues, de un mecanismo que, sumando y armonizando funciones, buscará precisar y cuantificar los objetivos del gobierno y ajustar sus estructuras para el cabal cumplimiento de sus propósitos.

El Ejecutivo expidió, con fecha 27 de enero, un Acuerdo sobre Reforma Administrativa. En él se afirma que no existe razón técnica alguna para que la actividad del Estado no se realice en las mejores condiciones de eficiencia. Se reconoce que para lograrlo es preciso contar con la activa participación de los propios servidores públicos y de cada una de las dependencias gubernamentales. En consecuencia, ordenó la creación en cada dependencia federal de comisiones internas de administración, integradas por las principales unidades operativas responsables de los sistemas de programación y presupuesto, normas jurídicas, recursos humanos materiales, información, evaluación y control. Dispuso, asimismo, la creación de Unidades de Organización y Métodos que deben asesorar técnicamente el planteamiento y ejecución de las reformas. De esta manera, se buscó la relación entre los responsables directos de los servicios, los niveles jerárquicos en que se tomen las principales decisiones y la asesoría de los especialistas. Por medio de estos mecanismos, cada una de las dependencias procederá a realizar ajustes internos, siendo la Secretaría de la Presidencia responsable de proponer al propio Ejecutivo las modificaciones que atañen a dos o más entidades del sector público.

En reciente acuerdo, el Ejecutivo dispuso el establecimiento de Unidades de Programación en cada una de las entidades del sector público, a fin de que sus planes y previsiones se realicen con métodos compatibles que faciliten la toma de decisiones a nivel sectorial y nacional. Será posible en pocos años la creación de un sistema de información económica y social compartida que constituirá la infraestructura de la programación.

De este modo, se pone el acento en la administración por objetivos y se ofrecen soluciones concretas para dar mejor cumplimiento a las metas contenidas en el programa de gobierno y, en particular, a las grandes directrices.

Otro principio que norma los trabajos de la Reforma Administrativa es el de la coordinación. Se aspira a concebir la administración pública como un gran sistema, compuesto por hombres e instituciones, en el que es necesario coordinar actitudes y procedimientos. Es importante a este respecto que la administración se valga, para su eficacia, de las ventajas proporcionadas por planteamientos de conjunto que chorrarán energías y recursos.

La participación es otro elemento esencial de la reforma. El C. Presidente ha señalado que la vigencia de las instituciones depende de los hombres que sin cesar las remodelan. Por ello, la reforma se propone establecer mecanismos de participación para el intercambio de puntos de vista sobre las decisiones que competen a las entidades administrativas, ahí donde sea viable. Contempla también la organización de un sistema de capacitación y promoción no sólo conforme a especialidades técnicas, sino orientada al mejor conocimiento de los problemas del país. Es preciso estar alerta y rechazar aquellas opiniones superficiales que aprovechan todo intento de reforma pero fustigar a los servidores públicos. Lo importante estriba en reiterarles nuestra confianza y ofrecerles los medios para que se adapten a una nueva dinámica del Estado. Ninguna reforma puede ser impuesta desde afuera. La que se comenta tiene que surgir de cada oficina. En ese sentido, posee el valor de

autocrítica generalizada y coherente de los servidores públicos.

La participación implica también una mayor integración de los ciudadanos o los objetivos de la administración. En ella está presente la necesidad de incrementar la confianza de los beneficiarios en los servidores públicos y de establecer sistemas expeditos de comunicación para orientar y atender las demandas. Un sistema democrático supone y exige esa relación y esa

actitud. Por eso, el Presidente ha expresado: "Más que realizar un programa del gobierno, ejecutaremos un programa del pueblo. En la democracia los gobernantes reflejan su momento histórico. Su autoridad no es sino una suma de aspiraciones, voluntades y esfuerzos. Los dirigentes estamos obligados a servir de vanguardia, pero el quehacer de la República es compromiso común. Actuaremos por mandato de la soberanía nacional e iremos tan lejos como el pueblo quiere"

LA COORDINACION ADMINISTRATIVA EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

ANDRES CASO

Egresado de la Escuela Nacional de Economía de la UNAM. Ha sido Profesor de Cursos Especiales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la propia Universidad. En 1951 integró la Delegación Mexicana a la Conferencia de la UNESCO en Florencia. Desde 1961 es miembro del Consejo Directivo del Instituto de Administración Pública y de 1968 a la fecha Presidente del mismo. Fue Presidente en 1964, de la Comisión de Reforma Administrativa del PRI. Representó a México (1967) en el Seminario de Administración y Desarrollo organizado por la ONU en Buenos Aires. Presidió en 1970 la Comisión de Recursos Humanos del IEPES. En su carrera administrativa ha desempeñado los siguientes puestos: Jefe del Departamento de Personal de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (1953-55), Director General de Administración de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (1956-58), Secretario Ejecutivo de la Comisión Técnica de Vías Generales de Comunicación (1965), Gerente de Personal de Petróleos Mexicanos (1966-70). Es en la actualidad Oficial Mayor de la Secretaría de Obras Públicas.

"Una sólida administración pública es esencial para formar naciones y para lograr el desarrollo económico y social", la frase del Secretario General de las Naciones Unidas U. Thant, adquiere plena vigencia en la etapa actual de nuestro país. El Instituto de Administración Pública no se sustrae a este imperativo, yo que el espíritu que lo creó le impone la necesidad de participar activamente en el desenvolvimiento de las ciencias administrativas y en su aplicación en lo administración público mexicano.

la madurez administrativa consiste en que, como todo ser adulto que labra cada día su propio destino, la Administración Pública sea capaz de encauzar en el futuro un proceso de desarrollo interior; esto es, de institucionalizar sus propios mecanismos de reforma organizada, coordinada e integral. Así, la Reforma Administrativa es un proceso permanente que atañe a todos los integrantes del sector público, particularmente a los de aquellos países que están en proceso de desarrollo.

En este orden de ideas, el Instituto, como promotor del intercambio de experiencias en el campo de las ciencias administrativas —a través de mesas redondas, ciclos de conferencias, publicaciones, etc.—, ha organizado el presente ciclo de conferencias que fue iniciado brillantemente el viernes posado por el señor licenciado Porfirio Muñoz Ledo.

Me corresponde en esta ocasión tratar el tema de la coordinación administrativa en el Poder Ejecutivo Federal.

la estructura del Estado mexicano es el producto de las luchas entre los distintos componentes de las fuerzas económicas y políticas que se han desarrollado o lo largo de lo historio de nuestro país

El liberalismo y lo revolución, para hablar solamente de las dos últimos grandes movimientos sociales, nutren la filosofía que sustenta lo estructuro estatal de México, En ésta, el derecho no sólo obliga al particular sino al Estado mismo; para evltor el abuso del poder, garantiza el ejercicio democrático de la autoridad 0l establecer la autonomía y respeto absoluto en las atribuciones de los tres poderes que lo integran. El Estado consagra este principio,

fundamental en todo régimen democrático, porque no solamente establece el derecho social sobre el derecho individual, sino además limita el poder frente al poder mismo.

El Estado liberal se impone un no hacer, un no intervenir en la acción del individuo en tanto ésta no afecte los intereses de la colectividad. Esta situación político-jurídica, fue superado ampliamente por la gran convulsión social de 1910 Y quedó establecida en la Constitución de 1917. El Estado mexicano a partir de entonces, deja de ser exclusivamente liberal. Se mantienen las libertades esenciales, de conciencia, de expresión —hablada o escrita— de las ideas; libertad de tránsito, de reunión o de asociación y, por supuesto, Jo inviolabilidad de la persona humana y de su domicilio. Pero al mismo tiempo, la Constitución condiciona las libertades económicas y de este modo el liberalismo, que da origen a la libertad de competencia, de contratación y de concurrencia, que a su vez se originan en la libertad de poseer, queda supeditado, a partir de la Revolución, a la importancia de los intereses sociales; así, la propiedad privada está sujeta a las modalidades que dicta el interés público.

Nuestra Ley Fundamental es el resultado del anhelo revolucionario de reivindicar a las grandes masas populares su derecho a intervenir en la vida política para lograr la superación social; en consecuencia, en México, el desarrollo económico debe serlo también político-social, y no se entiende el progreso material si no beneficia a las grandes mayorías. La Constitución de 1917 establece ya esa limitación con el fin de regular el acaparamiento de la riqueza; prohíbe los monopolios y, en suma, señala los caminos para una adecuada distribución del producto social. El Estado actúa también como equilibrador de los factores de la producción; así, por imperativo constitucional posee los instrumentos necesarios para intervenir regulando la participación de los distintos factores en el ingreso nacional; este intervencionismo económico y social ha propiciado, en consecuencia, su participación en aspectos concretos del desarrollo. Cada vez más su función promotora, reguladora y de control, se hace deter-

minante en el desenvolvimiento del país: el Estado no solamente construye obras de infraestructura e interviene en organismos que tienen problemas de baja rentabilidad económica y que son de gran interés social, sino que además regula el crédito, promueve industrias, maneja directamente las industrias básicas que son la sustentación de un desarrollo industrial integrado. De ahí la necesidad de que el Estado productor del desarrollo sea un Estado coordinador no solamente en lo político, sino también en lo económico.

Nuestras instituciones políticas, largamente probadas, han demostrado su eficacia y adaptabilidad ante el desafío del mundo moderno: la necesidad inaplazable de ser rector del desarrollo económico ha hecho que el Estado deba convertirse en una institución eficiente, flexible, productiva, cuyas acciones cada vez más complejas están también cada vez más alejadas del concepto de Estado tradicional. La dinámica del desenvolvimiento ha repercutido necesariamente en la extensión de las tareas del Estado como conductor. En la actualidad son del ámbito de su competencia funciones tan disímiles que se ha requerido la creación de un complejo aparato administrativo característico de los nuevos Estados industriales a que se refiere Galbraith.

Para dirigir y coordinar este aparato estatal, el Poder Ejecutivo ha adoptado dos formas jurídico-administrativas: la centralización y la descentralización. En la primera, quedan incluidas las Secretarías y Departamentos de Estado y la Procuraduría General de la República; en la segunda, el sector paraestatal constituido por los diversos organismos descentralizados y empresas de estado.

Cuando hablamos de centralización administrativa, nos referimos a la facultad que tiene el Ejecutivo Federal como titular de la administración pública para llevar el control directo de una serie de funciones que así lo requieren, dado que éste posee la cualidad de ser órgano político y administrativo a la vez. Su carácter de órgano político, de acuerdo con la expresión de Fraga, "deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con

los otros órganos representativos del mismo Estado. Dentro de la esfera que le señala la Ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado". Desde el punto de vista administrativo, esta peculiaridad de centralización es la función característica de la organización del Poder Ejecutivo en México, que le señalan la Constitución Política del País y la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Cuando hablamos de descentralización, estamos haciendo referencia al sistema administrativo de un orden público que maneja parcialmente tareas concretas con determinada autonomía, sin dejar de formar parte del Estado, el cual nunca prescindirá de su poder político equilibrador y de la consecuente supervisión administrativa.

Con esta organización administrativa, el Estado mexicano pasó de un estado tradicional a un estado generador de desarrollo integrando una verdadera infraestructura administrativa con suficiente flexibilidad para participar en el complicado proceso de desenvolvimiento económico y social del país. A partir de la Segunda Guerra el desarrollo económico del país se acelera y las instituciones administrativas crecen y se adaptan a las necesidades del gran cambio.

El país tenía que conquistar su mercado interno, sustituir importaciones, aprovechar la creciente demanda interior que la Reforma Agraria, las leyes laborales, la seguridad social, entre otras medidas de infraestructura social habían propiciado. Sustentándose en las impresionantes reformas del Presidente Calles, la Revolución continúa por cauces institucionales: crea el Banco Central, la Comisión Nacional de Caminos, la Comisión Nacional de Irrigación; reorganiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, forma las primeras empresas de participación estatal, los bancos de Crédito Agrícola y Ejidal y el primer organismo descentralizado: la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro.

El Presidente Abelardo L. Rodríguez crea, a partir de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, la Secretaría de la Economía Nacional y el Departamento del Trabajo, así como el Departamento Agrario; funde, igualmente, la Nacional Financiera.

El Gobierno del Presidente Cárdenas con-

tinúa con el proceso de integración administrativa y consolida la administración pública en las instituciones fundamentales para el desarrollo del país. Expropia el petróleo y crea Petróleos Mexicanos, funda la Comisión Federal de Electricidad, el Banco Obrero de Fomento Nacional y la nueva administración de los Ferrocarriles Nacionales. En 1939 promulga la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, reforzando así el marco jurídico que requerían los cambios que se estaban efectuando en la estructura administrativa.

El Presidente Avila Camacho reforma esta Ley en 1941. Convierte los departamentos de Marina, Trabajo y Salubridad, en secretarías de Estado. En 1946, el Presidente Miguel Alemán promulga una nueva Ley de Secretarías; crea las secretarías de Recursos Hidráulicos y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

En 1952 el Presidente Ruiz Cortines crea la Comisión Nacional de Volores, el Instituto Nacional de la Viviencia y la Comisión de Inversiones. En 1958, el régimen del Presidente López Mateos adiciona la Ley de Secretarías y señala la necesidad de que el estudio, planeación y despacho de los negocios de la administración que corresponden al Poder Ejecutivo, se integren con nuevas dependencias. Crea las secretarías de la Presidencia, de Obras Públicas y de Comunicaciones y Transportes.

El Presidente Díaz Ordaz inicia la reforma administrativa mediante el estudio formal de las estructuras de la administración definiendo los procedimientos y señalando las carencias: inicia así el proceso de modernización administrativa. Crea el Banco Agropecuario, el Instituto Mexicano del Petróleo y el organismo Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

El régimen del Presidente Echeverría ha iniciado una transformación fundamental en la estructura del Poder Ejecutivo. Ha dictado disposiciones en las que se coordina la acción pública; integra una verdadera infraestructura institucional. El Estado se convierte, como lo ha definido el Jefe de la Nación, "en coordinador de los esfuerzos nacionales".

La disposición del Presidente de que los órganos del Poder Público trobcejen en coor-

dinación, determina que dicte diversos decretos y envíe al Congreso de la Unión iniciativas de Ley que crean comisiones, consejos, institutos y fideicomisos, para que actúen como elementos coordinadores de las distintas agencias del sector público; así, se ha creado la Comisión Nacional de Zonas Aridas, la de la Industria Azucarera, el Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Parques y Ciudades Industriales, la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Instituto Mexicano del Comercio Exterior, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Viviendo Popular. La creación de estas Instituciones tiende esencialmente a coordinar la acción pública.

La coordinación es tal vez una de las funciones más difíciles en la administración. Requiere de una gran disciplina por parte de los interesados porque aparentemente limita la libertad de acción y supone tener en cuenta los planes ajenos antes de tomar alguna decisión, pero es indispensable puesto que para lograr las metas que se propone el gobierno es imprescindible la participación conjunta de diversos organismos en una acción coordinada.

Son tres las dependencias del Ejecutivo Federal que se avocan a la coordinación de los recursos económicos de que se dispone para realizar los programas de trabajo, y su acción es determinante en la buena marcha de la administración pública. La Secretaría de la Presidencia es una institución esencialmente coordinadora. Sus atribuciones van desde elaborar el plan general del gasto público y las inversiones del Poder Ejecutivo hasta la coordinación de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal. Entre sus funciones más importantes están la planeación y vigilancia de la inversión pública, la elaboración del plan general del gasto público, la planeación nacional, regional y sectorial, y la racionalización de las estructuras administrativas del sector público. Para alcanzar con la máxima eficiencia estos objetivos, se han dictado dos acuerdos fundamentales que se refieren a la creación de unidades de programación, de organización y mé-

todos, y comisiones internas de administración.

"Las tareas de la Secretaría de la Presidencia, eminentemente técnicas "«ho afirmado el titular del Ejecutivo-", han venido demostrando a través de los años, cómo su creación fue un acierto. La coordinación, el estudio de la confluencia de distintas ramas de la administración, la asesoría directa en materia técnica, económica y social que presta al Presidente de la República, son de un destacado valor que ahora comprueba lo eficacia -siempre que se subrayen estas tareas de coordinación técnica- de la Secretaría".

La Secretaría de Hacienda y Crédito Pública es la encargada de dirigir la política fiscal, monetario y crediticia del país. Uno de los principales instrumentos de coordinación política-económica que utiliza, es el presupuesto, que constituye un eslabón primordial en los programas de trabajo, en especial en lo que se refiere a la asignación de recursos para dar cumplimiento a corto plazo a las medidas establecidas en los planes a mediano y a largo plazo.

En el aspecto crediticio se realiza una coordinación con los organismos descentralizados y empresas de participación estatal en todo lo relativo a la emisión y garantía de bonos, obligaciones u otros títulos, estudiando, tramitando y controlando las inversiones financieras y aportaciones de capital del Gobierno Federal, de instituciones nacionales de crédito y de las entidades públicas antes citadas y, en aspectos de participación en impuestos federales, a los gobiernos de los estados, Distrito Federal, territorios y municipios.

Esta Secretaría ha ejecutado, por acuerdo presidencial, una reforma fiscal de trascendencia, los cambios recientes coadyuvarán al crecimiento de los recursos financieros internos; ya se están adoptando medidas radicales para mejorar la administración fiscal, disminuir el coeficiente de evasión, simplificar los sistemas de recaudación y evitar la ventaja de los que distorsionan la aplicación de los impuestos frente a los que cumplen con sus obligaciones fiscales. Para lograr el cumplimiento de estos deberes, aumentando así el número de contribuyentes, la Ley del Impues-

to sobre la Renta modificó el sistema de depreciación de activos fijos para ajustar sus tasas a realidades económicas de la empresa. También se reformó el tratamiento fiscal concerniente a gastos de publicidad y propaganda ya que éstos generan ingresos no limitados al período en que se realiza el gasto; esta medida tiende a racionalizar el empleo de los recursos de las empresas.

Para evitar sacrificios al Fisco, sólo se permitirá la reinversión automática para aumentos de capacidad de producción de las empresas por adquisición de activos fijos tangibles. Asimismo, se dio a los pagos al exterior por concepto de asistencia técnica el mismo tratamiento que el de regalías. Sin eliminar la asistencia técnica externa, se evita la inexistente o inadecuada; provocando además la sustitución racional de importaciones tecnológicas pues ya se cuenta con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Las modificaciones a la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles representa nuevos elementos en el sistema financiero público, dado que los productos de consumo popular continúan exentos, pero se creó una tasa específica del 10% por artículos adquiridos ordinariamente por grupos de mayores recursos económicos. Conviene señalar que esta tasa no se aplica a exportaciones, en consonancia con la política de aumento y diversificación de ventas al exterior.

La Secretaría del Patrimonio Nacional persigue el propósito de ejercer con mayor amplitud y eficacia los controles necesarios a través de la preparación de reglas y procedimientos, control y supervisión, tanto financieros como administrativos de las operaciones de organismos, instituciones o corporaciones que poseen, moriejen y explotan la propiedad o los recursos naturales de la nación; se ejerce un control de existencias y se supervisan todos los bienes raíces y otras propiedades, así como los recursos naturales del sector público. Por lo que respecta al control sobre las compras, recursos naturales y similares, la Secretaría cuenta con métodos muy elaborados para registrar y supervisar esta actividad. Igualmente, en coordinación con las de Hacienda

y la Presidencia, esta Secretaría cuida de que las inversiones públicas se realicen con oportunidad, probidad, calidad y técnicas adecuadas; para ello, se han mejorado las funciones de registro e inspección de contratos y obras públicas y se ha implantado el sistema de inspección de las obras del Departamento del Distrito Federal.

El perfeccionamiento de los sistemas de programación del sector público, permitirá traducir los lineamientos generales del Ejecutivo en programas integrados y, dentro de la planeación del gasto público, el sistema llamado programa simultáneo de inversión-financiamiento, hará posible la implantación futura del presupuesto por programas, para ello se ha creado la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público. Por otra parte, se han dado pasos para mejorar la coordinación con las secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público en los aspectos antes mencionados.

Con relación a la Industria Petroquímica Nacional, se ha creado la Comisión Petroquímica Mexicana, la cual actuará como órgano auxiliar técnico y consultivo de la Secretaría del Patrimonio Nacional en este campo, además de elaborar programas y realizar estudios sobre el desarrollo de la petroquímica.

La participación de los distintos sectores de la administración pública proporcionando información y aportando su experiencia, sería muy importante tanto en los programas de inversión, como en la Comisión Coordinadora del Gasto Público en lo que participan las tres Secretarías de Estado. Es indudable que los administradores responsables de efectuar el gasto aportarían experiencias, conocimientos, y podrían dar puntos de vista significativos poro mejorar los programas de inversión y hacer más fluidos los trámites para disponer de los recursos con oportunidad, de tal manera que no sufran demora los programas de obras.

El ejercicio del presupuesto se ha vuelto cada vez más complejo, no solamente por la magnitud de los recursos de que ahora se dispone, sino por el origen de los propios recursos. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha hecho un esfuerzo esen-

cial por regular los mecanismos mediante los cuales se ejerce el presupuesto, a través de acuerdos, circulares, reglamentos, etc.; sin embargo la Ley de Egresos, que data de 1936 y que ha sufrido modificaciones en 1954 y 1956, en nuestra opinión no responde ya a las exigencias de un presupuesto promotor del desarrollo; es necesario decir, sin embargo, que las autoridades hacendarias han tratado de actualizarla mediante diversas disposiciones administrativas que tratan de corregir las lagunas que desgraciadamente tiene la Ley. Sería de gran significación para lo Reforma Administrativa una revisión de este ordenamiento para ponerlo acorde con la dinámica de la actual administración y la exigencia de que el gasto público sea, cada vez más, un factor de desenvolvimiento.

Es indudable que en una administración tan compleja como la nuestro, que ha tenido que adaptarse a los necesidades del cambio sin que en muchas ocasiones haya sido posible prever con tiempo el funcionamiento de los distintos organismos, existen follas importantes: trámites burocráticos para disponer de los fondos, controles duplicados y excesivos, adquisiciones innecesarias, bienes en existencia en los almacenes poro consumo de varios años, desfaseamiento entre el proyecto y la obra, disparidad -en ocasiones significativa- entre el presupuesto y el costo real de las obras. Todas éstas son anomalías que tenemos que corregir y que se están corrigiendo. El plazo de que disponemos es corto. Debemos contar con un aparato administrativo eficiente cuanto antes. Esto es lo que demanda la actual administración. Esta es la nueva política administrativa.

Un nuevo estilo se ha llamado a la forma de gobierno que ha establecido el Jefe del Ejecutivo. pero como él mismo lo ha definido, "Más que un nuevo estilo es ésta una nueva forma de buscar la sustancia, la esencia de los problemas del pueblo mexicana". Este revolucionario método de trabajo, la renovación, los cambios sustanciales en los sistemas, han sido de la mayor trascendencia: no sólo se han constituido instituciones para atender problemas específicos que por su importancia requieren de una atención preferente, sino que

se han perfeccionado y robustecido organismos con nuevos atribuciones a partir de una mayor y mejor precisión de las que tenían anteriormente. Toda esta tarea de creación se ha realizado con el objeto de que la estructura administrativa responda con mayor eficacia a la necesidad del cambio que el Jefe del Ejecutivo exige para adoptar la administración pública a los requerimientos inaplazables del desenvolvimiento del país. La coordinación de lo cosa público, que es facultad esencial del Jefe del Ejecutivo, se recluzo en juntas de trabajo con funcionarios de todos los niveles, reuniones en las que participan, además de los funcionarios encargados por ministerio de ley de atender los problemas, los sectores interesados en que se examinen sus peticiones y se escuchen sus puntos de vista.

En estrecho contacto con la base popular, el Presidente de la República escucha peticiones, atiende demandas y resuelve los innumerables problemas que su elevada responsabilidad pone bajo su cuidado.

Numerosos métodos tradicionales de la administración pública han sido desechados. El Presidente celebra acuerdos colectivos con los secretarios de Estado y coordina la participación de las diversas dependencias en asuntos que por su complejidad tienen que ser atendidos simultáneamente por varias agencias del gobierno federal. Su ejemplo es seguido por los secretarios de Estado y jefes de Departamento; los altos funcionarios de la Federación en reuniones colectivas escuchan los puntos de vista de sus colaboradores, de los técnicos y de los administradores que intervienen en la solución de los problemas y, sin delegar su responsabilidad, nutren sus decisiones con información en que o menudo la dialéctica subraya los argumentos y permite informaciones más completas. Esta nueva concepción de puertos abiertas, **este diálogo** social, implica también una obligación por los grupos que participan en él. No es suficiente la buena disposición del Poder Ejecutivo, son necesarios, para que el diálogo exista la honestidad, la franqueza, el desinterés con que se planteen los problemas desde luego atendiendo siempre a metas superiores de interés

nacional. El **diálogo social** requiere de confianza, confianza que el Jefe del Ejecutivo ha demostrado, confianza que por supuesto ha recibido de los numerosos grupos con que ha dialogado. Coordinar la acción y modificar las estructuras de un país, adecuándolos o las necesidades del desarrollo, no es tarea que compete exclusivamente al Poder Ejecutivo, aunque sí sea su responsabilidad directa; es una tarea colectiva que requiere de la comprensión y de la participación de todos los ciudadanos.

Esto hace necesario un cambio de actitudes en todos los niveles y la aceptación y reconocimiento definitivo de que la administración debe ser sobre todo y ante todo objetiva y operante.

La coordinación administrativa y la Reforma exigen una eficaz capacidad rectora tanto en los dirigentes políticos como en los funcionarios de la carrera administrativa. La función rectora política es indispensable y el Jefe del Ejecutivo al promulgar nuevas leyes, al dictar decretos y acuerdos que modifican la administración, está tomando la decisión política que es base de la Reforma Administrativa. Esta Reforma sólo puede realizarse plenamente en una democracia política, con el constante apoyo del Ejecutivo y la respuesta positiva y responsable de los diversos estratos que integran no sólo la Administración Pública sino la sociedad en general. La Reforma debe alcanzar por supuesto también la actitud del funcionario ante la responsabilidad que ha asumido. Los cargos públicos, ha dicho el Presidente de la República, "no son privilegios ni caminos de comodidad" sino por el contrario oportunidad de trabajo en bien de la sociedad.

El funcionario público debe tener vocación de servicio; en su tabla de volares debe incluir, por encima de todo, la pasión al servicio pública. El Jefe del Estado ha dicho: "aquel que no se entrega a las tareas públicas hasta el límite mismo de su capacidad y de su energía, defrauda al pueblo". Este es el camino que ha sido tratado, un camino de desinterés y de servicio; en ocasiones difícil, pero indudablemente pleno de realizaciones satisfactorias y al mismo tiempo de insatisfacción permanente porque siempre habrá tareas por

realizar **al** serVICIO de los intereses de la colectividad.

Hagamos autocrítica. Recibamos con objetividad los juicios que sobre nuestra actividad pública se realizan; estemos atentos siempre a descubrir lo que seguramente tienen de verdadero, con la convicción de que muchas veces los que nos exigen atención, en realidad están pidiendo orientación, y que es nuestro papel como administradores escuchar y resolver sus peticiones en nuestra respectiva esfera de acción. A la crítica de mala fe o interesada, oponemos nuestra vocación de servicio, con la convicción de que al actuar como funcionarios públicos debemos anteponer, siempre, el interés de la institución a la que servimos a los intereses de grupos que, por poderosos que sean, no pueden estar por encima de los intereses de la colectividad. Tengamos presencia de ánimo, el camino

del funcionario público es en muchas ocasiones azaroso, pero quien tenga vocación y disposición de servidor público, sabrá que las críticas sin fundamento pasan, y la acción constructiva dentro de un régimen progresista y revolucionario prevalece.

Por último, no quiero dejar de señalar que los administradores estamos expuestos a caer en los errores característicos de la especialización. La organización administrativa no debe convertirse en un fin sino que debe ser un medio para que el Estado alcance los elevados propósitos que persigue. Administración sin objetivos superiores, es burocracia; intención política sin estructura administrativa, es demagogia. Por eso el Jefe de la Nación ha dicho que: "para instrumentar nuestras esperanzas tenemos que perfeccionar incesantemente los mecanismos de la administración".

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS ESTADOS

IGNACIO PICHARDO PAGAZA

Es licenciado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y licenciado en Relaciones Industriales de la Universidad Iberoamericana. Se ha especializado en Economía Industrial en Dartmouth College, EE.UU., becado por el gobierno norteamericano. Obtuvo la Maestría en Administración y Finanzas en la Escuela de Economía de Londres, becado por el gobierno de la Gran Bretaña. Ha sido Director de la Revista Comercio Exterior (1965-67), Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados (1969-70) Y Director General de Hacienda del Gobierno del Estado d. México. Es en la actualidad Secretario General de Gobierno del Estado de México.

Introducción:

El presente trabajo tiene como propósito explorar la validez de una proposición de carácter administrativo relacionada con las actuales preocupaciones de reforma administrativa. Esa propuesta se resume del modo siguiente: La administración pública de las entidades federativas puede constituirse en un factor de desarrollo económico regional.

Para su análisis la proposición mencionada se ha descompuesto en varios elementos:

a) El desarrollo económico de México ha sido desequilibrado. Se entiende por ello que las diversas regiones del país se encuentran en grados muy distintos de desenvolvimiento. En consecuencia, un objetivo de la política económica nacional es la disminución de tales desequilibrios regionales,

b) El Gobierno Federal ha intentado combatir el desequilibrio regional haciendo uso de dos instrumentos diferentes, a saber: Los planes de desarrollo interestatales, por un lado, y el desarrollo por regiones económicas definidas sobre la base de cuencas hidrológicas.

e) El éxito conseguido en la aplicación de los planes interestatales ha sido nulo; por el contrario, el desarrollo regional a base de cuencas hidráulicas ha tenido un éxito limitado.

d) No obstante lo anterior, el desequilibrio económico regional en México se ha acentuado; es necesario buscar medidas adicionales que propicien la eliminación de esos desajustes. La administración pública de las entidades federativas, modernizada y fortalecida por una tesorería poderosa debe ser un factor decisivo para conseguir un mejor equilibrio regional, a pesar de que las regiones económicas no coincidan, por lo general, con las fronteras político-administrativas de los Estados.

e) El Gobierno Federal debe modificar enfoques y procedimientos en sus relaciones con las entidades federativas: los Gobiernos Estatales deben ser vistos como el instrumento óptimo de desarrollo regional.

En los siguientes párrafos se desenvuelven las consideraciones anteriores.

1, Preocupación por el crecimiento económico equilibrado.

Los últimos años han visto un progresivo interés del Gobierno en incorporar el objetivo del crecimiento equilibrado como elemento de su política de desarrollo económico, Pero este interés se ha acentuado en el presente, tal vez por la tendencia que el crecimiento del país ha experimentado de grandes desproporciones regionales y estatales, comprobada por estudios recientes. Así el Lic. Luis Echeverría Alvarez en sus discursos de candidato presidencial señaló:

"Nos proponemos atacar con la máxima atención y energía los problemas de las regiones, de la provincia mexicana, para disipar los grandes contrastes que hoy distinguen desfavorablemente a muchas y amplias zonas de la República, para que no haya varios Méxicos, sino uno solo: el México del desarrollo rápido y equilibrado, en camino hacia sus más altos objetivos de bienestar e independencia".

Otras muestras de la preocupacion anterior en la presente administración se encuentran frecuentemente:

"Las reformas administrativas, deben orientarse de acuerdo con las metas y programas que persigue el país en esta etapa de desarrollo y que, por lo tanto, han de contribuir a la descentralización económica y a la elevación de la productividad, entre otros objetivos".

Véase: **Desarrollo** Desigual de México: 1900-1960; K. Albrechtsen, R. Domínguez: y D. Murayama. Centro de Estudios Económicos y Demográficos, El Colegio de México, 1970 (mimeo). The Mexican Revolution: Federal Expenditures and Social Change Since 1910; James Wilkie. University of California Press, Berkeley y Los Angeles, 1970, segunda edición, revisada, pp. 246-257.

² Véase: Todos en México, Reuniones Nacionales de Estudio, discursos Lic. Luis Echeverría Alvarez, 1970. pp. 132 Y '66. Reunión Nacional de Estudio para el Desarrollo **Regional** de Aguascalientes.

³Véase: Acuerdo del Poder Ejecutivo que establece los bases para la promoción y coordinación de las

los lineamientos expuestos por el Secretario de Hacienda como normativos del proyecto de presupuesto de egresos de la federación para 1971:

"4º que se incluyan las medidas necesarias para que la política fiscal y la inversión público tengan fuerza suficiente para dirigir el crecimiento de la economía y que el gasto que se proponga a la consideración de la H. Cámara de Diputados tienda a un desarrollo económico equilibrado para una mejor distribución del ingreso, evite el alza injustificado de los precios y coadyuve para mantener las políticas monetarias y de intercambio con el exterior".

la iniciativa de ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio 1971:

"En resumen, la inversión del sector público seguirá ampliando la infraestructura económica y social, supliendo las deficiencias y omisiones de la inversión privada y asegurando el adecuado desenvolvimiento de los renglones estratégicos que tiene a su cargo. En su distribución tendrá particular importancia el crear un mayor número de empleos, sobre todo en el sector rural y conseguir un desarrollo más equilibrado, tanto en términos geográficos como en las actividades económicas".¹

2. Planes interestatales

Se dijo en la introducción que uno de los instrumentos usados por el Gobierno Federal para conseguir el desarrollo económico han sido los planes interestatales. Mencionaremos los principales: el Plan del Sureste de 1962, que comprendía a Chiapas,

reformas administrativas, del sector público federal. *Diario Oficial de la federación* del 28 de enero de 1971.

⁴ Véase: *Revista Comercio Exterior*, Enero 1971, pp. 26.

⁵ *Iniciativa de Ley que presenté el Ejecutivo al H. Congreso de la Unión el 15 de diciembre de 1970.*

Tabasco y Oaxaca y el Plan de Yucatán de 1960, que abarcaba a Campeche, Quintana Roo y Yucatán.

A través de estos planes se buscaba agregar a los criterios tradicionales de jerarquización de inversiones, el concepto de prioridades regionales, y se consideró conveniente efectuar la planeación regional por grupos de estados. Se requería que la Secretaría de la Presidencia coordinara las acciones de los gobiernos estatales con la federación, y todas las acciones de las diversas secretarías en cada estado. Se esperaba que la coordinación de políticas de las secretarías de estado o nivel regional, sería el primer paso para la coordinación a nivel nacional.

La idea de planes interestatales que tuvo su nacimiento en la antigua Dirección de Planeación de la Secretaría de la Presidencia encontró reflejo en el llamado proyecto de ley que crea la Comisión **Nacional** de Planificación. Al debatirse en el Senado de la República la iniciativa, la perspicacia política de los Senadores la transformó en proyecto de ley **Federal** de Planificación. Ese proyecto nunca se aprobó. Los planes interestatales, técnicamente superiores, no se ejecutaron. Las dificultades políticas y administrativas de los expertos detuvieron aquellos proyectos. Empero, aportaron una experiencia positiva; a saber no menospreciar la sensibilidad política de los Gobiernos Estatales. Parece claro que este tipo de planeación regional no operará en el futuro inmediato, salvo aquellos proyectos interestatales para tratar problemas específicos, como el Plan Huicot y el Plan del Desierto.

El primero abarca la zona Huichol, Coro y Tepehuana, y el segundo las zonas áridas del país, por lo que las similitudes de las zonas comprendidas son notorias. Están encaminados a promover el desarrollo, beneficiando regiones donde más se ha concentrado la pobreza, e incorporar a la riqueza nacional la potencialidad de esas zonas.

3) Las cuencas hidrológicas."

Los intentos serios de desarrollo regional se han realizado mediante la creación de comisiones ejecutivas que operan sobre cuencas hidrológicas. El propósito que se persigue es el de aprovechar la riqueza natural de esas cuencas para construir en ellas presas, canales de riego, obras de contención de inundaciones, revestimiento de canales, perforación de pozos profundos, construcción de sistemas de aspersión, construcción de redes de atarjeas, actividades de conservación del suelo, construcción y mejoramiento de caminos vecinales, obras de electrificación, construcción de escuelas, campañas sanitarias, urbanización de poblados, centros de experimentación de semillas, establecimiento de viveros, construcción y rehabilitación de plantas avícolas, porcinas, etc., etc'

Las comisiones de las cuencas hidrológicas se crearon a semejanza de ciertos organismos descentralizados, para realizar programas específicos que no encajaban claramente dentro de las dependencias gubernamentales existentes. En términos de la tradición administrativa mexicana la autonomía de esas comisiones, en particular en sus primeros años, ha sido amplia. Sus limitaciones no fueron de tipo administrativo, aunque quizá hoy en día sí lo sean, sino de carácter presupuestal. Los observadores extranjeros, empero, piensan lo contrario, es decir, que su autonomía ha sido limitada puesto que responden directamente ante la Secretaría de Recursos Hidráulicos. Estas comisiones representan un mecanismo administrativo para asignar fondos y ejecutar programas de inversiones en gran escala en unas cuantas regiones aisladas del país.

La elevación de rendimientos agrícolas,

⁶ Los comentarios descriptivos de este apartado se basan principalmente en dos trebejos, o saber: **Desarrollo Económico Regional**, Oavid Barkin y Timothy King, Siglo XXI, Editores, S. A., México 1970. **The Papaloapan Projed**, Thomas T. Poleman, **Stanford University Press**, California 1964.

⁷ **Coordinación de los Organismos Oficiales de Fomento Económico Regional**. Reunión Nacional de Estudio para el Desarrollo Regional, Lic. José Herrera Domínguez, IEPES, 1970.

por un lado y la generación de energía para el establecimiento de industrias por el otro, serían la base del nuevo auge económico regional. Empero las comisiones ejecutivas de las cuencas han tenido, sobre todo en sus primeros años, un objetivo mucho más ambicioso, el del desarrollo social y económico total de las zonas. En efecto, comprendían los proyectos la creación de nuevos centros de población, la construcción de vías de comunicación en los tramos navegables de los ríos, puertos fluviales, marítimos y aéreos, carreteras, ferrocarriles y líneas telegráficas y telefónicas.

A partir de la Segunda Guerra Mundial e inspirados, en cierta medida, en la famosa "Autoridad del Valle del Tennessee", surgieron en México las comisiones por cuencas hidrológicas; éstas han sido:

Comisión del Papaloapan (enero de 1947).

Comisión del Tepalcatepec (mayo de 1947).

Comisión del Río Fuerte (junio de 1951).

Comisión del Grijalvo (junio de 1951).

Comisión del Sistema Lerma-Chapala-Santiago (noviembre de 1950).

Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México.

Comisión de la Cuenca del Río Pánuco.

Comisión del Río Bolsos (1960).

Obviamente una característica atractivo de estas organizaciones es la posibilidad que ofrecen para trabajar en varios estados simultáneamente y para coordinar los esfuerzos de las diferentes Secretarías. En algunos casos, las comisiones han asimilado la autoridad sobre inversiones regionales que eran la responsabilidad de otras secretarías o de gobiernos estatales. Sin embargo la coordinación de las funciones de otros organismos que trabajan en la misma región es problemática, debido a que la comisión no puede exigir, sino sólo estimular tal cooperación, y carece de los recursos para realizar por sí misma las funciones de otros organismos si éstos llegaran a rehusar su cooperación. El cuadro No. 1, proporciona información sobre la inversión de las comisiones de las cuencas hidrológicas. Estas cifras no incluyen todos los gastos públicos dentro de una cuenca, sólo

CUADRO 1

GASTOS POR LAS COMISIONES DE LAS CUENCAS HIDROLOGICAS 1947-1964

(Millones de pesos)

Años	Papaloapan		Grijalva		Tepalcatepec [incl. Bolsos)		fuerte	
	A precios corrientes	A precios de 1960'	A precios corrientes	A precios de 1960'	A precios corrientes	A precios de 1960'	A precios corrientes	A precios de 1960'
1947	7.8	18.6			2.4	5.7		
1948	16.0	35.8			11.5	25.8		
1949	21.0	43.5			14.1	29.3		
1950	37.5	70.9			16.8	31.8		
1951	77.9	122.3			20.7	32.5		
1952	11.6	167.4			27.3	40.9	2.9	3.8
1953	115.1	174.9	5.5	8.4	27.7	42.0	38.0	57.8
1954	99.7	137.6	9.9	13.7	25.7	35.5	11.6	154.0
1955	96.6	117.9	13.6	16.6	32.5	39.6	144.1	175.8
1956	88.9	103.1	26.3	30.5	30.6	35.5	121.9	141.4
1957	89.0	98.8	28.0	31.1	38.3	42.5	60.2	66.8
1958	102.8	110.0	34.8	37.2	33.2	35.5	35.7	38.2
1959	40.8	42.8	24.3	25.5	19.9	20.9	20.0	21.0
1960	24.3	24.3	57.9	57.9	26.6	26.6	32.9	32.9
1961	30.0	29.7	49.4	48.9	10.9	10.8	23.2	23.0
1962	21.1	20.5	246.9	239.5	22.3'	21.6	25.3	24.5
1963	23.7	22.5	412.3	391.7	53.9'	51.2	42.0	39.9
1964	20.0	19.8	135.0	129.6	54.4 ²	52.2	62.2	59.7
Total	1 023.8	1 360.4	1 043.9	1 030.6	468.8	579.9	720.0	838.8

¹ Gastos corrientes ajustados por el índice de precios para la inversión pública, Manual de estadísticas básicas, Banco de México.

Incluye gastos para toda la cuenca del Balsas. Para la cuenca del Tepalcatepec exclusivamente, los gastos corrientes en 1962 fueron 13.9 millones, para 1963, 13.8 millones y para 1964, 10.4 millones.

Duvid Barkin y Liruchy King, Desarrollo Económico Regional, Siglo XXI Editores, 1970, pág. 97.

CUADRO 2

ESTADO DE MEXICO

ESTRUCTURA DE EGRESOS
(miles de pesos)

	1 9 6 5	1 9 6 6	9 6 7	1 9 6 8	1 9 6 9	1 9 7 0	1 9 7 1 ¹
Egresos Netos	294798612	352903243	410863386	519507467	609211 846	767418993	800000000
Gastos Corrientes	183527633	225878407	26379\ 594	292 360824	435 153 565	476031000	498 150768
Gastos de Capital	111270979	127024 836	147071792	227 146643	174058281	291 381 993	301 849232

¹ Cifras presupuestales, (Estimados para 1971. Los anteriores años son cifras reordenadas)

Egresos Brutos menos Resultado, en Operación y Cuentas de movimientos compensados.

² Gastos Administrativos más transferencias.

³ Obras Públicas y de fomento más Deuda Pública.

fuentes: Estados Financieros del Gobierno del Estado.

Nota: Compárese el monto de inversiones del Estado de México con los gastos efectuados por las Comisiones de las cuencas hidrológicas.

Ver Cuadro 1.

CUADRO 3

DIFERENCIAS REGIONALES EN MATERIA DE EGRESOS

	Presupuesto de Egresos 1970 \$	Población-1970 (Datos preliminares)	Presupuesto per cápita 1970 \$
Noroeste	908,566.088	3'346,245	271.52
Norte	1'160,649.97\	6'393,853	181.53
Noreste	230,000.00	1'438,350	159.91
Pacífico Sur	346,616.555	5'163,224	67.13
Centro-Occidente	1'016,700.105	10'329,746	98.42
Centro-Sur	4'459,504.663	15'946,615	279.65'
Golfo de México	503,503.359	4'579,959	109.91
Península Yucatán	212,529.364	1'115,446	190.53
TOTAL	8',838,070.105	48'313,438	182.93

• El ingreso presupuestal per cápita del Estado de México con base en un ingreso total de 670 millones para el ejercicio de 1970 resulta de \$176.45.

Nota: Utilizamos la división en zonas geoeconómicas que establece el Sr. Angel Bassols Batalla en el libro La División Económica Regional de México, pp. 182-183.

fuentes: Oficina de información de asuntos económicos de los estados y territorios.

aquellos que se canalizan a través de las mismas comisiones.

Trataremos con un poco de mayor detalle las comisiones más importantes.

La Comisión del Popolooon establecida en 1947 fue el inicio de un nuevo enfoque del problema del desarrollo regional. El modelo que se tomó fue la "Autoridad del Valle de Terinessee", pero sin su autonomía, aunque el campo de responsabilidad de la comisión era más amplio. Si bien se inició con gran fuerza, actualmente el proyecto se encuentra sin terminarse en un estado de suspensión, con un presupuesto menor que la quinta parte del mayor que tuvo, apenas adecuado para la conservación de los trabajos ya construidos. El Cuadro No. 1 muestra en términos financieros cómo disminuyeron las actividades de la comisión después de 1958.

El balance de resultados de la Comisión del Papaloapan, en lo que toca a su efecto equilibrador del crecimiento, ha sido hecho por algunos estudiosos en términos inusitadamente críticos. Al hablar de la comisión se la llama:

"...un monumento a la inhabilidad del Gobierno mexicano para planear algo que perdure de una administración a otras futuras, y un ejemplo perfecto de proyectismo, la tendencia a proclamar la intención de realizar grandes proyectos, pero de fracasar para terminarlos con éxito. Quizás esto sea una exposición un poco ruda de las cosas... pero es cierto que lo logrado es muy limitado. El proyecto ha contribuido algo al progreso económico de México. Pero en términos del objetivo de descentralización regional los resultados han sido desalentadores"

Las mismos investigadores aludidos manifiestan que al intentar evaluar los efectos combinados de los proyectos del Papaloapan y del Grijalva, se pone en claro que dos décadas de cuantiosa inversión en la región del Golfo sólo han tenido un

⁸ David Borkin y Timothy King, *op. cit.*, pág. 108 y 10.

efecto muy limitado en términos de la descentralización en la localización de la actividad económica.⁹

Es la opinión general de los estudiosos del problema, que las desigualdades regionales se encuentran tan profundas, casi, como antes."? Ver Cuadra 3.

El éxito limitado del método de las cuencas hidrológicas para el desarrollo regional equilibrado, debe analizarse bajo dos elementos conceptualmente distintos. Por un lado, se trata de la estrategia empleada, es decir, el tipo de empresa acometida. Por el otro, del instrumento administrativo utilizado, y que en nuestro caso, es de mayor interés.

Algunos mencionan que la estrategia general es incorrecta, toda vez de que es poco probable que un esquema basada en la agricultura atraiga por sí solo a la industria. Además, el enfoque es demasiado parcial al no considerar suficientemente las interrelaciones de otros sectores, necesarias para lograr un desarrollo balanceado, y se considera que la agricultura tiene efectos en cadena hacia atrás y hacia adelante más limitados que otras actividades para lograr un foco de desarrollo integral y no meramente sectorial.¹¹ Parece ser que la conclusión final, es que se requiere de una estrategia más positiva en los proyectos de las cuencas hidrológicas para lograr el desarrollo de las regiones atrasadas.

Por lo que respecta a nuestro interés, pensamos que el cauce administrativo que

⁹ Ibid, pág. 108.

¹⁰ Ensayo Analítico Metodológico de Planeación Interregional en México, Ricardo Carrillo Arronte, 1969, pp. 13-35; la Planeación Hidráulica en el Valle de México, dentro de las Planeaciones Regionales del País, In9- José Ramos Magaña, Reunión Nacional de Estudio para el Desarrollo Regional, IEPES, 1970; Relación entre la Pedercelén, los Estados y los Municipios para la Implamación de un Programa Nacional de Derarrollo Regional, Lic. Adolfo Iépez Remero. Ibid; James wttkle, *op. cit.* p. 105; K. Albrecht-sen R. Oomínguc7. y O. Murayama, *op. cit.*; México y su Política Hidráulica, José Hernández Terán, 1967, p. 35.

¹¹ A. O. Hirschman, La Estrategia del Desarrollo Económico. F. de Cultura Económico de México, 1961. Ver también Gunnar Myrdal, Rich Lands and Poor, New York Horper, 1957, pp. 23-38, 109. José Romo. Magaña. *op. cit.*

ha sido utilizada, no es el óptimo. Quizá parecería un tanto inconsistente buscar la descentralización económica, utilizando un cauce centralizador como lo es la administración pública federal. Resulta obvio que dentro del marco de políticas de descentralización deba contemplarse el instrumento de la administración pública estatal. Tomar un mecanismo distinto, sin seguir las fronteras estatales, es exponerse a que la realidad política muestre su rechazo como lo ha hecho con anterioridad. Además encontrar las determinaciones comunes que identifiquen a una región es tarea nada fácil; con frecuencia las zonas son o muy grandes o muy pequeñas, por lo que el utilizar las zonas políticas puede resultar más conveniente. Las administraciones públicas estatales, como mecanismos de desarrollo regional, tienen ventajas muy importantes. Pueden lograr una mayor participación de los habitantes de la localidad, a través de los municipios, de los diputados locales, de las organizaciones de agricultores y otras semejantes. La comunicación social que así puede lograrse es muy positiva para provocar el interés personal, el conocimiento necesario, y un sentido de pertenencia de los habitantes respecto de los proyectos que se realicen.

4. La Organización Administrativa para la Planeación Regional.

En la medida en que es preciso poner distinto énfasis en las orientaciones de la planeación regional, resulta indispensable adaptar el aparato administrativo que ha de instrumentarlas a nuevas directrices de política.

No es suficiente establecer orientaciones regionales en las decisiones de inversión del sector público federal. Para conseguir resultados, una política sólida de desarrollo regional exige organismos permanentes de promoción, que puedan realizar sus tareas con un pleno conocimiento de las necesidades de cada región, para vincular los proyectos, federales, estatales y municipales, por una parte, y del sector privado, por la otra, a las condiciones y orientaciones del desarrollo nacional.

Las tareas de promoción del desarrollo regional han sido impulsadas, de manera principal, por el sector público federal, y si bien se ha planteado explícitamente la necesidad de establecer corrientes de información y decisión de la periferia al centro, en la práctica estos flujos de información y decisión han reflejado las desigualdades existentes, sin contribuir a corregirlas. Ello, sin duda, se debe en parte a la debilidad técnica de los aparatos administrativos del sector público estatal y municipal que, agregados a los factores económicos, políticos y sociales generales, han impedido la coordinación operativa de los múltiples esfuerzos realizados. En estas condiciones, parece haber llegado el momento, en el desarrollo nacional, en que la promoción a nivel regional puede y debe apoyarse en el aparato administrativo de los gobiernos estatales, como instrumento central de la planeación regional, aunque se mantengan otros dispositivos tendientes al mismo fin y se tomen medidas para reforzarlos técnicamente y corregir sus deficiencias tradicionales.

Diversas razones concurren a fortalecer este punto de vista.

A. Marco jurídico-político

La Constitución General de la República concede a la federación facultades específicas relacionadas con el desarrollo nacional, pero reserva a los estados y municipios las principales acciones de promoción del desarrollo. A la federación compete el planteamiento de objetivos de política de orden nacional, a los que han de sujetarse estados y municipios en función de los intereses de la nación, pero a éstos corresponde, sin restricciones, la tarea de contribuir a la atención directa y adecuada de las necesidades de los habitantes, o sea a la actividad fundamental de la promoción del desarrollo económico y social.

A nivel federal, con el manejo de las relaciones interestatales se plantea la unificación de los esfuerzos de los mexicanos para programar y organizar su propio desarrollo. Pero con la división política que establece los estados y los municipios, se definen también los órganos públicos en-

cargados de programar y promover el desarrollo local y los mecanismos institucionales conforme a los cuales tales acciones se integran a nivel regional, estatal y nacional, en la programación del desarrollo económico y social.

Si los esfuerzos de planeación regional se organizan sólo al nivel federal, no solamente se descuidan -como se han descuidado- necesidades locales de la más alta prioridad, sino que todos los proyectos enfrentan restricciones jurídicas, políticas y económicas, presentándose problemas de coordinación, duplicaciones e incluso esfuerzos contradictorios, muchas veces insalvables.

En la medida en que se haga descansar la política de desarrollo regional en las administraciones de los estados, será posible instrumentar más adecuadamente los planes nacionales, apoyándolos en los regionales y coordinándolos con ellos. De este modo, entre otras cosas, será posible asegurar que los proyectos mismos correspondan no sólo a las necesidades sino también a las capacidades de cada región, evitando que los proyectos organizados con la tecnología y los criterios de la federación se conviertan en enclaves de alto desarrollo en un contexto general de atraso.

B. Criterios de regionalización

Se han propuesto, en México y en otros países, múltiples metodologías de regionalización para la promoción del desarrollo. Los enfoques puramente económicos han sufrido serios críticos, sobre la base de que descuidan el sentido general, social y político, que tiene necesariamente el desarrollo.

En México, entre los intentos de diseñar una regionalización general, apoyada no sólo en elementos económicos sino también en aspectos ecológicos, políticos, sociales y de otra índole, destaca el trabajo del profesor Angel Bassols, que dividió el país en 8 grandes zonas y más de 100 regiones económicas. Además, diversas dependencias gubernamentales, o nivel federal y estatal, emplean distintos sistemas de regionalización pero propósitos específicos, referidos al uso de los recursos naturales, los comunicaciones y otros aspectos.

Sin embargo, **tales esquemas de regionalización no pueden sustituir la organización administrativa que corresponde a la división política del país**, por muy útiles que sean como base de información.

En primer término, definir una zona para promover su desarrollo implica su desaparición con el éxito del programa. Esto significa que la regionalización basada solamente en criterios económicos y sociales carece de la permanencia que exige un esfuerzo sostenido para corregir las desigualdades regionales.

Por otra parte, los órganos administrativos creados en función de planes regionales, tanto por su carácter provisional y limitado como por otras razones, no pueden enlazar adecuadamente sus actividades con las regiones colindantes, produciéndose desfases en el seno de cada entidad federativa por la falta de coordinación entre órganos federales y administraciones estatales. Estos problemas de coordinación no pueden resolverse adecuadamente mientras la capacidad de decisión de tales órganos administrativos (cuando existen como tales, a nivel regional), o de sus representantes (cuando se trata de delegados regionales de órganos federales), está decisivamente restringida por los organismos centrales. A menudo, los planes regionales se desarrollan con "ejecutores" de decisiones de los órganos centrales, y mientras éstos carecen de información y posibilidades reales de adaptar los planes a las necesidades y características locales, aquéllos no poseen la capacidad de decisión indispensable para realizar tales ajustes.

La división política que conforma la integración de las entidades federativas posee las características de estabilidad y permanencia que se requieren para mantener un esfuerzo sostenido destinado a atenuar las desigualdades, y, donde sea posible, el poder de decisión indispensable para atender las condiciones regionales con políticas y planes flexibles.

C. Las Administraciones Estatales como instrumento de Desarrollo.

Para que las administraciones estatales se conviertan en organismos efectivamente

promotores del desarrollo regional, es preciso tomar múltiples medidas tanto a nivel federal como estatal. No obstante las dificultades implícitas, es el camino a seguir.

En el Gobierno Federal, es preciso introducir cambios de fondo en la orientación de sus políticas de inversión, a fin de que los criterios de decisión sobre la asignación de recursos den suficiente prioridad a objetivos distributivos. No se trata, simplemente, de preferir proyectos "óptimos" para regiones atrasadas; es preciso que se establezcan normas generales sobre el empleo de los recursos del sector público federal, orientadas a canalizar recursos a las zonas atrasadas, independientemente del nivel de "optimización" de cada proyecto.

Asimismo, es preciso reorganizar los centros de decisión en la ejecución de programas federales. Aunque al más alto nivel se seguirán tomando las decisiones sobre la orientación general de cada programa, es preciso dotar a los responsables directos de su ejecución, ubicados en las distintas regiones, de poder de decisión suficiente para instrumentar ajustes en los programas. Para ello, y para resolver los problemas de coordinación entre distintos programas federales en una misma región, sería necesario establecer mecanismos operativos que organizaran los esfuerzos federales y estatales, en torno a los cuadros básicos de la administración de cada entidad. Si los ejecutores de programas federales quedan agrupados en un solo cuerpo de decisión, en la cual participan los funcionarios de las administraciones estatales, será posible integrar adecuadamente los esfuerzos de unos y otros, adaptándolos a las necesidades regionales.

En cuanto a los gobiernos estatales, parece indispensable, sin duda, avanzar más aceleradamente, en extensión y en profundidad, en los planes de reforma administrativa que la mayor parte de ellos han emprendido. Sólo con un aparato ágil, suficientemente informado y con la flexibilidad indispensable, será posible coordinar realmente los programas federales y los estatales en una efectiva promoción del desarrollo regional.

Entre los diversos medios de reforma administrativa que pueden emprenderse,

destacan dos. En primer término una reforma fiscal a fondo, que implique la revisión de la totalidad de la legislación fiscal. Tal reforma, obviamente, debe ir acompañada de la adopción de los más avanzados procedimientos de administración tributaria.

En segundo lugar, los gobiernos estatales, necesitan fortalecer considerablemente su capacidad de generación de proyectos, pues buena parte de los problemas observados hasta ahora se deben a que los organismos federales han tenido la mayor parte de la iniciativa en cuanto a la promoción de nuevos proyectos. Es preciso, por ello, que los gobiernos de los estados sean capaces de plantear constantemente proyectos que requieren la participación federal y de concertar internamente los esfuerzos que los apoyarán.

No sería posible, aquí, analizar en detalle las múltiples medidas administrativas que integrarían este nuevo enfoque, cuya definición e instrumentación finales, además, deberán corresponder a un proceso de estudio y negociación entre todos los órganos políticos y administrativos involucrados. Conviene subrayar, empero, que el conjunto de medidas que se tomen han de corresponder a la necesidad urgente de establecer un tejido administrativo apropiado para la aplicación efectiva de las concepciones regionales del desarrollo, de sentido distributivo, que forman ya parte explícita de los grandes objetivos nacionales. Apoyarse para ello en los gobiernos estatales, hacer de sus aparatos administrativos los núcleos básicos de la promoción regional, alrededor de los cuales se integren y ejecuten los programas federales, resulta una decisión operativa y urgente para todo el país.

Una consideración final permite aclarar las posibilidades que en los próximos años presentan las administraciones estatales en comparación con las cuencas hidrológicas como mecanismos de inversión pública regional. Como puede verse de los cuadros 1 y 2, el monto del gasto de capital del Gobierno del Estado de México en los últimos años, representa dos o tres veces más que el monto de las inversiones totales realizadas en un solo año por cualquiera de las comisiones de cuencas hidrológicas.

Esto significa que los principales estados federales de la República están en posibilidad ya de invertir en programas de desarrollo, montos anuales superiores a los que se contemplan por las comisiones de las cuencas hidrológicas. La conclusión que podría desprenderse de lo anterior consideración, es que el Gobierno Federal debe apoyar directamente con recursos financieros y técnicos los programas de inversión estatales, en lugar de crear formas paralelas de inversión.

En los párrafos anteriores se ha señalado que a pesar de la relativa debilidad administrativa y técnica de muchas entidades federativas, su organización y aparato gubernamental son superiores a las comisiones que por su propia naturaleza resultan precarias.

5. Un ejemplo concreto

En forma sucinta se mencionan las principales medidas de reforma administrativa emprendidas por el Gobierno del Estado de México a partir de septiembre de 1969: Un número elevado de las medidas que aquí se señalarán no son, en lo fundamental, dispositivos que pudieran considerarse de tipo administrativo en su intención primaria. Son medidas de política económica que tienen un reflejo inmediato en la estructura de la maquinaria gubernamental.

A. Cambios en el sector de los Finanzas Públicas:

a) Se formó la comisión de reforma fiscal para la revisión de la legislación de la materia. Entraron en vigor los siguientes nuevos textos fiscales:

- Código Fiscal del Estado de México
- Ley de Hacienda del Estado de México
- Ley de Hacienda Municipal
- Ley de Catastro.
- Ley para el control de los Orgo-

nismos Descentralizados en el Estado de México.¹²

- b) Se creó el Centro de Cómputo y Automatización del Gobierno del Estado de México para el cálculo y procesamiento de estadísticas fiscales y patrones de causantes.
- c) Se modificó la estructura programática del presupuesto de egresos del Estado y se estableció un sistema de control presupuestal automático.
- d) Se creó un sistema de control de organismos descentralizados.¹³
- e) Se creó un sistema de crédito y financiamiento para los Ayuntamientos del Estado.
- f) Se llevó a cabo el levantamiento catastral urbano por medios aerofotogramétricos y se creó la oficina técnica de catastro.

S. Cambios en el Sector Agropecuario.

- o) Se creó la Comisión de Desarrollo Agrícola y Ganadero del Estado de México (DAGEMI que tiene la organización completa del sector agrícola, ganadero, pecuario y forestal y que representa la coordinación de todas las entidades estatales y federales en este campo.
- b) Se creó el organismo denominado PROTIMBOS que es Protectora e Industrializadora de Bosques con el propósito de llevar a cabo una enorme tarea de reforestación invirtiendo en esa acción los productos que se obtengan de la explotación razonable del bosque.¹⁴
- e) Se creó la oficina de Proyección Agrícola con el propósito de centralizar toda la información técnica del sector agropecuario y formular planes de trabajo para ese mismo sector. Se establecieron las bases para obtener una estadística agrícola continua.

¹² Gaceta del Gobierno del 30 y 31 de diciembre 1970.

¹³ Reglamento para el Control de Organismos Descentralizados, Gaceta del Gobierno, 6 de Enero de 1971.

¹⁴ Gaceta del Gobierno, 3 de enero de 1970.

el Cambios en el Sector de Inversiones y Obras Públicas:

- al Se reorganizó la Dirección de Comunicaciones y Obras Públicas para llevar adelante programas de inversión del orden de 500 millones de pesos anuales.
- b] Se creó el sistema de control de inversiones por procedimientos automáticos.
- e] Se creó la Constructora del Estado de México para que un solo contratista, empresa propiedad del Estado, llevara a cabo lo mayor parte de las inversiones de la Entidad.

D) Cambios en el Sector Promotor del Desarrollo Social.

- a) Se creó el organismo descentralizado AURIS, Instituto de Acción Urbana e Integración Social,¹ con objeto de promover e intervenir en forma intensa y decidida en todas las acciones tendientes al desarrollo y mejora de la vivienda popular, incluyendo las acciones derivadas de la expropiación de zonas ejidales que forman parte de los centros urbanos.

E) Cambios en la Interrelación con los Municipios.

- a) Se celebraron seminarios de información y estudio para autoridades y funcionarios de los Ayuntamientos.
- b) Se preparó y editó un manual de administración municipal.
- c) Se proporciona asesoría a los Ayuntamientos, principalmente en el campo de financiamiento de las obras y servicios municipales a través de una nueva oficina de promoción municipal.

Fl Cambios en las interrelaciones con el Gobierno Federal.

- al Se coordinó la acción de las dependencias federales y estatales en materia de promoción agrícola, centralizando las funciones de dirección de los delegaciones de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y de la Dirección General de Agricultura del Estado, en una sola unidad administrativa.
- b) Se centralizó igualmente en una sola unidad administrativa la dirección de las dependencias federal y estatal/ en materia de turismo.
- e) Se sustituyeron las gerencias regionales de Recursos Hidráulicos con influencia en zonas específicas del Estado, en una sola gerencia para toda la entidad federativa, con participación de las autoridades estatales en la materia.

Gl Cambios en el Sector Administrativo propiamente dicho.

- al Se vienen aplicando técnicas avanzadas para la selección y asignación de los recursos humanos, principalmente en materia de exámenes psicotécnicos y análisis y valuación de puestos.
- b) Se opera un programa permanente de capacitación al personal del sector público en todos los niveles, incluyendo el de altos funcionarios del Gobierno del Estado.
- c) Se creó un grupo de organización y métodos encargado de llevar a cabo una revisión integral de los métodos y procedimientos de trabajo y de elaborar manuales de operación.

¹⁵ Gaceta del Gobierno del 3 de enero de 1970.

GUSTAVO ESTEVA FIGUEROA

Se graduó como licenciado en Relaciones Industriales el año de 1956. Ha sido docente en la Universidad Interamericana, el Instituto Politécnico Nacional y en la Escuela Nacional de Economía y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Ha colaborado de 1963 a 1965, en la Revista Comercio Exterior. Inició su carrera profesional en diversas empresas privadas. Para la administración pública mexicana ha trabajado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la Secretaría de Industria y Comercio y en la Secretaría de la Presidencia (como Subdirector del Plan General del Gasto Público). Es actualmente Subdirector de Egresos de la Dirección General de Hacienda del Gobierno del Estado de México.

COMENTARIO:

La exposición del Lic. Pichardo contiene numerosas proposiciones sugerentes, que invitan a la reflexión. Pero he preferido concentrar este comentario sólo en una de ellas: la relativa a los criterios de asignación de recursos en la promoción del desarrollo regional.

Para que se cumpla su proposición central, que las entidades federativas se constituyan en un factor de desarrollo económico regional, se requiere que el Gobierno Federal "introduzca cambios de fondo en la orientación de sus políticas de inversión". No se trata simplemente, señaló el Lic. Pichardo, "de preferir proyectos 'óptimos' para regiones atrasadas; es preciso que se establezcan normas generales sobre el empleo de los recursos del sector público federal, orientadas a canalizar recursos a las zonas atrasadas, independientemente del nivel de 'optimización' de cada proyecto". Si no es la optimización, ¿cuál es el criterio para asignar los recursos públicos?

A medida que han avanzado las técnicas de programación en el sector público federal, se ha logrado una mayor "racionalización" del gasto público. Cada vez

con más rigor, se evalúan los proyectos de inversión para preferir los más "racionales", entendiendo como tales los más eficaces, los óptimos. Con análisis de costo-beneficio, en términos monetarios, o con otros procedimientos semejantes cuando no es posible aplicar éste, se intenta determinar la redituabilidad de los proyectos para emplearla como criterio central en la asignación de los recursos.

Es este criterio, precisamente, el que ha determinado que una parte de las inversiones públicas contribuya a acentuar las desigualdades en vez de corregirlas o entre en contradicción con las necesidades regionales. En efecto, resulta evidente que la mayor parte de las inversiones es más redituable en las zonas adelantadas que en las atrasadas en cuanto a los costos y beneficios monetarios. El análisis que simplemente compara "pesos de costo" contra "pesos de beneficio" no permitirá orientar recursos a las zonas que más lo necesitan.

En ocasiones, como la eficacia expresa solamente una relación entre medios y fines, se ha intentado enfrentar ese problema, sin prescindir del criterio de optimiza-

ción, sustituyendo los "pesos de beneficio" por conceptos o criterios de "beneficio social". Como en general no ha sido posible superar las dificultades existentes para dar una expresión cuantitativa a estos criterios, su uso ha derivado con frecuencia en una mayor ineficiencia de la acción, al perderse toda posibilidad de medir sus resultados, pero sin lograrse con ello una orientación más "racional" de los esfuerzos.

Esta situación, que sólo puede apuntarse aquí, pone de manifiesto la necesidad de contar con criterios de racionalidad económica y social ajenos a la noción de eficacia. Una racionalidad asociada a las necesidades reales de la población y a las posibilidades de transformar la realidad para atenderlas. Una racionalidad que defina acciones y programas, con base en la diversa intensidad de necesidades y capacidades, y en que las técnicas de optimización sólo tengan cabida en la fase instrumental, como corresponde a toda técnica. Una racionalidad cuya ausencia ha permitido que la eficacia ocupe su lugar, propiciando que en nombre de la op-

timización de los recursos se realicen acciones enteramente irracionales. Acciones como las que acentúan, en vez de reducir, las desigualdades regionales.

Dentro de esta línea de pensamiento, cobran particular relevancia las consideraciones del Lic. Pichardo sobre las posibilidades de las administraciones públicas de los Estados de convertirse en factores del desarrollo regional. En efecto, al incorporar a la programación criterios asociados directamente a las necesidades y capacidades regionales de desarrollo, las administraciones estatales podrán tener a menudo, a pesar de su atraso técnico, mayores posibilidades de dar un sentido racional a las acciones públicas que una organización central de programación. Todo ello supone, evidentemente, cambios profundos, de forma y de fondo, en los sistemas de programación y en las estructuras administrativas. Pero sin duda debe ser tomado en cuenta al orientar el rumbo de los esfuerzos públicos a una acción correctora del modo desigual en que se ha venido desarrollando el país.

LOS MARCOS DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION

FERNANDO SOLANA

Es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Ha sido Profesor de diversas asignaturas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y en la Escuela Nacional de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue director de los seminarios de Administración Pública y de Ciencias Políticas de dicha Facultad. Ha prestado sus servicios como investigador en la Nacional Financiera. Ha sido miembro de la Comisión de Administración Pública (1964-65). Asesor de la Unión Nacional de Productores de Azúcar. Subdirector de la Revista "Mañana". Fue Secretario General de la Universidad Nacional Autónoma de México entre los años de 1965 a 1969. Es en la actualidad Subdirector de Planeación y Finanzas de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

EL SECTOR PARAESTATAL

Agradezco la invitación a participar en estos intercambios de puntos de vista sobre los problemas de la administración pública. A nadie escapa la oportunidad con que se han organizado. Nos hallamos nuevamente inmersos en el entusiasmo de las declaraciones iniciales que provoca cada seis años el tema de la reforma administrativa. Lo distintivo hoyes, de una parte, la decisión de actuar que manifiesta con hechos el Presidente de la República; de la otra, el acervo de experiencias y de técnicos cada vez más preparados y en mayor número con que cuenta el país. Sin embargo, la imprecisión sobre algunas ideas y conceptos, la retórica en torno a estos temas, no han sido totalmente eliminadas. De ahí la importancia de estas reuniones para intentar, a través de la confrontación de opiniones, aclarar en lo posible el sitio en que nos encontramos, los metas que queremos lograr y los caminos por los cuales podemos alcanzar nuestros objetivos.

Primeramente conviene precisar un par de conceptos. Es evidente la necesidad de usar las palabras con rigor para evitar que nos confundan. Hay vocablos que el discurso ha venido desgastando. Es menester recuperar su verdadero sentido para que seon medies de comunicación y no instrumentos de confusión. Las mejores ideas empiezan a perder poder de atracción cuando se desgastan los términos con los cuales se significan. Y una de las palabras que empieza a desgastarse es "reforma".

Se entiende por reforma administrativa el proceso técnico permanente de revisión y racionalización de los sistemas, estructuras y procedimientos del sector público, para que éste pueda responder, cada vez con mayor eficiencia, a las necesidades crecientes de la realidad económica, social, política y cultural de la nación.

Es evidente que toda administración se transforma continuamente: crece y amplía su estructura; complica sus procedimientos. Pero sólo puede hablarse de reforma administrativa cuando esta transformación permanente se conduce consciente y técnicamente hacia el objetivo de elevar la eficiencia del aparato.

¿Cuál es el marco dentro del que actualmente se lleva adelante la reforma?

En primer lugar, este sexenio trabajaremos básicamente con las estructuras de los dos anteriores. No hubo en diciembre último, y esto es substancial, la reorganización de las estructuras administrativas que esperaban algunos. Esto establece un marco, un límite a la acción, aunque obviamente no altera la posibilidad de llevar adelante la reforma de la administración pública.

La reorganización se distingue de la reforma en que aquélla no es permanente. Por reorganización se entiende aquí la transformación concreta, radical pero discontinua, de ciertas estructuras y procedimientos de sistemas, que se hace necesaria de tiempo en tiempo —por ejemplo en los cambios sexenales— para corregir deficiencias que se hayan hecho evidentes, y para adaptar el sistema a las nuevas políticas que decida implantar el Jefe del Ejecutivo.

Toda reorganización implica una transferencia de control, que puede traducirse en una transferencia del poder. De ahí que no sea fácil realizar una verdadera reorganización administrativa una vez que está en marcha el gobierno y se han distribuido funciones y responsabilidades. Por ello, lo más probable es que durante los próximos años trabajemos en la reforma con las ya conocidas estructuras administrativas.

Quisiera que nos planteáramos ahora la pregunta: reforma administrativa ¿para qué?

Hay quienes se empeñan en atar la reforma administrativa a la planeación económica. En el documento que sirvió de base a las tareas de esta naturaleza durante el sexenio pasado quedó escrito que "la reforma administrativa ... persigue, concretamente, elevar la capacidad administrativa de los organismos públicos para que el gobierno pueda realizar, de la manera más eficiente posible, la tarea que le corresponde en la elaboración, la aplicación y el control del plan nacional de desarrollo". Diferí entonces y difiero ahora. En sentido estricto no hubo plan nacional de desarrollo durante el sexenio pasado y tampoco parece que lo vaya a haber en

el presente. Este es el segundo marco determinante de nuestra tarea: habrá reforma administrativa sin plan formal de desarrollo económico de nivel nacional.

No todos los países del mundo están en condiciones políticas y técnicas de elaborar planes de desarrollo económico que sean útiles. La experiencia de varios de ellos demuestra que no sólo es posible, sino conveniente llevar adelante las tareas de reforma administrativa independientemente de que sea posible o no realizar las de planeación económica, aunque eventualmente ambas pueden tener objetivos comunes y evolucionar, coordinadamente, en forma paralela.

Al margen de la conveniencia de elaborar formalmente un plan nacional de desarrollo económico o de hacer simplemente trabajos de planeación, es evidente que una reforma administrativa es posible y necesaria si se entienden sus funciones de una manera más amplia.

La reforma administrativa pretende elevar la eficiencia del aparato público. Ese es su objetivo inmediato. La administración pública, como conjunto de organismos del gobierno, tiene varios objetivos que cumplir, no sólo el del desarrollo económico. Funciones fundamentales del gobierno son, además, conservar la independencia nacional y la paz pública; lograr el desarrollo social y cultural del país; mejorar las condiciones de la vida política; perfeccionar los sistemas judiciales. —

Para dar valor analítico a los conceptos teóricos conviene distinguir entre desarrollo económico, social, político y cultural. El desarrollo económico lo mide la tasa real de crecimiento del producto nacional por habitante. El concepto de desarrollo social se relaciona con la forma como se distribuye el ingreso. El de desarrollo político con la mayor o menor medida en que los ciudadanos de una comunidad participan en las decisiones que los afectan. El desarrollo cultural está relacionado con los índices de escolaridad y con la calidad de la educación, de la investigación científica y de las expresiones culturales de la nación.

No obstante la interdependencia de estos cuatro aspectos del desarrollo, es conveniente subrayar sus diferencias. Aunque

algunos teóricos los incluyan todos al definir el "desarrollo integral", de hecho, al tratarse de planes de desarrollo, o al manejar comúnmente el término "desarrollo", se está haciendo hincapié, consciente o inconscientemente, en los aspectos económicos y, si acaso, en los sociales. Sin embargo, quizá las funciones más elevadas del gobierno tengan que ver con el desarrollo político, si dentro de él comprendemos las tareas relacionadas con la preservación de la independencia y de las soberanías nacionales, de la paz pública y de la conservación de una atmósfera política interna y externa indispensable, incluso, para las tareas relacionadas con los aspectos económicos y sociales del desarrollo.

En síntesis: durante el actual sexenio realizaremos nuestros trabajos de reforma administrativa sin que éstos dependan de un plan formal de desarrollo económico, aunque, eventualmente, se establezca la coordinación necesario entre las tareas de planeación y las de reforma administrativa. Pero todo lo anterior no quiere decir que la reforma administrativa no juegue un papel importante en el desarrollo económico mismo. Hay una tendencia de algunos economistas a hacer depender todas las posibilidades de desarrollo económico de la tasa de inversión. La eficiencia administrativa se deja atrás, sólo como un instrumento de las decisiones económicas. Sin embargo, en muchos casos un mejoramiento en las estructuras y procedimientos administrativos puede significar un incremento de la productividad mayor que una inversión en bienes de capital.

Quisiera precisar:

El producto per cápita puede aumentar sólo: 1) elevando el porcentaje de la población dedicada a tareas productivas y/o 2) aumentando la productividad promedio de los miembros activos de la sociedad. De otra parte, la productividad se incrementará sólo: a) si se utilizan instrumentos de producción más eficaces, b) si elevamos la capacidad personal de quienes trabajan y/o e) si se emplean sistemas de trabajo más eficientes.

Por tanto, independientemente de la importancia principal que tiene la inversión para aumentar el empleo y la productivi-

dad par la vía de mejores instrumentos de producción, es evidente que puede aumentar la productividad y, por ende, la tasa de desarrollo económico, por la vía de mejores sistemas de trabajo y de la eficiencia administrativa.

Si a lo anterior añadimos el hecho de que una parte creciente de nuestra población se dedica a actividades terciarias, en las que la productividad está más relacionada con la eficiencia administrativa que con los instrumentos o maquinarias con los cuales se produce, es evidente la importancia que el solo mejoramiento de la eficiencia administrativa tiene para el desarrollo económico.

En otras palabras, la reforma administrativa tiene un papel que cumplir independiente de cualquier tarea de planeación de las inversiones. Su importancia para el mejoramiento económico de la nación no está necesariamente ligada a la que pueda tener la planeación económica.

Desearía recapitular:

He señalado como una primera característica principal de la situación actual de los trabajos de reforma administrativa, el hecho de que ésta siga adelante sin una previa reorganización que modificara substancialmente las estructuras de la administración pública. En segundo lugar, he afirmado que la reforma habrá de realizarse independientemente de las tareas de planeación económica, aunque convenga establecer una coordinación entre ambas. Hay una tercera realidad básica, que enmarcará nuestros trabajos durante el presente sexenio: la decisión del Presidente de la República de contar con una maquinaria administrativa más eficiente. Esta decisión no es meramente declarativa: se ha hecho evidente no sólo por su empeño en transformar sistemas y actitudes, sino a través de los instrumentos jurídicos que ha puesto en manos de los funcionarios y técnicos desde los primeros días de su gobierno. Puedo mencionar aquí la revisión hecha a la Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; el Acuerdo del 28 de enero del presente año, que establece las bases para la promoción y coordinación de la reforma

administrativa del sector público federal y la creación de la Dirección de Estudios Administrativos, en la Secretaría de la Presidencia.

Una cuarta característica de los marcos en los cuales habremos de movernos es el acopio de investigaciones y de personal técnico capacitado y, sobre todo, la conciencia de la urgente necesidad de modernizar nuestra administración; conciencia que han creado en los últimos años, y en particular durante el último sexenio, quienes tuvieron en sus manos esa responsabilidad. Y quiero mencionar aquí a José López Portillo.

El reto que se nos plantea ahora es, con los marcos establecidos, acelerar y racionalizar la transformación del aparato público para hacerlo más eficiente.

En la conferencia inaugural de esta serie, el licenciado Porfirio Muñoz Ledo señalaba como requisito de la estrategia para el desarrollo "revisar, con sentido crítico e histórico, el funcionamiento real de las instituciones". Creo que este es el punto de partida más sólido para las tareas de reforma. Conociendo el funcionamiento real de nuestra administración debemos optar, haciendo a un lado modelos utópicos, por una estrategia también realista que me gustaría denominar la "estrategia de lo posible",

La estrategia de lo posible supone, en primer lugar, aceptar objetiva, francamente, la realidad de lo que se desea transformar. En segundo, asumir los marcos dados que determinarán nuestra acción. Finalmente, partiendo de la realidad y dentro de los marcos condicionantes, diseñar los modelos óptimos posibles y trabajar con ellos, en la transformación continua, sistemática y racional de estructuras, procedimientos y actitudes para elevar la eficiencia de todo el sector público.

Son realidades de nuestra administración que todos conocemos y debemos manejar con mucha franqueza, la imprecisa e inadecuada división de funciones entre las diferentes dependencias; la irracionalidad de algunos de sus sistemas jerárquicos; las insuficientes líneas de comunicación vertical y horizontal; la violación frecuente de la línea de autoridad. Otra realidad es la ya deficiente -en términos de técnica

jurídico y de técnica administrativa- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Asimismo, la insuficiente preparación de algunos funcionarios públicos; los sueldos diferenciales para tareas aparentemente iguales en distintas dependencias; la falta de un personal público de carrera o servicio civil; la complejidad y falta de coordinación del sector descentralizada.

La reforma en el sector paraestatal

La importancia creciente del sector descentralizado de nuestra administración es conocida de todos. Su presupuesto duplica el del sector centralizado. En conjunto es, sin duda, el más importante instrumento del desarrollo nacional. Su grado de eficiencia tiene una relación directa con el destino de la nación.

Desafortunadamente -y estoy señalando una deficiencia de fácil solución- no hay un sistema permanente de estadísticas que permitan analizar cuantitativamente el sector. Daré, sin embargo, algunas cifras de carácter general. Hay alrededor de 440 organismos y empresas de participación estatal. El personal ocupado por ellos rebasaba las 400 mil personas que recibieron el último año aproximadamente, 14 mil millones de pesos en sueldos y salarios.

Los 100 organismos y empresas totalmente propiedad del gobierno, que pueden clasificarse como productores de bienes y servicios para el mercado -sólo 100- contaban en ese año con recursos totales por 112 mil millones de pesos, de los cuales 61 mil millones correspondieron a recursos patrimoniales propios. Estas empresas obtuvieron ingresos aproximados de 40 mil millones de pesos y un remanente final de más de mil millones de pesos.

De otra parte, el sector financiero del Estado maneja recursos superiores a los 75 mil millones de pesos.

Las cifras anteriores, dadas a guisa de ejemplo, subrayan la enorme importancia que el sector tiene para la vida de la nación.

Conviene dividir en dos partes el análisis de la reforma administrativa en el sector paraestatal. La primera se refiere a la reforma interior de cada organismo o empresa

pública. La segunda tiene que ver con los aspectos macroadministrativos de la coordinación y control generales del sector paraestatal por el grupo central de la Federación.

En el sector descentralizado encontramos algunos de los organismos más eficientes del país, comparados no sólo con los del sector centralizado sino, incluso con los más eficientes del sector privado. Al mismo tiempo, encontramos empresas que han sufrido serios descalabros económicos y que no han logrado una eficiencia financiera ni administrativa que les permita sobrevivir. Por ello, la tarea de la reforma en el nivel microadministrativo varía de unidad a unidad y corresponde directamente a las comisiones internas de administración y a las unidades de organización y métodos establecidas en el reciente acuerdo presidencial. En la mayoría de los casos, la reforma deberá empezar por establecer estructuras bien definidas, con una clara y adecuada división de funciones con niveles jerárquicos racionales y precisos de las líneas de comunicación y de mando. En otros, se trata simplemente de continuar perfeccionando los procedimientos, mecanizar algunos sistemas, proseguir, en síntesis, con tareas iniciadas hace ya muchos años y que han situado a algunos organismos en niveles de eficiencia comparables con las mejores empresas del mundo.

Veamos ahora el aspecto macroadministrativo.

Los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal surgen durante el período constructivo de la Revolución como una necesidad del Estado de crear unidades más eficientes y flexibles, no comprometidas con el mecanismo burocrático del gobierno central, para cumplir tareas específicas. Les corresponden, no las funciones tradicionales del gobierno, sino tareas concretas de producción de bienes y servicios o de atención a problemas especiales como pueden ser los de la seguridad social o la educación superior.

A lo largo de las décadas su número se multiplica y se convierten en instrumentos cada vez más importantes del desarrollo económico. A la vez, el Gobierno empieza a perder una imagen clara de lo que ocurre

re dentro de ellos. El Ejecutivo se preocupa entonces por establecer controles. Y la historia de la administración pública mexicana respecto de su sector descentralizado en los últimos sexenios se convierte en una carrera entre su desarrollo y el surgimiento paulatino pero decidido de los mecanismos de control. Sobre esto caben algunos comentarios. Creo que los controles han surgido principalmente de la desconfianza del sector centralizado respecto del descentralizado, desconfianza justificada por la anarquía, ineficacia y en ocasiones deshonestidad con que se han manejado, en diferentes épocas, algunos organismos y empresas.

Pero estos controles no se han establecido de acuerdo con un plan sistemático que persiga su eficiencia, ni corresponden tampoco a planes generales de acción, ya no digamos económica, ni siquiera administrativa. Más que procurar procedimientos de coordinación del sector centralizado con el descentralizado, la preocupación se ha concentrado en imponer controles que eviten errores y abusos, sin que, de otra parte, se haya establecido cuál es el punto de equilibrio razonable entre la libertad de acción que requiere un descentralizado (que por eso lo es) y el control que sobre el mismo debe tener el sector centralizado.

Los controles generales se manejan a través de tres secretarías de Estado: Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y Presidencia. Y en alguna época llegó a establecerse una franca competencia entre las tres por ver cuál controlaba más mecanismos de control. Hasta la fecha no tengo conocimiento de ningún esfuerzo sistemático de coordinación entre las tres secretarías para diseñar mecanismos de planeación, coordinación y control unitario. No obstante, debe señalarse que a falta de un sistema integral de coordinación, los actuales mecanismos de control han sido muy útiles. Gracias a ellos se liquidaron etapas de verdadera anarquía administrativa, en la que habían caído algunos organismos y empresas, se mejoró la eficiencia de muchos de ellos, y se terminó en algunos casos, con prácticas administrativas viciosas no sólo desde el punto de vista de la técnica administrativa, sino

desde el de la honestidad. Ello se debe al dedicado y empeñoso esfuerzo de la Junta y después de la Dirección General de Control y Vigilancia de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Secretaría de Patrimonio Nacional, durante los pasados doce años. Horacio Flores de la Peña realizó ahí una discreta, importante, difícil labor. Construyó paso a paso, y condujo después, lo mejor del actual sistema de controles. La nueva Ley para el Control del Sector, de diciembre último, es la culminación de esa tarea. Pero no basta. Falta un modelo único de coordinación del esfuerzo público, un estudio general, sistemático, que lleve al establecimiento de mecanismos de planeación, coordinación y control del sector descentralizado.

Para cumplir con su función controladora, las tres secretarías mencionadas requieren de los organismos descentralizados informes periódicos sobre diferentes aspectos de su administración. Hay cifras curiosas.] Por ejemplo: un descentralizado típico, cuyo presupuesto queda incluido en el general de la Federación, debe elaborar anualmente de 25 a 30 documentos periódicos regulares para las secretarías del Patrimonio y de la Presidencia, contra más de 500 entregas que deben enviarse anualmente a Hacienda.

Es posible establecer tres etapas en la evolución de los organismos descentralizados en México: 1) la de creación; 2) la del establecimiento de los mecanismos de control y 3) la del establecimiento de los mecanismos técnicos de planeación, coordinación y control que garanticen la armonía de todo el gobierno, sin alterar el grado razonable de autonomía que requiere el sector descentralizado. Considero, en síntesis, que se han cumplido hasta ahora las primeras dos etapas y que estamos ya en condiciones de iniciar con rigor técnico la tercera.

Los administradores solemos ver a la administración como un problema a resolver. Un problema que superamos o nos vence. Ya veces olvidamos verla también como un instrumento a utilizar. En esto; los políticos llevan gran viento]c sobre los técnicos. No basta preocuparse por elevar la eficien-

cia de nuestros organismos. En todo momento debemos recordar que el instrumento más poderoso con que cuenta la nación, para alcanzar sus objetivos, es el inmenso y complejo mecanismo de su administración pública. Por ello, en última instancia y fundamentalmente, nuestros objetivos como técnicos en administración y

como funcionarios públicos, son los mismos objetivos de la nación.

Esta es una charla sin conclusiones. **No** pretendo llegar a ellas, y menos aún a hacer recomendaciones. Simplemente he querido que nos planteáramos conjuntamente algunas cuestiones e invitarlos, si así lo desean, a intercambiar puntos de vista sobre ellas.

LUIS GARCIA CARDENAS

Es Licenciado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Diplomado en Administración Pública por la Universidad de París. Miembro de diversas organizaciones profesionales nacionales e internacionales. Vicepresidente de la Asociación Franco Mexicana de Estudios Sociales. Profesor Titular de Administración Pública en la Escuela Nacional de Economía y Profesor Titular del Doctorado de Ciencias Administrativas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de México. Asesor Técnico del Departamento de Asuntos Internacionales, del Instituto Mexicano del Seguro Social. Jefe de los Servicios Técnicos del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social. Ha participado en reuniones internacionales relacionadas con planificación y seguridad social. Ha publicado trabajos sobre planificación económica y social y sobre seguridad social.

COMENTARIO:

Comentar lo que escribe Fernando Solana representa, a la vez, un privilegio y una responsabilidad. Privilegio por cuanto todos conocemos sus antecedentes administrativos y académicos, de los cuales se origina, precisamente, el compromiso que supone glosar sus ideas. Pero no estoy aquí para comentar la trayectoria brillante de Solana, sino para formular algunas reflexiones sobre el tema que acabamos de escuchar, cuyo texto tuve la oportunidad de conocer con alguna anticipación.

Nuestro reconocimiento al conferenciante por la objetividad en el tratamiento de ideas que, de tiempo atrás, han servido para suscitar las más agudas controversias. Estoy seguro que ustedes comparten mis sentimientos en cuanto a que su clara exposición nos permitirá intentar nuevos acercamientos al problema.

En primer lugar, destaca en su charla el profundo realismo con que analiza los elementos de la reforma administrativa en el sector público mexicano. Realismo que sintetiza en su frase "estrategia de lo

posible". A cuántos estudiosos de la administración pública hemos escuchado referencias ideales sobre la reforma de estructuras, sistemas y procedimientos que no superan los marcos tradicionales de la teoría o que no se atreven a trasladar estos conceptos a un ámbito de aplicación práctica. Un mérito particular que se observa en el documento que nos acaba de presentar reside en que, casi por primera vez, se manejan conceptos teóricos analizados en apego estricto a nuestro contexto nacional.

Bien saben los que se interesan por estas materias el énfasis, eventualmente excesivo, que se ha atribuido a la reforma en un nivel microadministrativo en nuestro sector público. Se insiste en la urgencia de crear o revisar las unidades de sistemas y procedimientos, así como en la creación de comisiones institucionales de administración, lo cual es, sin duda, de importancia evidente por una mayor productividad del propio sector. A mi juicio, sin embargo, se ha soslayado tratar, por diversas ra-

zones, el problema más trascendente que implica toda reforma administrativa y que radica en la racionalización de competencias y jurisdicciones entre las diversas estructuras orgánicas del sector, tanto a nivel centralizado como en el ámbito paraestatal. Aquí también, Solana incide con la solidez que se origina de su conocimiento de la administración pública para sugerir -Él no desea recomendar- un equilibrio adecuado entre micro y macro-reforma, lo que le lleva a esbozar algunas reflexiones de orden político que complementan a las de naturaleza técnico.

El conferenciante se aparta en su texto de un concepto que durante largo tiempo ha corrido caminos paralelos, esto es: identificar o subordinar la reforma de la administración a las técnicas de planificación económica y social. No porque las juzgue antagónicas, sino porque quizás advierte que los países en desarrollo no han avanzado con un ritmo constante en virtud de que se supedita a las técnicas de una planificación integral todo intento de modificación de nuestras estructuras públicas. Es frecuente escuchar que como requisito necesario de la planificación debemos contemplar la reforma del orden vigente o establecido. También se afirma que sin planificación no es posible siquiera intentar una modificación administrativa. De ahí la importancia de lo que ahora se nos plantea: reforma administrativa independiente, aunque no ajena y menos antagónica a la planificación. Sólo así entendemos a la reforma administrativa y a la planificación: como dos elementos claves para el desarrollo del sector público.

Del análisis del inventario de los recursos nocionales, humanos y motericles. se desprende la importancia que tiene para la administración pública mexicana el sector paraestatal, tanto por la cuantía de sus inversiones como por la naturaleza de la gestión de bienes y servicios a cargo de las

instituciones descentralizadas. Una consecuencia lógica de la importancia del sector es su control adecuado, elemento que de realizarse eficientemente, puede constituir un factor valioso para la reforma administrativa paraestatal.

Según apunta Solana, los esfuerzos emprendidos son importantes pero insuficientes. Todo parecería señalar que, a mayor crecimiento del sector descentralizado, en épocas francamente anárquico, tiene como resultante una pérdida gradual de su control por la Federación. Yo añadiría a la crítica de Solana sobre las empresas que han sufrido serios desequilibrios, tanto en su gestión administrativa como financiera, que justamente lo más grave de estas situaciones es que se les permita sobrevivir a dichas empresas. Cuántas instituciones descentralizadas innecesarias hay que gravitan indebidamente, injustamente, sobre la economía del sector paraestatal mexicano.

Si como se sostiene en la plática debe propiciarse un equilibrio entre la libertad de gestión descentralizada y su propio control, estimo, no obstante, que no se puede dejar de considerar que este control supone variables según la naturaleza del organismo considerado. Efectivamente, ello implica un sistema integral de coordinación de las mecánicas actuales, a condición de que su implantación no impida o limite la elasticidad de una gestión adecuada de los organismos descentralizados, característico esencial en su origen y estructura.

Todos creemos que la reforma administrativa del sector paraestatal no debe circunscribirse a añadir artículos supletorios o ordenamientos legales, eventualmente inoperantes. Coincidimos en una reforma que exprese una actitud permanente de racionalización para la optimización de los esquemas vigentes. Un comentario final: la reforma así concebido pudiera rebasar, quizás, los marcos actuales dentro de los que se mueve el sector público de nuestro país.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR FISCAL

GUSTAVO PETRICCIOLI

En 1952 recibió el título de licenciado en Economía, en el Instituto Tecnológico de México. El año de 1955 el Banco de México le otorgó una beca para estudiar en la Universidad de Yale donde obtuvo el grado de Master of Arts in Economics. Ha sido profesor de Economía, de Problemas Monetarios y de Comercio Exterior en diversos institutos y universidades del país. Fue Director de la Escuela de Economía y de Estudios Sociales del Instituto Tecnológico de México y Director General del mismo Instituto. Ingresó al Banco de México en 1948, fue auxiliar de economista en el Departamento de Estudios Económicos en la Sección de Moneda y Bancos; Miembro de la Oficina Técnica de la Dirección; Jefe de esa misma Oficina; Ayudante del Director General; Asesor Técnico de la Dirección y Gerente de la Institución. Ha representado a nuestro país en diversas conferencias internacionales sobre problemas de desarrollo económico, de banca central y de comercio exterior. Es desde diciembre del año de 1970, Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La reforma administrativa constituye, desde cualquier punto de vista, una necesidad urgente, cuya satisfacción incumbe a todos los que anhelamos el engrandecimiento de nuestra Patria. La firme decisión del señor Presidente de la República de que se realice, recoge la exigencia expresada por todos los sectores de la sociedad mexicana por aumentar la eficiencia en el ejercicio de los actividades gubernamentales.

La historia de la Administración Pública en México, en su sentido moderno y dentro del contexto de nuestro actual régimen constitucional, es relativamente corta. Sin embargo, mucho puede aprenderse de experiencias anteriores para corregir situaciones presentes y lograr el máximo grado de eficacia en el desempeño de la función pública.

En el caso particular de México, la reforma administrativa conlleva la idea de modificar los instrumentos existentes partiendo de nuestra realidad institucional y a través de un proceso continuado que permita alcanzar metas escalonadas, rechazando planes académicamente atractivos, pero de espaldas a aquella realidad.

Así, no creemos viable una reforma administrativa desligada de la realidad mexicana y que no tenga su origen en el seno de las dependencias que forman la estructura del sector público y, que, además, no esté coordinada en atención a la medida en que sus funciones permitan el logro de los objetivos señalados.

Colocar la actual Administración Pública, concebida como un sistema que permita ejercer más eficazmente sus funciones, es, a nuestro entender, la idea acertada de su reforma.

Dentro de su ámbito, el sector público atiende las más graves responsabilidades, como alcanzar el mejoramiento de los niveles de progreso social, cultural y político del pueblo. Para ello los gobernantes habrán de fijar el camino para el recto manejo de las finanzas del Erario, de cuyo correcto empleo depende, en gran parte, el logro de los objetivos señalados.

Hoy día, las funciones administrativas relativas a los ingresos y los gastos se han complicado. Al óptimo desempeño de las

múltiples y siempre crecientes obligaciones del Estado, deben orientarse indefectiblemente los objetivos de la Reforma Administrativa.

El sector fiscal comprende las actividades destinadas a proveer al Estado de los recursos necesarios y a garantizar que su gasto se realiza de la manera más eficaz y honesta.

A tal fin, es preciso utilizar los métodos idóneos para estructurar un sistema fiscal que, produciendo mayores ingresos a la Hacienda Pública, a lo vez sea equitativo y contenga estímulos diversos que fomenten la expansión económica.

Además, el sistema de administración fiscal debe ser más ordenado y responsable en la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales. El Poder Legislativo establece los impuestos, corresponde al Ejecutivo Federal, a través de lo Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hacer cumplir estrictamente las disposiciones pertinentes.

Generalmente, el grado de bienestar económico y social de la población de un país es influido, en gran medida, por la buena o mala administración de sus recursos financieros, tanto de la forma en que los obtenga como de la manera en que los gaste. Las actividades que realiza el Estado en el sector fiscal, son en este sentido, una plataforma económica para promover y encauzar el adelanto del país.

En esencia, la acción fundamental del gobierno se expresa a través del presupuesto, que reviste el carácter de eje rector en torno al comportamiento racional de los componentes económicos. Su ejercicio permite influir conscientemente sobre el resto de los sectores y contrarrestar los factores que obstaculizan la consecución de los fines de la política económica. Cualquiera que sea la forma de abordar el concepto, el presupuesto lleva implícita la idea de prever en forma anticipada y general el plan financiero del gobierno para un período determinado.

Dentro del panorama de la Reforma Administrativa, el presupuesto y su ejercicio deben ser un punto de arranque; es, asimismo, uno de los instrumentos más importantes para lograr el bienestar económico.

ca y social en países en los que la creciente y cada vez más diversificada actividad gubernamental constituye una de sus características más relevantes. En efecto, a través del presupuesto se influye en la formación de la tasa de ahorro y los niveles de inversión, la producción de bienes y servicios, su distribución, nivel y estructura del empleo y monto del ingreso por habitante. Asimismo, se afecta la cantidad de dinero en circulación y el monto y composición de los bienes que se van a importar, exportar o consumir.

El panorama económico de México en los próximos años, implica la necesidad de continuar en el ajuste de las metas de desarrollo y que éstas queden debidamente reflejadas en la política presupuestal.

Son condiciones primordiales de la política presupuestal, prever los efectos del manejo de los recursos dentro de la actividad económica, atender a su adecuado ejercicio y administración y coordinar su desarrollo mediante el análisis permanente de su costo y evaluación de resultados.

Para lograr la unidad presupuestal, y que el campo de acción del gobierno sea más amplio y, por lo mismo, mayores sus efectos, es necesario, entre otras condiciones, que se disponga en detalles y oportunamente de los presupuestos de las dependencias y organismos que integran el sector público.

La experiencia en la elaboración del presupuesto en México, nos indica la ventaja de que se continúen perfeccionando los criterios para seleccionar y [erorqtztor proyectos, evaluar los resultados obtenidos y disponer de información analítica para conocer con mayor precisión el grado de avance de los programas en desarrollo.

En estos términos, la ejecución del presupuesto se refleja no sólo en la cuantificación y registro en unidades monetarias de la acción financiera gubernamental, sino también en la formulación de objetivos definidos en su aspecto funcional.

El ejercicio del presupuesto en México ha de evolucionar de una manera dinámica, para adaptarse a los requerimientos del desarrollo económico del país, en concordancia con nuestra tradición democrática.

La reforma administrativa, en materia

presupuestal, incluye entre otras cuestiones, las siguientes: la adopción de clasificaciones que permitan conocer el impacto de las erogaciones en los grandes agregados económicos, así como en actividades específicas; la agilización y revisión de las erogaciones corrientes, de acuerdo a las necesidades nacionales; el control presupuestal de los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal, para incluir en la racionalización de su política financiera y alcanzar la unidad presupuestal del sector público; la coordinación intersecretarial para el establecimiento del plan de inversiones y la elaboración de estados inversión-financiamiento para algunos proyectos específicos y por principales dependencias gubernamentales.

Los requerimientos del proceso de crecimiento de nuestra economía, implican la necesidad de continuar la reforma presupuestal, específicamente en la tarea de consolidar el presupuesto del sector público, cuidando que su elaboración se realice de acuerdo a las necesidades de desarrollo, a fin de lograr una mayor racionalización, tanto en la captación como en el aprovechamiento de los recursos.

La política presupuestal del Gobierno Federal tendrá que considerar para el futuro una mayor comunicación y coordinación con las entidades locales encargadas de la elaboración y ejecución de los presupuestos estatales y municipales.

Por último, debe insistirse en la necesidad de que la política presupuestaria se apoye, en mayor medida, en una mejor posición financiera del sector público y que tal situación se logre sin que se produzcan distorsiones en el financiamiento interno, que provoquen presiones inflacionarias o sobre la balanza de pagos.

La política impositiva, por su parte y como elemento también fundamental de las finanzas públicas, tiene a su cargo el cometido de proveer al Estado de los recursos internos necesarios para realizar su programa presupuestal. Sin embargo, no es ésta la única ni, en ocasiones, la principal finalidad de los impuestos, cuya aplicación puede emplearse para originar consecuencias de amplio alcance en la economía de cualquier sociedad.

En términos generales, lo político impositivo pretende corregir deficiencias estructurales, tanto en el orden económico en que sea necesario promover las actividades motoras del desarrollo, como en el social, esto es, coadyuvando a que la riqueza generada en el país se distribuya más equitativamente. Estos objetivos deben siempre coincidir con las metas generales de lo político económico conforme a la estrategia previamente formulada.

Somos conscientes de que, tal como lo expresara el señor Secretario de Hacienda y Crédito Público en fecha reciente "la revisión de la política impositiva sería inútil si no se realizan mejores sustanciales en la administración tributaria". En efecto, lo reformo fiscal no debe consistir en lo simple expedición de leyes, sino que, en unión indisoluble, requiere de una transformación de la estructura fiscal que sirva de medio o los fines de desarrollo integral que el Estado persigue con su político impositivo y de una serie de cambios en la administración fiscal que motiven el cumplimiento del contribuyente. La deficiencia o falta de programación y control administrativo en los impuestos tiene el poder de desvirtuar las reformas fiscales mejor intencionadas.

Las estructuras, sistemas y procedimientos administrativos, son el medio necesario para facilitar la combinación eficiente de los recursos y lograr los fines de la administración. Al efecto, nos proponemos replantear todos los aspectos básicos de la administración tributaria, definir la estructura de sus funciones, rediseñar la división técnica del trabajo, las líneas de autoridad y responsabilidad, la asignación de tareas, los medios de evaluación, la elaboración de programas y las prácticas operacionales.

Se trata, en suma, de contar con un cuerpo administrativo más apto para la preparación y ejecución de la política fiscal.

La reforma de la administración tributaria precisa considerar las siguientes cuestiones:

1a. Programas de trabajo que incluyan la secuela jerarquizada de la acción para lo Reforma Administrativa en este campo.

Esta cuestión merecerá lo mayor aten-

ción pues abarca a todas a las que aludimos a continuación;

20. Las normas jurídicas y su interpretación, así como las excepciones establecidas, con fines sociales o económicos, en las leyes impositivas.

Las primeras deben ser claras y precisas, redactadas en lenguaje sencillo y accesible. Las segundas deben otorgarse de acuerdo con lineamientos generales, siguiendo el principio de igualdad establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

30. Lo recaudación, que abarca la recepción del pago de las obligaciones fiscales o, en su caso, los procedimientos de ejecución necesarios para lograrlo.

Debe mantenerse en un nivel reducido el costo de la recaudación, lo que exige disminuir al mínimo los gastos de administración y el tiempo de los servicios de recaudación.

Es indispensable que el causante esté perfectamente informado del impuesto que debe enterar, la época, la forma y la cuantía del mismo. Corresponde a la autoridad fiscal dar toda clase de facilidades al contribuyente para presentar sus declaraciones.

En este campo, deben remediarse las fallas que se observan en las oficinas recaudadoras, mediante el rediseño de sistemas de pago más expeditos;

40. El control y la verificación tributarios, que comprende auditorías, inspecciones y demás actividades similares, tendientes a comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

En esta tarea es importante evitar inconveniencias a los causantes, suprimiendo trámites innecesarios y molestos. Sin embargo, velaremos porque todos los miembros de la comunidad cumplan estrictamente con su responsabilidad social en el pago de sus obligaciones fiscales. Además, cuidaremos que la omisión de unos en el cumplimiento de esos deberes no represente para el resto una competencia desleal.

50. La determinación de créditos fiscales, función por la cual la autoridad fiscal declara la existencia y cuantía de un crédito o su inexistencia.

Hemos superado la etapa de los convenios entre contribuyentes y Fisco. El pago

de los impuestos precisa adecuarse a la capacidad real del contribuyente, no a las estimaciones practicadas por la autoridad, procedimiento que sólo es justificable tratándose de aquellos grupos de causantes, económicamente débiles, cuya imposibilidad para cumplir requisitos contables, es ampliamente manifiesta.

El régimen especialmente favorable a los causantes menores no debe ser un **refugio fiscal** para aquellos que evaden por este conducto sus responsabilidades;

60. El procesamiento de datos, que implica el desarrollo de sistemas, métodos y procedimientos a fin de elaborar información básica para la planeación y el correcto funcionamiento de la administración.

A este fin, empleamos los recursos que ofrece el equipo electrónico moderno. El registro en cintas magnéticas de la información rendida por el causante, facilita el manejo y examen de grandes volúmenes de datos e informes.

Sin duda, hay todavía un amplio margen para mejorar las funciones de información a efecto de obtener un mayor provecho de la revisión y control tributario. Mejorando el nivel de información fiscal dispondremos de más elementos para un control y planeación más efectivos;

70. La motivación, preparación, supervisión y moralización de personal.

Estamos comprometidos en el esfuerzo de motivar en los funcionarios fiscales, en todas sus jerarquías, una clara y firme conciencia de servicio público; además de proporcionarles una mejor preparación en la técnica de la administración. Simultáneamente, exigiremos respeto absoluto a las más estrictas normas de conducta.

Estas tareas son de suma importancia. Quizá en ninguna actividad gubernamental se encuentre el empleado público tan frecuentemente expuesto a la corrupción como en la administración fiscal.

Reducir al mínimo estas irregularidades es una de nuestras más grandes preocupaciones que enfrentamos revisando sistemas e introduciendo mejoras en las condiciones de trabajo; y

80. La descentralización regional de la administración fiscal.

Se piensa que sería factible alcanzar un mayor grado de eficacia administrativa de operar el fisco con un criterio regional. Desde luego, este es un problema complejo, pero existen posibilidades de que la administración fiscal descentralice gradualmente algunas de sus funciones, ya que cada vez aumentan los servicios que el público del interior de la República demanda de las autoridades administrativas centrales.

Asimismo, un control más riguroso de los causantes menores, cuyo número y características económicas exigen la proximidad de la oficina fiscal, podrá lograrse través de un mayor conocimiento del detalle geográfico y demás particularidades locales.

Como habrá podido apreciarse, el sector fiscal participa activamente y con gran entusiasmo en el proceso de Reforma Administrativa y la promueve y encauza en todas sus dependencias.

El camino es largo y no exento de dificultades, pero nos anima el vigoroso espíritu de trabajo que el señor Presidente de la República, con su ejemplo, ha infundido al ejercicio de la función pública.

ALEJANDRO CARRILLO CASTRO

Es Licenciado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Cursó la carrera entre los años de 1959 y 1964. Concluyó los estudios de doctorado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Ha asistido a cursos especiales de Administración Pública en París y en Buenos Aires. Es profesor de los Seminarios de Administración Pública y de Reforma Administrativa en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la UNAM. De 1968 a 1971 fue Secretaria Técnico de la Comisión de Administración Pública. Es en la actualidad Director de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia.

COMENTARIO:

Quiero agradecer la invitación que tuvo a bien formularme el licenciado Gustavo Petriccioli para comentar brevemente los puntos fundamentales de la magnífica conferencia que acabamos de escucharle.

No es frecuente el que un funcionario de reconocido prestigio profesional, tanto en el ámbito interno del país como en los principales foros internacionales, aúne a los vastos conocimientos sobre su especialidad una precisa y envidiable información acerca de las técnicas y procedimientos administrativos que se requieren para señalar con la claridad, como él lo ha hecho, los objetivos y estrategia de un Programa de Reforma Administrativa en el Sector Fiscal.

No podría tratarse en esta ocasión de una glosa, ya que ésta por definición es un comentario de un texto obscuro o difícil de entender, y en este caso la precisión y claridad de los conceptos vertidos por el Lic. Petriccioli harían tan sólo subrayar aquellos conceptos que a mi juicio resultan torales dentro del discurso que acabamos de escucharle.

Ha partido el Lic. Gustavo Petriccioli de una definición precisa y muy completa de lo que debe entenderse por una reforma administrativa. La ha caracterizado como "el aumento de la eficiencia en el

ejercicio de las múltiples y crecientes actividades y obligaciones gubernamentales que permitan alcanzar el mejoramiento de los niveles de progreso social, cultural y político del pueblo".

Señaló que dicho aumento de eficiencia requiere modificar los instrumentos existentes, pero partiendo de nuestra realidad institucional, rechazando planes académicamente atractivos pero de espaldas a la realidad mexicana.

Para ello tales modificaciones deben ser originadas fundamentalmente en el seno de las dependencias mismas y han de estar orientadas a que las funciones de cada entidad permitan el mejor logro de los objetivos que tienen señalados.

A partir de este concepto de reforma administrativa se preocupó por definir con gran objetividad el campo en el que habrán de aplicarse dichas ideas por lo que toca a las actividades en las que él en forma tan directa viene participando. Y así ha dicho que las actividades fiscales son las destinadas a proveer al Estado de los recursos necesarios y garantizar que su gasto se realice de manera más eficaz y honesta.

Pero la forma en que un país obtiene y gasta sus recursos financieros influ-

ye significativamente en el grado de bienestar económico y social de su población.

Inició así su análisis enfocando primero las reformas administrativas que requiere la parte relativa al gasto público. Señalando que a través del presupuesto se influye en la formación de la tasa de ahorro, los niveles de inversión, la productividad de bienes y servicios y su distribución; el nivel y estructura del empleo y el monto del ingreso por habitante; la cantidad de dinero en circulación y el monto y composición de los bienes que se van a importar, exportar o consumir.

Por esta razón es particularmente importante el reconocimiento que ha hecho de que el ejercicio del presupuesto en México habrá de evolucionar de una manera dinámica para adaptarse a los requerimientos del desarrollo del país.

Con claridad ha señalado cuáles son las medidas que habrán de tomarse para alcanzar el propósito enunciado:

- a) Continuar el ajuste de las metas de desarrollo y procurar que éstas queden debidamente reflejadas en la política presupuestal.
- b) Prever los efectos del rnonejo de los recursos dentro de la actividad económica, afinando los criterios para seleccionar y jerarquizar proyectos, evaluar los resultados obtenidos y disponiendo de mayor información analítica.
- e) Continuar la tarea de consolidar el presupuesto del sector público.
- d) Buscar una mayor comunicación y coordinación con las entidades locales encargadas de la elaboración y ejecución de los presupuestos estatales y municipales.

Pero el Lic. Petricioli quiso ser más específico y señaló que la reforma administrativa, en materia presupuestal, incluye entre otros cuestiones, la adopción de clasificaciones que permitan conocer el impacto de las erogaciones en los grandes agregados económicos, así como en actividades específicas; la agilización y revisión de las erogaciones corrientes, de acuerdo a las necesidades nacionales; el control presupuestal

de los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal, para influir en la racionalización de su política financiera y alcanzar la unidad presupuestal del sector público; la coordinación intersecretarial para el establecimiento del plan de inversiones y la elaboración de estados inversión financiamiento para algunos proyectos específicos y por principales dependencias gubernamentales.

Habiendo caracterizado de manera precisa las reformas administrativas que habrán de contemplarse en el campo de la política presupuesta!, manifestó, acertadamente, que estas medidas deben estar también apoyadas en una mejor posición financiera del sector público, para lo cual se requiere también de reformas administrativas en el campo de la política impositiva, es decir en el campo de los ingresos.

Advirtió, sin embargo, que si bien la política impositiva tiene a su cargo el cometido fundamental de proveer al Estado de los recursos internos necesarios para realizar su programa presupuestal, no es ésta la única finalidad de los impuestos, pues a través de éstos también se pretende corregir deficiencias estructurales, promoviendo actividades generadoras del desarrollo y coadyuvando a que la riqueza se distribuya más equitativamente.

Partiendo de un diagnóstico objetivo, auto-crítico, reconoce que nuestro sistema tributaria, en algunos aspectos, es complicado y dificulta su aplicación y cumplimiento. Pero, aceptando la necesidad de revisar la política impositiva, señaló que esto no bastará y que, como ha dicho también el Lic. Margáin, puede resultar inútil si no se acompaña de mejoras sustanciales en la administración tributaria.

Por ello nos dice el Lie. Petricioli que el actual régimen se ha entregado a la tarea de reorganizar el sistema no sólo en su reglamentación legal sino en su estructura administrativa y en la capacitación y cambio de actitudes de los funcionarios públicos en todas sus jerarquías y niveles.

Que necesario era ya que, sin desconocer la necesidad e importancia de plasmar jurídicamente las bases para toda reforma administrativa, se reconociera la imperiosa necesidad de contar con medios adminis-

trativos idóneos que permitan su cabal realización.

Saludamos con particular entusiasmo el señalamiento de que la deficiencia o falta de programación adecuada en los impuestos no sólo impide el ejercicio de un control administrativo adecuado, sino que tiene el poder de desvirtuar las reformas fiscales mejor intencionadas.

No conviene pasar por alto un señalamiento que parece garantizar el éxito del programa de reforma administrativa que se contempla en el sector fiscal, en el sentido de que todas las modificaciones anteriores habrán de contemplarse con la preparación y motivación adecuadas de los

funcionarios públicos, así como de la difusión de una mayor y más oportuna información a los causantes sobre sus obligaciones y derechos, así como sobre la manera más sencilla y efectiva de cumplir las primeras y ejercer los segundos.

Por ello estamos convencidos, que se inicia bajo los mejores auspicios el Programa de Reforma Administrativa que estará a cargo de una de las dependencias de nuestro gobierno que ejerce particular influencia en el resto del sector público y que sin duda alguna generará un efecto multiplicador en la tarea que ha decidido capitanear en forma directa y desusada el propio titular del Poder Ejecutivo Federal.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL

CARLOS FABRE DEL RIVERO

Obtuvo el título de Abogado en la Universidad Autónoma de Puebla, el año de 1962 con la tesis "Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores al Servicio del Estado". Entre 1963 y 1970 desempeñó el cargo de Director General de Fomento de Industria y Comercio del Estado de Puebla. Ha sido catedrático de Problemas Económicos de México y Promoción Industrial en la Escuela de Administración de Empresas de la Universidad Autónoma de Puebla. Ha publicado, entre otras obras, "Recursos Humanos para la Industrialización del Estado de Puebla" y "Estudios sobre los Factores de localización Industrial del Estado de Puebla". Fue representante del Estado de Puebla ante la Comisión de la Alianza para el Progreso. Es actualmente Oficial Mayor de la Secretaría de Industria y Comercio.

Este tema reviste para mí significación especial, ya que, hasta fecha muy reciente, la problemática en torno a la industrialización, absorbió una parte sustancial de mis actividades profesionales y, en la actualidad, la implementación de la Reforma Administrativa, en lo Dependencia donde presto mis servicios, constituye una de mis tareas.

Durante este ciclo de conferencias se han emitido múltiples definiciones de Reforma Administrativa, las cuales reflejan las modalidades dictadas por el particular enfoque de cada ponente. Me permito proponer una definición más, concibiendo la Reforma Administrativa como "la modificación constante en la estructura y la mecánica de operación de la administración Pública a fin de convertirla en un instrumento eficaz para el alcance de los objetivos gubernamentales en los órdenes económico, político y social",

Esta concepción es ciertamente limitativa, pero esto es un mal obligado en toda definición; ya Spinoza deció que "definir implica por necesidad limitar".

Es evidente la decisiva importancia de la industrialización en el proceso de desarrollo económico del país. Bien puede afirmarse que, a partir de la segunda mitad de la década de las 50's. el desarrollo económico de México, ha sido una función del crecimiento industrial al perder la agricultura su impulso dinámico, debido, por una parte a la disminución de la demanda de productos agrícolas en el exterior, y por la otra, a causa de una inelasticidad creciente de [a oferta agrícola provocada por factores de orden institucional y de orden estrictamente económico.

Sin embargo, el proceso de industrialización también ha presentado problemas, unos derivados de la estrategia del desarrollo industrial basada en la sustitución de importaciones, a las cuales nos referiremos más adelante, y otros como resultado de que el desarrollo de la agricultura no ha corrido paralelo con el desarrollo de la industria. En el futuro, en concordancia con la nueva estrategia de desarrollo anunciada por el señor Presidente de la República, se logrará un crecimiento equilibrado de estos sectores, de tal suerte que la agri-

cultura pueda proporcionar una demanda creciente de productos industriales y las materias primas que la industria requiere, en tanto que la industria pueda ser capaz de absorber los excedentes de mano de obra procedentes del sector agrícola.

Al iniciarse la década de los setenta surgió la necesidad de un replanteamiento de los objetivos de la política de industrialización, así como de los medios para alcanzarlos.

El proceso de sustitución de importaciones, motor de nuestra industrialización y responsable de la actual fisonomía industrial de México, ha perdido sus impulsos dinámicos al llegarse a un punto, en que el continuar la producción doméstica con fines sustitutivos, se enfrenta a barreras de índole financiero y tecnológico, así como a la estrechez del mercado interno. México produce ya lo inmensa mayoría de los bienes de consumo que demanda y una buena parte de los bienes intermedios y de capital que requiere. La etapa de "sustituciones fáciles" prácticamente ha concluido.

Es necesario agregar que, si bien es cierto que la sustitución de importaciones ha determinado innegables beneficios a nuestro país, también es cierto que desde hace ya un tiempo considerable, este proceso se ha constituido en el origen de múltiples efectos negativos.

Así, los altos niveles de protección que hicieron posible la sustitución de importaciones, al condicionar utilidades extraordinariamente elevadas, provocaron el fenómeno conocido como "horizontización de la industria", el cual se caracteriza por la presencia de inversiones redundantes y, por tanto, ineficientes en una rama industrial. Este fenómeno condiciona una mala asignación de recursos, ya que, al concurrirse en forma preponderante a las ramas protegidas, se descuida la inversión en otras ramas más estratégicas, desde el punto de vista de: desarrollo económico.

Además, la elevada tasa de ganancias en los actividades protegidas, ha condicionado un flujo creciente de inversiones del extranjero hacia ellas, las cuales si bien a corto plazo, han aliviado los problemas de balanza de pagos, en un plazo más largo, cuando se reolizo« los pagos por dividen-

dos, se convierten en factores de descapitalización, disminuyendo los efectos positivos de la sustitución de importaciones como fuente de ahorro de divisas.

Por tanto resulta imperativa la reorientación de nuestro crecimiento industrial de tal manera que éste, además de ser apuntalado por un fortalecimiento creciente del mercado interno, descansa cada vez más en la exportación de productos manufacturados.

Esta estrategia que se conoce como crecimiento hacia afuera, es una respuesta a la necesidad de que el ritmo de nuestro desenvolvimiento industrial no disminuya, pero además, el requerimiento de que el sector manufacturero pase de la posición pasiva de ahorrador de divisas a la posición activa de generador de ellas. Esto último adquiere su verdadera perspectiva a la luz de los problemas de balanza de pagos que confronta nuestro desarrollo económico y la imposibilidad, debido a múltiples razones, de seguir solucionándolos mediante el endeudamiento externo.

La implementación de esta política de crecimiento hacia afuera, ha determinado un buen número de cambios en la Administración Gubernamental. Y así se han creado el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos y se introdujeron modificaciones a los incentivos fiscales a la exportación.

El Instituto Mexicano de Comercio Exterior, es un organismo descentralizado que se creó, por Acuerdo Presidencial, publicado en el Diario Oficial de fecha 31 de diciembre de 1970, a fin de "promover el comercio exterior del país, coordinar los servicios tendientes a estimularlo y fungir como órgano asesor en esta materia". En el seno de este organismo se coordinan los esfuerzos del sector público y del sector privado del país y se conjuntan toda una gama de disposiciones que afectan nuestro comercio exterior y que se encontraban dispersas en un gran número de Instituciones gubernamentales.

El balance de la actividad desarrollada por el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, hasta ahora, nos permite adelantar resultados halagadores. Sin embargo, el

mismo señor Presidente de la República al inaugurar los trabajos de esta Institución, nos hizo reflexionar hacienda hincapié en que no debemos exagerar nuestro optimismos; que exportar manufacturas es difícil no sólo en la comercialización misma, sino en lograr que su producción se realice en las condiciones de calidad y precio que imperan en el mercado internacional.

Por otra parte y dentro de este contexto, se creó en el mes de diciembre del año pasado, la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, cuyos trabajos se enfocan a lograr mejoras sustanciales en todos los aspectos de nuestros servicios portuarios. No es exagerado pensar que del éxito de las actividades de esta comisión dependerá en mucho que logremos incrementar sustancialmente nuestras exportaciones.

Los incentivos fiscales a la exportación también se han modificado a efecto de aumentar su contribución al logro de un crecimiento más acelerado en nuestras exportaciones de manufacturas. Como resultado de los cambios introducidos, los incentivos fiscales absorben en la actualidad una proporción sustancialmente mayor del costo de producción, con lo cual su efectividad seguramente habrá de incrementarse. Además este tipo de incentivos descansa ahora en mayor grado en los impuestos indirectos que, como se sabe, constituyen el renglón más importante de la estructura tributaria del país.

Finalmente, con esta modificación se ha logrado mayor flexibilidad en los criterios de selección de las empresas con que pueden acogerse a este régimen y se ha conseguido imprimir mayor agilización a los trámites respectivos.

Nuestro crecimiento industrial se ha caracterizado por una excesiva concentración geográfica. Si bien es cierto que dicha concentración es una consecuencia obligada de la propia mecánica de nuestro desarrollo industrial, y en un principio tuvo efectos positivos, también es cierto que en la actualidad se ha constituido en un importante obstáculo para la continuación del proceso de industrialización del país. En efecto, además de generar problemas de índole social, la concentración industrial ha determinado, desde el punto de vista

económico, un notable grado de ineficiencia que se refleja en costos de producción crecientes. Esta tendencia es el resultado, por una parte, de un aumento sostenido en los precios de los insumos y servicios que proporciona el Gobierno a la industria, los cuales han sido absorbidos por aquél; y por otra, de un incremento en los precios de otros factores productivos que las propias empresas industriales han tenido que sufragar.

Debido a lo anterior, la descentralización de la actividad industrial, surge como otro objetivo fundamental, de la política de industrialización. Al perseguir un desarrollo equilibrado desde el punto de vista regional, el Gobierno no sólo busca la resolución de los problemas antes anotados, sino también la incorporación al progreso económico del país de núcleos de población tradicionalmente marginados.

La Administración Pública también se ha visto modificada a fin de coadyuvar al logro de este objetivo. En efecto, el 24 de diciembre del año pasado, se publicó en el Diario Oficial un Acuerdo Presidencial mediante el cual se constituyó un fideicomiso del Gobierno Federal en Nacional Financiera, S. A., cuyos recursos se destinarán a los estudios y fomento de conjuntos, parques y ciudades industriales; la experiencia de otros países nos enseña claramente que los parques industriales, cuando son bien concebidos y adecuadamente localizados, constituyen un instrumento de gran potencial para la descentralización de la actividad industrial.

Debe reconocerse que el monto de los recursos con que inicia sus operaciones este fideicomiso es ciertamente reducido; esto es explicable, pero es deseable que en el futuro se incremente el gasto canalizado a este fin, ya que el parque industrial, además de su importancia como elemento descentralizador, habrá de beneficiar preponderantemente a las industrias medianas y pequeñas, las cuales generan la gran mayoría de nuestra producción industrial.

Ahora bien, la descentralización industrial habrá de constituir, sin duda alguna, un criterio básico en la modificación de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias. En la nueva Ley de fomento industrial ha-

brán de establecerse, con toda seguridad, beneficios fiscales sustancialmente mayores a las empresas que se localicen en áreas de incipiente desarrollo industrial. Lo que es más, pienso que en esta nueva Ley deberían suprimirse los incentivos fiscales de esta naturaleza a las nuevas empresas que se establezcan en el Valle de México.

Continuando dentro del ámbito de la legislación de fomento, concuerdo con la idea de que las leyes estatales en esta materia deben ser modificadas a fin de eliminar de ellas los incentivos fiscales que otorgan, en virtud de que éstos no constituyen verdaderos factores de localización y sí reducen los ya de por sí exiguos recursos de los gobiernos locales.

No quisiera concluir este punto sin manifestarles mi inquietud con respecto a cambios que pueden y deben realizarse en el financiamiento a la industria, a fin de que éste coadyuve en forma más efectiva a la descentralización industrial. Estos cambios estarían orientados a lograr un aumento sustancial en el flujo de créditos y condiciones preferenciales, en cuanto a plazo y tasa de interés, a empresas que se establezcan en zonas consideradas como estratégicas, desde el punto de vista de un desarrollo regionalmente equilibrado, y cuyo desenvolvimiento contemple el mercado externo.

México, al igual que la gran mayoría de los países en desarrollo, se encuentra empeñado en lograr su desenvolvimiento tecnológico. La teoría del crecimiento económico en su enfoque moderno, apoya esta tendencia, y es muy frecuente escuchar, en los foros internacionales donde se discute la problemática del desarrollo económico, que la brecha tecnológica sustituye como preocupación a la brecha de recursos de capital y a la brecha de cambio extranjero.

De acuerdo con dicho enfoque, se considera que existe un alto grado de correlación entre el desarrollo industrial y el avance tecnológico y, por tanto, la incorporación de innovaciones tecnológicas constituye un objetivo colateral de lo político de industrialización.

Ahora bien, como es de sobra conocido, la tecnología con que cuentan los países menos desarrollados ha sido adquirida de

los países más desarrollados, siendo el vehículo de la inversión extranjera. La importación de tecnología pese a tener efectos directos en la actividad económica de un país, constituye un elemento de costo que por su propia naturaleza significa una sangría para su balanza de pagos. Pero lo que es más grave, la mayoría de las veces se importó tecnología obsoleta, o cuando se adquiere "lo último palabra", éste no guarda relación con los necesidades del país y por tanto tiene pocos o nulas posibilidades de aplicación.

Pienso que en nuestro país el desarrollo tecnológico pleno se ha concebido adecuadamente, como un objetivo de mediano y largo plazo. Pero alcanzarlo, es imprescindible crear una infraestructura educativa y científica, así como la dedicación de una cantidad considerable de horas-hombre o la investigación pura.

Con este premisa básico, o iniciativa Presidencial se creó el **Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología**, organismo cuyas funciones estipuladas en el Decreto respectivo son "asesorar y auxiliar al Ejecutivo Federal en la vigilancia, instrumentación, ejecución y evaluación de la política nacional de ciencia y tecnología".

Hemos hecho mención a los cambios que se han realizado en el aparato gubernamental, a fin de que éste se convierta en un verdadero instrumento para el alcance de los objetivos que nos plantea nuestro desarrollo industrial.

Quiero asentar, sin embargo, que el verdadero alcance de dichos cambios sería limitado si no existiese una estrecha coordinación entre las distintas entidades, tanto

del sector público como del privado, que participan en su implementación. La coordinación constituye parte esencial de la Reforma Administrativa y ha sido un elemento primordial en la tónica del presente Gobierno.

No ha sido mi intención profundizar respecto a la Reforma Administrativa en sí misma, sino el vincular la superación en los métodos de análisis, diagnóstico y ejecución que ella supone, con los cambios que en materia de industrialización han sido introducidos en los primeros cinco meses del actual régimen.

Por necesidades de espacio y tiempo, el análisis de estos cambios ha sido por demás sucinto. En realidad cada uno de dichos cambios considerados individualmente, sería el tema de toda una charla.

No obstante, pienso que ha quedado demostrada la permeabilidad de la Administración Pública para irse adecuando a los requerimientos que plantea el desarrollo económico, político y social de nuestro país.

No deseo terminar mi intervención, sin hacer antes una consideración final. La Reforma Administrativa no cumplirá cabalmente sus objetivos si no toma en cuenta el factor humano que habrá de implementarla y que requiere de los conocimientos técnicos que implican los cambios que, en forma acelerada, se están llevando a cabo en la Administración Pública.

Incuestionablemente es preciso armonizar la urgencia de la capacitación con la estrechez de los recursos; y esto es parte del reto que los administradores públicos no podemos ni debemos eludir.

ORGANIZACION V ADMINISTRACION ESCOLARES

ROGER DIAZ DE C05510

obtuvo el **título** de Ingeniero Civil de la UNAM **el** año de 1955. Realizó estudios de **post-grad**o en la Universidad de Illinois donde se graduó en 1957 como Maestro en Ciencias y en 1959 como Doctor **en** Ingeniería Civil. En la UNAM ha desempeñado los siguientes cargos: Investigador, Director del Instituto de Ingeniería, Jefe de la División del Doctorado de la Facultad de Ingeniería, Coordinador de Ciencias y Presidente del Consejo de la Nueva **Un**iversidad. Ha sido investigador del laboratorio Estructural de la Unive.rsidad de Illinois, Vicepresidente **de** la Organización latinoamericana del Concreto y de la Asociación Nacional de Facultades y Escuelas de Ingeniería. Presidente además. de la Aseej-ción **Naciona**l de facultades y Escuelas de Ingeniería. Ha sido también profesor de diferentes asignaturas en la Universidad de Illinois, en la Facultad de Ingeniería de Jo UNAM, en la Universidad de Puebla y en la Univeisidad Nacional de Ingeniería de lima. Perú. Es a partir de diciembre de **1970**, Subsecretario de Planeación y Coordinación Educativa de la Secretaría de Educación Pública.

mejoraremos notablemente la eficiencia y la capacidad decisiva del sistema.

Se comentará brevemente sobre la organización general de algunos sistemas educativos de otros países, y se bosquejará también la organización actual de la Secretaría de Educación Pública.

A continuación se mencionarán algunas generalidades sobre la información, su flujo y su velocidad. Y finalmente, como ejemplo de aplicación de las ideas anteriores, se describirán dos tipos de estudios que se están realizando sobre el registro de alumnos y sobre la captación y procesamiento de estadísticas escolares.

La Organización de la Educación

En todos los países se pueden reconocer tres niveles en los sistemas educativos: un nivel nacional donde generalmente está un Ministro o un Secretario de Estado a la cabeza, un nivel regional y un nivel municipal. En el último nivel se encuentran las diversas instalaciones escolares. En los países socialistas, por ejemplo Polonia, el nivel municipal del sistema educativo local está muy desarrollado incluso con centros de capacitación y reunión de maestros y de otro personal académico local. Estos centros se repiten a nivel estatal, y generalmente a nivel nacional se encuentran grandes direcciones que se ocupan de los diversos tipos de problemas educativos, ya sea por niveles escolares o por tipo de enseñanza. En otros países occidentales no se encuentran, a nivel local ni municipal, los centros de reunión donde está coordinados estos servicios educativos, aunque sí pueden reconocerse todos los niveles. En muchos países, como en el nuestro y en Argentina, existe una secuencia jerárquica que va desde el maestro de grupo al Secretario de Estado encargado de la Educación en donde por encima de las escuelas se encuentran diversos niveles de inspección. Por ejemplo, en Argentina existen tres o cuatro niveles llamados de inspección escolar y por encima de ellos se encuentran niveles estatales educativos. Lo que es interesante hacer notar aquí es la semejanza global que existe en la organización administrativa de la educación en sus niveles

jerárquicos. Esta no ha variado en general desde el siglo pasado aunque todas las oficinas y departamentos han proliferado y han crecido enormemente.

Existe un debate actualmente sobre las ventajas y las desventajas de una organización estrictamente jerárquica de la educación de un país, el otro modelo extremo que se propone es uno de organización por funciones en donde cada miembro de la organización depende de diversas personas según sea la función que deba realizar. Ambos modelos, el jerárquico y el funcional, tienen ventajas y desventajas. Probablemente la tendencia sea llegar a una combinación de ambos en que se tengan por un lado las ventajas en tomar decisiones del modelo jerárquico, con las ventajas de la especialización de funciones concretas del modelo funcional.

Se dijo anteriormente que el problema básico de todos los sistemas educativos es su tamaño y que en este sentido la respuesta es la descentralización de grupos de decisiones geográficamente y por especialidades. En este sentido se ven atractivos algunas de las soluciones del sistema de Polonia en que a nivel municipal y estatal existen directores generales de educación que jerárquicamente supervisan todas las actividades de su área. Esto implica que al descentralizar debemos también coordinar todas las actividades educativas de una región.

Para lograr una descentralización efectiva llegamos inmediatamente al problema del flujo de la información. Si no se descargan los canales de información irrelevante y repetitiva, no será posible realizar una descentralización manteniendo la unidad de las líneas generales de la política educativa de un país.

El problema es complejo especialmente por la velocidad de cambio que sufre el sistema educativo y se está atacando desde muchos ángulos.

La Secretaría de Educación Pública ha sufrido una transformación en su organización interna. Esta transformación es uno de los pasos más importantes que se han dado para el proceso de la reforma educativa que inicia el presente régimen de gobierno. La Secretaría está organizada

esencialmente en cuatro Subsecretarías y la Oficialía Mayor. Tres de las cuatro Subsecretarías se ocupan de los problemas relacionados con la operación diaria del sistema y una cuarta, la de Planeación y Coordinación Educativa, se ocupa de las decisiones futuras del sistema y en general del marco jurídico.

Existen además otras dependencias directas del Secretario, como la Dirección General de Auditoría e Inspección Administrativa y la Dirección de Información y Relaciones Públicas.

Nos interesa ahora hacer hincapié en los niveles de la organización de las Subsecretarías que tienen a su cargo los distintos sistemas escolares. Por ejemplo, cada Subsecretaría tiene direcciones generales que a su vez agrupan un cierto número de escuelas o sistemas escolares, bajo un director general. Así, tenemos las Direcciones Generales de Enseñanza Primaria en el Distrito Federal y en los Estados, la Dirección General de Enseñanza Media y todas las demás que se muestran.

En general, los niveles de organización son semejantes a los mencionados anteriormente. Existe una secuencia que va desde el educando y el maestro de grupo hasta la dirección general. En el nivel de enseñanza primaria esta secuencia es: -educando, -maestro de grupo, -director de escuela, -inspector, -jefe de sector o director estatal de educación, -director general.

Lo que es interesante notar en esta secuencia es que prácticamente toda la información fluye a través de ella haciendo ¡-jos las escalas. En algunos casos el paso de la información por escuelas intermedias no es más que un puente para que llegue a su destino final.

La información que se transmite por el sistema educativo

Podemos hacer una lista de la información esencial que es necesario tener y transmitir en un sistema educativo. Necesitamos saber quiénes son nuestros educandos, cómo se llaman, dónde estudian, qué estudian, y qué éxito tienen en sus estudios; todo con cierta periodicidad. Debemos tam-

bién conocer quienes son nuestros maestros, dónde enseñan, qué enseñan, cómo enseñan. Debemos conocer al resto del personal, tipificarlo en su actividad y en su localidad. Y para todo el personal debemos saber cuánto ganan para poderle pagar. Debemos también conocer la distribución de nuestros recursos físicos: locales, centros de reunión, aulas, campos deportivos; debemos saber dónde están situados, qué tanto se están usando y en qué estado se encuentran.

Finalmente, debemos saber las necesidades de materiales, mobiliario y otras que se requieran para el servicio.

Por otra parte debemos enviar circulares, libros de texto, material didáctico y otros tipos de información a las aulas.

Toda esta información debe fluir a través del sistema educativo, en ambas direcciones; una va hacia las escuelas rurales más apartadas y otra hace un recorrido inverso.

Debemos examinar cuidadosamente este proceso porque en la práctica funciona muchas veces como un sistema de correo en donde enviamos una carta al mismo destinatario dos o tres veces y en otras, además, dicha carta hace escalas en distintos puntos y muchas veces repiten más de una vez la misma escala. Esto sucede con frecuencia con documentos que requieren la firma de más de un funcionario. Este recargo de cartas duplicadas y triplicadas que pasan por la misma escala más de una vez hace que nuestros canales de comunicación, y los de casi todos los sistemas educativos del mundo, sean lentos y torpes.

Otro problema que conviene analizar sobre el flujo de información es la velocidad a que se produce. Muchas veces, debido a la sobrecarga de los canales, a la redundancia excesiva de la información y a la transmisión de información que después no se usará, el flujo es sumamente lento, de manera que cuando la información llega a su destino ya no es útil.

Debido a que los sistemas se establecieron en el siglo pasado, las rutas que sigue la información son demasiado fragmentadas porque entonces no existía la posibilidad de una transmisión directa y rápida.

El proceso del registro escolar

Desde el punto de vista de un educando que ingresa al sistema educativo puede concebirse un proceso generalizado que represente su historia en el sistema educativo y que esté íntimamente relacionado con el flujo de información. Puede pensarse en un educando que ingrese al sistema escolarizado en párvulos y que egrese del sistema con su cédula profesional. Su historia en el sistema puede construirse mediante una ficha individual acumulativa que registre lo que le ocurra desde su ingreso al sistema escolarizado como un niño de párvulos. Las entradas a la ficha serían: Nombre, sexo, dirección, teléfono, nombre de los padres, fecha de nacimiento, calificaciones en los distintos grados y cursos, escuelas donde realiza los estudios y nombres de los maestros. Las salidas de los datos de la ficha representarían: Constancias de calificaciones, constancias de haber terminado un grado, certificado de terminación de un ciclo, títulos, diplomas, grados y cédula profesional.

Puede pensarse que la ficha individual está siempre en poder del educando y en ella se vayan registrando los distintos actos. Una copia de la ficha debe quedarse en la escuela anterior si el educando sale del sistema o cambia de escuela. La ficha de este modo es siempre una constancia de todo lo que antes llamamos salidas de ella.

De una colección de fichas individuales se pueden hacer listas de asistencias, división a alumnos por grupos y otros documentos necesarios en el proceso escolar.

Debemos por lo tanto dar los pasos necesarios para establecer gradualmente la ficha individual acumulativa para nuestros educandos.

La estadística escolar

Un sistema de información adecuado y dinámico es esencial para la planeación y expansión de cualquier sistema educativo. Dentro del sistema figura de modo preponderante la estadística escolar. Es esencial contar con buenos datos ya que sólo así es posible plantear los cambios de un modo racional.

El problema de la captación, concentra-

ción, interpretación y proyección de los datos se vuelve particularmente complejo en sistemas como el educativo, que es grande y disperso y que además cambia a gran velocidad.

En nuestro país dos instituciones registran estadísticas escolares: la Secretaría de Industria y Comercio y la de Educación Pública. Ambos organismos envían a las escuelas formas muy semejantes para que sean llamadas periódicamente y retornadas.

Estamos estudiando conjuntamente este proceso para que la acción sea mancomunada y no se pida repetidas veces la misma información. Actualmente la información estadística que se pide pasa por muchas escalas, desde el maestro de grupo hasta los departamentos de estadística. En las etapas intermedias a veces se concentra y a veces sólo se transmite.

Tanto Industria y Comercio como Educación Pública actuaremos en forma coordinada para mejorar y acelerar los procedimientos de captación y procesamiento de datos.

La meta en este programa es lograr un proceso económico, acelerado y permanente de obtención de información.

Toda la información necesaria se genera en el aula con el maestro y su lista definitiva de alumnos. Esta se tiene en el primer mes del año o período escolar. Pretendemos contar a los alumnos a partir de esta información básica que deberá transmitirse y concentrarse rápidamente, pero la concentración pueden hacerla computadoras electrónicas. Debemos registrar el número de alumnos inscritos por grados y ciclos al principio del período escolar, y al final del mismo saber únicamente si aprobaron o no y cuántos dejaron de asistir. Se pretende así ahorrar a la mayoría de las escalas intermedias que ahora sigue la información y que retrasa su procesamiento, y sobre todo evitar hasta donde sea posible la concentración manual de los datos.

Este es un campo típico donde la existencia de sistemas electrónicos puede ahorrar una gran cantidad de tiempo y esfuerzo, especialmente en un sistema de crecimiento tan acelerado como el educativo.

En el futuro podemos pensar en llegar a tener un centro nacional de datos escolares donde no sólo se recojan estadísticas sino que se extiendan certificados, actas y demás documentos que acrediten una cierta capacitación. Para llegar a esta ambiciosa meta, que por demás, ahorraría el costo administrativo de muchas funciones que ahora se realizan manualmente y que están dispersas, es necesario que sentemos las bases para generalizar y uniformar todos los procesos de flujo de información, usando las posibilidades que ofrece la tecnología. Tecnología con la que, además, ya contamos actualmente.

Comentarios finales

Se han apuntado básicamente tres tipos de problemas que afectan a los sistemas

educativos de todo el mundo: a) su tamaño, b) su necesidad de registrar los datos de sus educandos y c) su habilidad de tener información relevante y oportuna.

Sobre el primero la respuesta es estudiar procedimientos de descentralización de grupos de decisiones. La descentralización debe ser geográfica y coordinando totalmente las decisiones en todos los niveles del servicio.

Para el segundo es necesario automatizar y modernizar todo el proceso de registro y captación de datos...

y para el tercero es necesario descargar al sistema de la información irrelevante que se transmite con retraso, analizando cuidadosamente toda información para ver qué se va a hacer con ello y cuándo es útil.

Hizo la Carrera de Ingeniería Civil en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Realizó más tarde estudios de postgrado en el Instituto de Investigación e Integración del Estado de Oaxaca y en la División de Estudios Superiores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Ha sido Práctico de la Facultad de Ingeniería Civil de la Universidad de Veracruz, de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Oaxaca y de la Escuela de Comercio y Administración de esa última Universidad. Entre 1968 y 1970 fue Director General del Instituto Tecnológico Regional de Oaxaca. En 1970 fue designado Director General de Educación y Bienestar Social del Estado de Oaxaca. Es en la actualidad Director General de Planeación de la Secretaría de Educación Pública.

COMENTARIO:

La conferencia que acabamos de escuchar del Sr. Dr. Roger Díaz de Cossio, Subsecretario de Planeación y Coordinación Educativa, ha mostrado que los problemas fundamentales que afectan a cualquier sistema educativo, además de su expansión son:

- a) la necesidad de recopilar datos de los educandos, y
- b) la habilidad para obtener una información relevante y oportuna.

Ha sido muy interesante escuchar las descripciones que de las organizaciones de los sistemas educativos de otros países se han dado para después describir nuestra propia organización.

Una Reforma Administrativa, acorde con nuestro desarrollo que garantice una reforma en materia educativa, debe suponer:

- a) la integración de un buen sistema de información educativa.
- b) la creación de células administrativas estatales autosuficientes.
- c) la utilización de técnicas modernas de administración.

Toda planeación y evaluación requiere

necesariamente de un buen sistema de información, lo que actualmente no tenemos debido en gran parte a que utilizamos métodos de recopilación inadecuados y de diversas fuentes, así como también pedimos mucha información irrelevante.

En la gráfica mostrada, se enlistan las diversas formas estadísticas que son utilizadas por las diversas dependencias que solicitan información y por otro lado el tipo de información por ellas requerida. Podemos observar que hay información que se solicita más de diez veces, comprobándose así el exceso de información irrelevante.

Además las formas, llegan por diversos canales y sufren una serie de modificaciones, ya que en su trayecto hay una serie de concentraciones que originan archivos muertos. Esto da por resultado duplicidad de esfuerzos y serios retrasos para obtener la información.

Tratando de solucionar este problema, la Dirección General de Planeación y la Dirección General de Estadística de la Secretaría de Industria y Comercio se encuentran trabajando en el diseño de una forma única que recoja la información únicamente.

te de inicio de cursos y de finales de cursos, tratando de que el envío de las formas sea directo de las escuelas a las fuentes que solicitan dicha información.

Un adecuado sistema de control escolar nos daría una información más adecuada y al mismo tiempo este proceso se simplificaría. Para lo anterior hemos pensado en la implantación de una ficha individual, que se establece en el momento en el que un educando ingresa al sistema educativo, identificado éste con su registro federal de causantes. Esta ficha individual contendría tres tipos de datos:

- a) **constantes** (nombre, sexo, fecha de nacimiento y nombre de sus padres)
- b) **variables** (dirección, escuela donde estudia)
- c) **acumulativos** (calificaciones de cada uno de los grados).

De esta ficha individual, que estaría en un Centro Nacional de Información habría otra copia en la institución educativa y otra tendría permanentemente el alumno.

Esta ficha proporciona en cualquier momento la constancia de estudios, la boleta o el certificado.

En esta forma se simplificaría el control escolar y además tendríamos conocimiento

del número de alumnos y de lo que les acontece a cada uno de ellos.

La existencia de sistemas electrónicos en el Centro Nacional de Información, ahorraría una gran cantidad de tiempo y esfuerzos dado el crecimiento tan acelerado del sistema; debemos pensar que si ahora tenemos 11 millones de educandos para 1980 tendremos cerca de 20 millones.

Apuntó el Dr. Díaz de Cossío como una necesidad la de ir descentralizando los procedimientos técnico administrativos, para agilizar la administración y tener una información oportuna y confiable.

Es una tarea nuestra, siguiendo la política del C. Presidente de la República, la descentralización administrativa. Así lo son también las de automatizar y modernizar nuestros procesos de registro y captación de datos, eliminar la información irrelevante que actualmente tenemos y utilizar métodos modernos de administración.

Como ha sido apuntado estas son tareas a las cuales se avoca actualmente la Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa, con el fin de agilizar los procedimientos administrativos, hacer más eficiente el sistema educativo nacional y optimizar nuestros recursos físicos, humanos y económicos.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR DE COMUNICACIONES

JUAN PEREZ ABREU

Es **Licenciado** en Derecho, egresado de la Facultad de Jurisprudencia de la UNAM el año de 1948. Asistió, ~~en~~ 1953, a 105 cursos de especialización en la Escuela Brasileña de Administración Pública en **Río** de Janeiro. Es catedrático titular de Derecho Constitucional en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y fundador de la Cátedra de Derecho Municipal de la Facultad de Jurisprudencia de la propia Institución. Entre ~~su~~ cargos administrativos desempeñó el de Secretario Particular del Oficial Mayor de la Secretaría de Bienes Nacionales (hoy del Patrimonio Nacional) en 1947 y el de Secretario Particular del Subsecretario Encargado del Despacho de la misma Secretaría de Estado. En la Secretaría de **Gobernación** ocupó la **dirección** general de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material. Fundó la Dirección de Registro y **Publicación** del Debate en la Cámara de Senadores. Ha sido asesor de diversas comisiones de estudios legislativos y Coordinador **Administrativo** de las Reuniones Parlamentarias México-Norteamericanas, de 1961 a 1969. En el P.R. ha sido Secretario General del Sector Juvenil ~~en~~ el Distrito Federal. Es redactor del Proyecto de ley del Plana Regulador de la Ciudad de Campeche. Actualmente es Oficial Mayor de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En conferencias anteriores, dentro de este ciclo, se han analizado aspectos muy importantes de la reforma administrativa en el sector público, las cuales constituyen el marco teórico cultural necesario para instrumentar la reforma administrativa en su connotación general. En esta ocasión he de referirme, con el deseo de remarcar lo realizado en un caso particular, o la del sector de Comunicaciones. Dentro de este orden de ideas me pareció prudente tomar como objeto de análisis lo que se está haciendo en materia de reforma administrativa dentro del ámbito de nuestra Secretaría; consulté mi idea con el señor Secretario y fui autorizado para conversar con ustedes dentro de estos términos.

Sin dejar a un lado los conceptos de tipo político-administrativo, puesto que la administración no puede separarse de la política en su más alto sentido; dejando a un lado también quizá las concepciones puramente jurídicas que para algunos son solamente formales, aunque nosotros no lo creemos así, quiero reducir esta charla a un plano narrativo que no será puramente abstracto sino concreto y procuraré referirme a lo poco que se ha realizado dentro del área de atribuciones de lo S.C.T., haciendo alusiones o lo mucho que se espera, en este sector, en un futuro próximo.

A mediados del mes de diciembre, cuando algunos bases de la reforma fueron fijados dentro de la Secretaría, se advirtió la necesidad de hacer algunos cambios en su estructura administrativa que facilitaron el cumplimiento de los programas específicos que yo se delineaban. Se pensó en primer lugar en proporcionar a las autoridades los instrumentos propicios para su reestructuración y se planteó la urgencia de tener el instrumento que hiciera un levantamiento de los datos administrativos en su totalidad. Así, el Centro de Investigación Estadística y de Computación Electrónica se ubicó en un área que abarcaría a la Secretaría en su totalidad y no se circunscribiera a la Dirección de Planificación exclusivamente como había ocurrido con anterioridad. La Unidad de Organización y Métodos que también aparecía destinado a servir sólo, o principalmente, a la Dirección de Planificación, se ubicó en una

línea de autoridad directa con la Oficialía Mayor o efecto de poder cumplir una función de orden global. Tenemos pues, en la reubicación de las unidades administrativas de la Secretaría, dos aspectos que van a ser definitivos para el conocimiento del estado administrativo de nuestra Secretaría de Comunicaciones.

Se decidió dejar a la antigua Dirección de Planificación, hoy de Planeación, lo que es exclusivo y principalísimo de definir los objetivos a largo, mediano y corto plazo y hacer la programación sexenal, anual o quizá a términos más cortos, siendo el arranque de todo ese sistema, porque en la Dirección de Planeación deberían fijarse en concreto, ya no en términos generales, los programas a realizar por la Secretaría de Comunicaciones como un conjunto. El Centro de Investigación Estadística y Computación Electrónica, que inicialmente había sido creado con una tendencia morcada de servicio a la Dirección de Planificación, en su nueva ubicación, empezó a manejar una serie de datos dentro de los cuales está por ejemplo, la estructura de personal de la Secretaría, sin cuyo conocimiento, es imposible pensar en transformación alguna, porque de la ubicación y la redistribución, así como del ingreso de personal para ampliar algunos de sus unidades, depende en gran parte el éxito o el fracaso de la reforma.

Hubiera sido imposible partir para la nueva estructuración de la Secretaría sin esto. Había que saber con qué se contaba primero en materia de recursos humanos, y después con su reubicación y con ciertos políticos fijados en los programas, para partir a toda la otra construcción. En este proceso de reestructuración llegó el decreto del señor Presidente de la República en virtud del cual se creó la Comisión Interna de Administración. La responsabilidad que tomo el nivel administrativo de la Secretaría, encargado de la reforma administrativa, se precisa, se ubico y, por decirlo así, en tiempo, se hace crítica. La responsabilidad del alto nivel político administrativo del país, está respaldando e impulsando la reforma administrativa. Es la primera vez que sucede esto, y el compromiso es grande.

En nuestra Secretaría tenemos diferencias muy polarizadas; la Secretaría maneja desde la Comisión del Espacio Exterior donde las técnicas más evolucionadas son necesarias, hasta direcciones como las de Correos y Telégrafos que con sus muchos miles de servidores representan un problema fundamentalmente humano - de manejo de hombres - y de estructuración de personal. Quiere esto decir, que en el análisis de nuestra administración, vamos a tener mucho cuidado de no reducir o grandes conceptos administrativos, situaciones totalmente distintas. Es casi necesario, por decirlo así, hacer una Comisión Interna de Administración para cada una de estas direcciones que tienen entre sí grandes diferencias cualitativas y cuantitativas. Esto desde luego no sería aconsejable y tómese como un retóforo para remarcar las diferencias de los distintas direcciones. El gran problema del manejo del personal, quizá sea el más importante en Correos y Telégrafos; la selección de personal técnico de alto nivel, el esfuerzo por copacitados en el país, crear cursos y especializaciones auspiciados por el Estado, quizás sea el problema básico, central, de algunas de las otras direcciones como Telecomunicaciones, la Comisión del Espacio Exterior, etc.

En el conjunto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tenemos las áreas tradicionales de: Telecomunicaciones, Correos, Telégrafos, Ferrocarriles en Operación, Dirección del Autotransporte Federal, Dirección de Aeronáutico Civil y reubicada dentro del área de Comunicaciones y Transportes, la Dirección de Tarifas; la Dirección de Planeación, la de Información y la de Asuntos Jurídicos de acuerdo directo con el Secretario; la nueva área que preside la Subsecretaría de Radiodifusión representa una posición nueva del Estado frente a un problema característico de nuestro tiempo: el desarrollo de los medios masivos de comunicación. El Estado Mexicano, durante algún tiempo, estudió la intervención más correcta. Se llegó por fin, en un proceso que todos conocemos o la definición del 12%, por ciento del tiempo de las radiodifusoras y estaciones de televisión para usarse en los fines propios del

Estado. Se tuvo que decidir entre dos alternativas, una radiodifusión de tipo burocrático, acartonado, haciéndole propaganda a los intereses del Estado, como si se le hiciera propagando a un producto comercial, o seguir algunos de los lineamientos que han señalado otros países, como Inglaterra y Francia, de atosigar más al público con un volumen más de anuncios, sino al contrario, divertir, elevar culturalmente, producir el beneficio del ocio cultural. Por eso, cuando los primeros programas manejados por la televisión oficial empezaron a derivarse a temas que no parecían producidos por el Estado, se pensó que había una desviación de la intención. No, la intención fue esa desde el principio: dar cultura y distracción. Otra rama muy importante de la radiodifusión es la información del acontecer diario que interesa a la nación. El Estado Mexicano debe ser un Estado de su tiempo, los funcionarios deben ser funcionarios de su época, la intervención en los medios masivos de información tenía que realizarse algún día. Ha tocado a este régimen iniciarla en forma brillante. Los órganos que se tienen para ese propósito son, entre otros: Radio México, que inicialmente no estaba ubicada dentro de la órbita de la Secretaría de Comunicaciones. Las finalidades de Radio México son informar a nuestros representantes diplomáticos del acontecer cotidiano porque tradicionalmente nuestras legaciones han estado muy mal informados (los periódicos tardan en llegar una o varias semanas). Otro de los propósitos de su programación es el de que, los aficionados a la andadura corta, tengan un medio para conocer las ideas de México; es increíble el número de aficionados que tienen como hobby escucharlo y al rededor de ellos hay una serie de canales informales de comunicación que pueden ser utilizados muy convenientemente para los países que tienen una responsabilidad moderna en cuanto a información. Otro de los propósitos de vital importancia, consiste en que no estemos a expensas de intereses que han querido en algunas ocasiones, manchar el nombre de México y en situaciones difíciles, han querido presentar una imagen deformada de nuestro país. Una noticia mal dada, una

noticio que falsee lo imagen de México, mientras se aclara, produce mucho doña real en lo economía, en el turismo y en otras áreas. Es necesario que México esté o lo altura de los países modernos que concurren y compiten en el intercambio de información social. Ese es el cuadro que puede presentar lo radiodifusión, con el complemento de otro órgano, el Canal 11, que como todos sobemos es fundamentalmente educativo, no pretende un gran número de televidentes, es un ensayo de televisión específicamente educativo y estudiantil. Unos han pensado que este tipo de televisión sólo tiene éxito en lo que se llamo circuitos cerrados, otros han querido que se tengo, como político actual del régimen, el que debo darse oportunidad o quienes sólo ese medio tiene de instruirse, que lo tomen y lo aprovechen. Ha sido necesario insistir en lo filosofía y en los razonamientos que determinaron lo creación de lo Subsecretaría de Radiodifusión, porque no se ha entendido con todo precisión cuál ha sido su objeto. Si se pensó que se presentaba un caso de rcd lodl fusión propagandista, no ero esa la intención, sino lo de divertir informando, elevando culturalmente o los televidentes y radioescuchas y quizá uno de los dotas poro calificar lo programación producida por el Estado seo el premio que hoy recibe el programa denominado "Imágenes de Nuestro Mundo", el cual obtuvo el primer lugar en lo televisión mexicana y lo más significativo es que dicho premio lo otorga una organización que representa intereses particulares, típicamente comerciales.

Con esos antecedentes, el área administrativo debe implantar nuevas técnicas de personal y presupuestales, a fin de que la Secretaría cumpla con sus finalidades en coda una de las unidades orgánicas.

Par eso, en la creación de la Comisión Interno de Administración, se pensó primero en lo posibilidad de uno Unidad de Organización y Métodos con personal de gran capacidad técnico-académico y aún de gran experiencia en la administración público, que pudiera hacer el levantamiento, la crítica, la proposición de finalidades en lo reformo de coda uno de las unidades. Paro la integración de la Comisión

Interna de Administración se elaboró el siguiente cuadro operativo: el Presidente de lo Comisión, y responsable de sus trabajos es el señor Secretario; Vicepresidentes son los dos Subsecretarios; Vocal Ejecutivo, el Oficial Mayor; como integrantes permanentes de la Comisión están los funcionarios de lo Unidad de Organización y Métodos, del Centro de Investigación Estadístico y Computación Electrónico, de lo Dirección de Planeación, lo Dirección de Administración, el Departamento de Personal y de lo Dirección de Adquisiciones, que son los organismos con que se implementa el funcionamiento administrativo en todos los Direcciones; pero codo uno de éstos, va o estor sujeto o estudio, va a formar porte sucesivamente de lo Comisión, cuando se trote de estudiar sus propios problemas. la Dirección de Correos, por ejemplo, específicamente, parece que tiene poco que hacer en el análisis de la Dirección de Planeación. Entonces, el elemento cambiante que es de lo Dirección sujeto a estudio, va formando porte de lo Comisión sucesivamente.

La administración no es cosa teórico ni abstracto, es trebejo y es responsabilidad no sólo de los que tengan el nivel máximo de responsabilidad, sino de todos los trabajadores y empleados por modesto que pudiera parecer el trabajo que desempeñen en determinados circunstancias.

En las pláticas que se tuvieron directamente con los trabajadores de lo Secretaría y Con sus representantes sindicales, se llegó al compromiso serio de participar por igual los funcionarios, los que tienen la responsabilidad de planear y dirigir, y los trabajadores que Tenen lo experiencia del trabajo realizado. No se va o partir de arriba o abajo, se va o tratar de llegar hasta el trabajador mismo que constituye la primera base de la administración. Se va a pretender llegar a la responsabilidad de tipo individual, creando incentivos a los virtudes y esfuerzos del trabajador. Participarán en esta tarea por igual los directores generales, los jefes de departamento, los jefes de oficina y concurrirán con ideas sobre la Reforma todos aquellos que tengan algo que aportar en esto época en que por fin, logramos una gran decisión necio-

nal poro escucharnos todos, para Ver qué encontramos de positivo en los demás y así poder hacer las cosas mejor.

Otro aspecto de lo reestructuración consistió en cambiar el nombre y el contenido administrativo del Departamento de Actividades Sociales que pasó a ser Departamento de Actividades Cívicas y Sociales, con el fin de que este Departamento no sólo se concrete a organizar fiestas para el divertimiento de los empleados sino que promueva el conocimiento, por parte de los trabajadores, de sus derechos y obligaciones dentro de la Secretaría, como empleados y conozcan también sus derechos y responsabilidades como ciudadanos integrantes de la comunidad nacional. El artículo 128 de nuestra Constitución dice que "todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan" y en las constancias de nombramiento que firman los empleados y las autoridades aparece un párrafo en el que se hace constar que la persona que ingresa como empleado público, ha protestado el cumplimiento de la Constitución y sus leyes. Como en la realidad, muchos ciudadanos no conocen la Constitución y mucho menos las leyes que de ello emanan, no creemos que sea moralmente exigible el cumplimiento de una ley que se desconoce. Por ello se han iniciado en lo Secretaría de Comunicaciones y Transportes, organizados por el Departamento de Actividades Cívicas y Sociales, una serie de pláticas elementales acerca del contenido de nuestra Constitución. No se trata de un curso completo de derecho constitucional, sino de charlas sobre cuestiones cívicas que todos debemos conocer.

Quiero hacer ahora una sugerencia que ha constituido en mí uno viejo ideal, que puede ser acogido con mucho éxito por este Instituto. Lo administración pública constituye una unidad total que debe reducirse o a un nivel o a uno solo de los tres Poderes de la Federación. El señor Presidente de la República, respetuoso de lo que significa cada uno de los tres Poderes clásicos dentro de nuestro sistema de ga-

bierno, ha decretado lo reformo administrativo por lo que se refiere al Poder Ejecutivo y o nivel federal. Ahora bien, desde el punto de vista del análisis de nuestras realidades y del estudio de las reformas que se pueden intentar, bien podría este Instituto de Administración Pública, planear estudios más amplios poro que la reforma administrativa llegue a lo que de administrativo tienen los otros dos Poderes de la Unión: el legislativo y el Judicial. En el Legislativo, el poder político por excelencia, parece interesante hacer del sistema de registro y publicación del debate, un eficaz instrumento de participación democrática. En el Poder Judicial, quizá hoy alguna cosa que pueda mejorarse; hemos oído mucho que los trámites de los expedientes no se producen con la celeridad deseada; creemos que hoy una serie de mecanismos modernos que podrían acelerar considerablemente la impartición de justicia en México. Pero no sólo debe pensarse en la reforma administrativa en los tres Poderes de la Federación sino que también es válido planear lo reformo a nivel local, es decir, a nivel de las Entidades Federativas que integran o la Nación entera. En algunos Estados se han hecho intentos serios de reformas administrativa y es conveniente que todos los Estados conozcan lo positivo de dichas reformas, porque entre todos se puede crear una filosofía de la administración local en México que aproveche la experiencia de unos y evite que los demás tengan que seguir el mismo largo recorrido de los primeros.

Pero aún podemos ir más allá y plantear la reforma a nivel municipal, que es el nivel básico de nuestra organización política y administrativa. Cabe recordar aquí que los grandes reformas administrativas de los países muy desarrollados se ha hecho partiendo de la reforma municipal. A manera de ejemplo recordamos que la reforma de lo administración pública norteamericana comenzó con las críticas o lo que allá también se llamó el desastre municipal.

La decisión política del señor Presidente de la República de realizar la reforma dentro del Poder Ejecutivo a nivel Federal debe

ser emulada por los otros dos Poderes Federales, por los gobiernos de los Estados y por los Ayuntamientos a lo largo y a lo ancho de todo el Territorio Nacional.

Creo sinceramente que en el momento actual de la administración pública mexicana, cuando en el puesto político de mayor responsabilidad vibra el deseo de remover estructuras caducas y actitudes burocráticas, estamos en la oportunidad de conjugar el talento, el interés, la buena fe, el deseo de cambio y los esfuerzos generosos de todos aquellos estudiosos de la

realidad mexicana que puedan aportar algo positiva.

El Instituto de Administración Pública tiene en este momento una enorme responsabilidad dentro de esas tareas en razón de los elementos personales con que cuenta y por sus relaciones con la administración actual. Seguramente muchos mexicanos ven, a través de este Instituto, un rayo de esperanza fundada, que debe fructificar en un mejor funcionamiento, en un perfeccionamiento, no sólo del Estado Mexicano, sino de la comunidad nacional.

MARCO ANTONIO ROORIGUEZ MACEOO

Es Licenciado en Economía, graduado en el Instituto Tecnológico de México. Entre 1958 y 1971 ha realizado diversos estudios económicos de consultoría para el Banco de México, la Secretaría de Marina y la UNAM. Para la CEPAL de México ha hecho estudios de transporte; ha participado en diversas conferencias y seminarios de ese organismo en Europa y Sudamérica. Ha sido Jefe de Estudios Económicos de la Secretaría de Marina y posteriormente Jefe del Departamento de Planeación Regional de la Secretaría de la Presidencia. En la actualidad es Director de Planeación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

COMENTARIO:

El Lic. Juan Pérez Abreu me ha pedido una sencilla charla que quizá por imprevisión tenga el único mérito de ser totalmente objetiva sobre los programas que hoy están planteados en nuestra Secretaría. Esos programas tienen como base la reestructuración administrativa de la Secretaría; aunque fueran perfectos desde el punto de vista técnico si fallara su implementación administrativa serían inoperantes.

Telecomunicaciones. El programa más importante, desde el punto de vista económico - por la inversión que representa -, es de la Dirección General de Telecomunicaciones. Esta Dirección se propone ampliar y consolidar la red general de telecomunicaciones de alta capacidad o todos los centros económicos del país, utilizando esta red para cubrir con señales de televisión la casi totalidad de la población de la República Mexicana. Se espera que las comunidades rurales lleguen a contar con el servicio moderno de telecomunicación de manera que queden incorporadas económica y políticamente al resto del país. El programa tiene también como meta establecer y desarrollar o escalar nacional un sistema moderno de transmisión de datos e incorporar los medios de las telecomunicaciones a la aplicación de la informática, poniendo a disposición del Gobierno,

de la Industria, del Comercio y del público en general la utilización de computadoras y de otros sistemas de cálculo, desde el punto de vista de la teleinformática.

Por lo que toca al aspecto internacional y en especial a América Latina, se va a integrar desde un punto de vista operativo de explotación, la red internacional, logrando comunicaciones totalmente automáticas para servicios telegráfico, telex, telefónicos y para servicios de informática. Para el otoño de este año, cuando se termine la red centroamericana, México podrá intercambiar programas de televisión con 14 países latinoamericanos y se espera que en el resto del sexenio se incorporen por lo menos otros cinco países de la región. A iniciativa de México se pugna por consolidar la creación del mercado común de Telecomunicaciones para América Latina, y fomentar desde el punto de vista técnico la transmisión de programas de televisión particularmente a América Latina, Europa y Norteamérica. Asimismo se orientarán las actividades de especialización de técnicos mexicanos de Telecomunicaciones a todos los principales ramos de la telecomunicación y se estará en condiciones de dar asistencia técnica a otros países de habla española.

En materia de comunicaciones especiales, la Dirección General de Telecomunicaciones estará en condiciones de satisfacer la demanda que se espera en materia de circuito telefónico, de televisión, de informática, de telex y de cualquier otro servicio que tenga mercado.

Correos

Por lo que toca a correos, el programa comprende básicamente lo mecanización postal. La primera etapa del proyecto de **mecanización, consiste en la creación en el Distrito Federal de tres grandes centros postales mecanizados:**

Centro postal mecanizado Pantaco. La capacidad proyectada para ese Centro, equivale al procesamiento de 15,000 piezas hora de correspondencia de segunda, tercera y cuarta clases. Así como de 2,500 piezas hora de correspondencia de quinta clase.

Centro postal mecanizado Aeropuerto. Una vez concluido, la capacidad de operación del centro será de 36,000 piezas hora de correspondencia de primera y tercera, y 500 sacos hora de correspondencia de segunda, cuarta y quinta clases. A diciembre de 70 se había ejecutado obra equivalente a un 65 %

Centro postal mecanizado Buenavista. La capacidad instalada será de 72,000 piezas hora de correspondencia de primera y tercera clases, que constituyen los mayores volúmenes de piezas que maneja el Correo. En vista de la importancia que representa llevar a cabo investigaciones previas a la inversión, se ha logrado una autorización de 750,000 pesos para la realización de estudios postales.

Los estudios a realizar son los siguientes:

Codificación Postal. La codificación Postal consiste en un código para el máximo aprovechamiento de los equipos de **mecanización.**

Zonificación. Considerando el crecimiento acelerado de la ciudad de Guadalajara, se considera conveniente llevar a cabo un estudio de zonificación que proporcione mayor eficacia en el servicio. Se están llevando a cabo también estudios de circuito y de recolección, así como de rutas pos-

tales. Finalmente están los estudios de mecanización. Para cumplir con la etapa correspondiente del proyecto de mecanización de servicios postales, se llevarán a cabo estudios de regularización de dos nuevos centros mecanizados. Uno al sur del Distrito Federal y otro en la ciudad de Monterrey.

Telégrafos. De acuerdo con el programa elaborado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para la modernización, ampliación y conservación de los distintos sistemas de comunicación, la Dirección General de Telégrafos, realiza en el presente año la automatización de enlaces telegráficos. La primera etapa consiste en la instalación y funcionamiento del centro principal en México, D. F. y en los centros regionales de Monterrey, Guadalajara y Torreón. Con la ejecución de esas obras, se incrementará la capacidad del tráfico telegráfico. Al establecerse las comunicaciones de punto a punto, se acelerará la tramitación evitando el sistema actual de retransmisión de mensajes. La red nacional tenía en 1970 una longitud simple de aproximadamente 52,500 kilómetros y un desarrollo de 152,000 kilómetros. Esta red será objeto de una rehabilitación con el fin de mejorar su funcionamiento. También se ejecutarán trabajos de construcción de nuevos circuitos, y conductores simples de comunicación telegráfica y telefónico en una longitud simple y en desarrollo de 2,820 kilómetros. Con esta inversión se incrementará la capacidad de las líneas telegráficas y telefónicas, ya que permitirá la creación de 50 nuevas administraciones telegráficas y 100 oficinas telefónicas incorporadas en lugares que en la actualidad carecen de **estos servicios.**

Ferrocarriles. El único ferrocarril operado directamente por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, es el Sonora-Baja California; para el presente año el programa representa una inversión de casi 24 millones de pesos. Es indicado señalar que este ferrocarril es el único del país que no ha venido operando con déficit, pero si esta situación ha de subsistir, es necesario substituir el equipo obsoleto y cubrir el faltante de durmientes y balasto.

El ferrocarril dispone de 14 locomotoras,

pero la mayoría está en mal estado; por lo que todo el material de arrastre la situación es semejante. Con la compra de furgones se espera poder reducir en más de 3,000 el número de corras ajenos manejados por el ferrocarril. Se pretende adquirir coches de pasajeros, pues a diferencia de lo que sucede en los demás ferrocarriles, en el Sonora-Baja California el movimiento de pasajeros es remunerativo. Por lo que toca a vía, las principales conceptos de inversión son durmientes y balasto. Con el programa que se está llevando a cabo se espera que el ferrocarril pueda cubrir sus necesidades básicas para el presente año.

Aeronáutica Civil

El programa de la Dirección General de Aeronáutica Civil obedece básicamente a dos fines, 1) Poder vigilar que se cumplan las normas de seguridad que exige la ley y 2) Fomentar el desarrollo económico, especialmente la generación de divisas, ya que cerca del 50 por ciento del turismo de penetración utiliza el avión para introducirse al país. Por lo que toca al primer punto existen 32 radio-ayudas tipo War instaladas; de su correcto funcionamiento depende que se cumplan los ordenamientos de seguridad. Las aeronaves verificadoras del funcionamiento de los radio-facilidades son esenciales, no sólo para seguridad de los vuelos de las líneas comerciales, sino para los vuelos de los aviones privados y oficiales. En lo concerniente al aspecto comercial es indicado

señalar la importancia que represento para el país el ingreso de divisas.

Solamente para la Compañía Mexicana de Aviación y para Aeronaves de México, se necesitarán en los próximos dos años unos 70 pilotos. Pero que el Centro Internacional de Adiestramiento de Aviación Civil cubra la demanda de entrenamiento requerido se pretende actualizar el equipo y las facilidades, edificando nuevas aulas y dando cabida a un número mayor de alumnos, implementando nuevos laboratorios y talleres, y reforzando la flota de vuelo.

Las rutas aéreas nacionales e internacionales están apoyadas en radio-ayuda colocadas en tierra y que emiten señales de radio para guía y seguridad de las aeronaves en sus viajes. Estas radio-ayudas como cualquier otro aparato pueden fallar y con el fin de evitar que estas fallas ocasionen accidentes o trastornos en los vuelos, la Dirección General de Aeronáutica Civil, tiene establecido un programa de verificaciones periódicas. Se utiliza una aeronave equipada con instrumentos electrónicos de gran precisión, para verificar el funcionamiento de los radio-ayudas.

En resumen puede decirse que estos programas están encaminados a capacitar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para cumplir con las funciones que por ley tiene encomendadas. Sin embargo, de no contar la Secretaría con la infraestructura administrativa que se espera lograr con la reestructuración, estos programas no podrán ser una realidad.

LA FUNCION DE CONTROL EN LA REFORMA ADMINISTRATIVA

JOSE LOPEZ PORTILLO y PACHECO

Obtuvo el grado de licenciado en Derecho en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNAM, el año de 1946. Ha sido profesor de Teoría General del Estado en la propia Facultad y Catedrático fundador de esa misma materia en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales al establecerse ahí en 1954- la cátedra. Ha publicado varias obras sobre Teoría del Estado y ha representado a México en diversos congresos internacionales. En 1960 fue nombrado Director General de las Juntas Federales de Mejoras Materiales de la Secretaría del Patrimonio Nacional, cargo que desempeñó hasta 1965 cuando fue designado Director Jurídico Consultivo de la Secretaría de la Presidencia. Se hizo cargo más tarde de la Subsecretaría de esa misma Dependencia. Es en la actualidad Subsecretario del Patrimonio Nacional.

Se ha dicho reiteradamente que la Reforma Administrativa exige autoridad, tiempo y técnica.

La primera condición, está dada: el Presidente ha renovado la decisión de realizarla, e independientemente de su dinámico estilo de gobierno -en sí mismo una básica reforma fundada en la apertura del Gobierno al pueblo mediante sistemas de comunicación sin precedente- ha creado, además, las condiciones formales para que la Reforma se sistematice: la Dirección de Estudios Administrativos en la Secretaría de la Presidencia, para promoverla y coordinarla, y las Comisiones internas que con aquélla se responsabilizan en cada una de las entidades del Ejecutivo Federal. De este modo la Reforma queda instrumentada en forma unitaria y puede ser concebida de modo sistemático.

El tiempo está abierto y será nuestra actividad la que acierte a llenarlo con utilidad.

La técnica es una responsabilidad que se enriquece y renueva. Jóvenes generaciones, mejor preparadas enfrentan tareas en las que nuestra improvisación acertó a echar piedras debajo del agua, y que ahora, de algún modo, podrán ser apoyo para estructuras mejor concebidas y dirigidas.

La Reforma Administrativa, pensada como problema, es propósito de optimización, de perfectibilidad: aumentar la eficiencia del instrumento más idóneo de que dispone la organización política, el Poder Ejecutivo, para cumplir las responsabilidades de su época: servir intensamente -que tal es la etimología de "ad-ministración"-, a la creación de riqueza pública y a su equitativa distribución, en un mundo de acelerados cambios, intensa comunicación y crisis de estructuras.

A esa erección de riqueza y a esa distribución equitativa la llamamos desarrollo. Esa es, además, la responsabilidad específica de un Estado nacional, que, como el nuestro, ha encontrado respuesta a la crisis del Estado Moderno, revivificando la democracia en el encuadre de nuestro credo institucional; responsabilidad que se destaca sobre las otras responsabilidades básicas, sustanciales, como característica del momento histórica. Es el compromiso

actual de su concepción de servicio. No es sólo un regulador, no sólo un gendarme: es y debe ser el más importante agente del cambio y el cumplimiento de los valores sociales.

Por ello, en la actual etapa de nuestra revolución nacional, importa fundamentalmente mejorar al máximo viable de eficiencia, el órgano administrativo del gobierno: a él corresponde responder por el crecimiento económico y por la justicia que no se litiga en los tribunales; que no tiene que ver con las capacidades individuales, sino con el solo hecho de pertenecer a una sociedad en la que sus miembros se solidarizan en torno a ciertos valores políticos, que tal es el sentido de nuestra concepción democrática: la búsqueda del mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Creemos que una Reforma Administrativa con mayúsculas, sólo merece tal nombre y se justifica, si se orienta sistemáticamente al desarrollo; de otra manera no merece el nombre. Sería un tipo de esfuerzo técnico no plenamente orientado al objetivo más importante. Tenemos que entender que la Administración Pública es el instrumento fundamental de la Justicia Social. Todo intento de perfeccionamiento debe orientarse a ese propósito.

Las decisiones del desarrollo, nos llevan a uno de los aspectos que actualmente más se debaten: el de su planeación como necesidad racional, sus fracasos y expectativas. A ese carro está amarrada la concepción de la Reforma Administrativa, así, con mayúsculas.

Las alternativas fundamentales, son:

Reforma Administrativa en función de la planeación del desarrollo.

Reforma Administrativa aún sin planeación.

Me atrevo a ocuparme de este asunto, porque, en razón del planteo y la concepción, se siguen las cuestiones de que se ocupa mi intervención en este acto. El control de la Reforma Administrativa, y el control en la Reforma Administrativa.

Como alternativas, aquéllas dos son posibles; lo importante está en determinar cuál es la óptima viable. Yeso es no sólo cuestión de fijar objetivos, sino de concebir una estrategia.

Es posible introducir reformas administrativas sin vincularlas ni al desarrollo ni al sistema de su planeación. Pero ello no es totalmente satisfactorio. Serían recomendaciones planas, sin profundidad" aunque de innegable utilidad,

La mayor parte de los problemas serios de la administración pública, se localizan en los sistemas de información y comunicación (pueblo, centros de interés, gobierno, instituciones entre sí), compatibilización de decisiones institucionales y su coordinación ejecutiva; en el establecimiento de una ordenación y una coordinación de acciones en el tiempo, en el espacio, en función de objetivos comunes de desarrollo y disponibilidad de recursos. En otras palabras: los más serios problemas administrativos derivan de la insuficiencia de los instrumentos de programación, tanto ordenadores, como coordinadores.

No podrá haber Reforma Administrativa, si no se ataca ese problema. Podrá haber reorganizaciones, adecuaciones, mejoramientos. No reforma.

Estamos conscientes de los problemas que la planeación significa en los regímenes democráticos que establecen marcos legales y garantías de valores individuales y sociales que explican regímenes de economía mixta. Sabemos que así como de moda estuvo hablar de planeación como panacea, ahora se estila hablar de los fracasos de la planeación y de sus insuficiencias. Es frecuente oír la afirmación de que la planeación sólo es posible en dictaduras tecnócratas.

No lo consideramos así; creemos en la planeación democrática, reto a la técnica, a la imaginación y o la buena voluntad.

Creemos que los fracasos se deben, precisamente, a que se trató de ejecutar una idea en forma a priori, sin revisar sus supuestos ni adecuar las estructuras administrativas existentes, con criterios realistas, etapas viables y estrategias oportunas.

En otras palabras: los fracasos de la planeación se deben en buena medida a que no se planeó la planeación, entre otras cosas porque en forma paralela al propósito de realizarla, no se intentaron reformas administrativas que directamente la propiciaran.

Han faltado los instrumentos administrativos que operen en los reales centros de interés y fuerza.

Ha faltado una estrategia para crear y conducir las condiciones de la planeación. y tales condiciones son básicamente administrativas.

Por ello me atrevo a afirmar - y ello no es una paradoja-, que no puede entenderse una Reforma Administrativa a fondo, si no se orienta hacia la planeación, y que ésta no será posible si no se intenta la Reforma Administrativa instrumentada con la debida estrategia.

De otra suerte, no se puede romper el círculo vicioso que limita la acción de estructuras que sólo parcialmente se revisan y no aciertan a reestructurarse en función de los grandes e importantes objetivos del desarrollo.

El planteo de la Reforma Administrativa en, y para la planeación, con un diseño realista de estrategia, desata un proceso de autoregeneración: a partir de mecanismos administrativos de participación que dan más coherencia a la proyección y acción, se planeará mejor y en la medida que esto se haga, se introducirán mejores mecanismos en un sonoro proceso de reorientación que aumentará la eficiencia ejecutiva.

Obviamente, por lo menos en nuestro país, ni la reforma ni la planeación arrancan de cero.

Para decidir las, se ha requerido contar con lo que los físicos llaman una masa crítica, sin cuya presencia la Reforma es ilusoria; incluso se dificulta su toma de conciencia.

Existen estructuras experimentadas y eficientes que nos han permitido afianzar sólidamente en ciertas áreas. El progreso del país no es el resultado de una generación espontánea, por lo menos no en todos los casos; es la consecuencia de estructuras de acción, renovadas y eficientes, en distinto grado.

No se trata de arrancar de la tabla rasa; se trata de mejorar lo existente, precisamente porque los niveles a que se ha llegado exigen, por su altura, mayor eficiencia, o toda la estructura parece e incluso corre el riesgo de declinar. El camino re-

corrido obligo precisamente a una renovación o fondo, y se estima que es ésta la oportunidad histórica para intentarla. Los instrumentos usados han sido innegablemente útiles; pero ya son insuficientes, precisamente porque nos han permitido adelantar y subir de nivel.

Tengo la arraigada convicción de que la única manera de liquidar definitivamente la etapa del feudalismo burocrático que todavía estorba la coordinación institucional y unitario, es la de fortalecer los instrumentos de la programación nacional que debe realizar el Estado, porque es el único cuyas decisiones se apoyan en información, en recursos y en autoridad suficiente para organizarla. Esta organización se mejorará cuando se supere definitivamente el estanco medioeval que padece la administración en ciertas áreas críticas.

Pero no podremos dar pasos adelante, si no nos organizamos para organizar, y ese es el problema inicial de la Reforma Administrativa.

Sólo profundizando en ese campo, podemos hablar de ello; claro, esto no significa que se descuiden los aspectos horizontales que pueden iniciarse, con independencia del problema de la planeación del desarrollo.

El tratamiento horizontal es insuficiente si no se cuadrícula con el vertical. y tengo entendido que así están concebidos los trabajos de la Reforma Administrativa, impulsar el mejoramiento de los sistemas de programación y buscar la correspondencia con los otros que pueden no estar superpuestos a aquél. (Información, archivos, administración de personal, recursos, equipos, locales, métodos, procedimientos, etc.) pero que es conveniente que se armonicen en un sistema completo, integrado y orientado, que es la diferencia entre Reforma Administrativa y los procesos ordinarios de reorganización. fundados sólo en la técnica administrativa.

y así entramos al aspecto central de mi intervención en este interesante ciclo de conferencias: el control.

Una u otra serán las funciones de control dentro de la Reforma Administrativa, si se orienta o no a la planeación del desarrollo.

En el primer caso, sería forzosa el control misma del plan y la propia reforma orientada a la eficiencia, que se evaluaría en función de objetivos nacionales; en el segundo, simplemente la corrección de las desviaciones específicas.

Así entramos, con lo que podría calificarse, en consciente pedantería, a la Teoría General del Control:

El Poder Ejecutivo, dentro de las estructuras del Estado Moderno, forma parte de la organización política; es en consecuencia una estructura efectiva, ordenada, que supone el obrar social de un conjunto de hombres, basado en una conducta recíproca, cuya cooperación se orienta en el sentido de un orden normativo, que se establece y asegura por órganos especializados.

Tratándose de un orden normativo, estamos en presencia de una conducta contingente, que es posible se aparte del deber ser normada; pero que debe ser asegurada. Y ahí entra la función del control.

Un análisis profundo de la necesidad de asegurar conducta contingente, nos lleva a la esencia misma de la normatividad, incluso a la administrativa.

Aunque corra el riesgo de que se me acuse de sufrir una deformación de humanista por **profesión**, recuerde que precisamente la diferencia entre las normas y las leyes naturales, estriba en que, en tanta que éstas son ciertas y válidas en cuanto son eficaces, las normas, en la esencia de su naturaleza, tienen la posibilidad de ser violadas, su eficacia no es igual a su valor; valen aunque no se cumplan; por ello el esfuerzo humano se orienta hacia su máximo aseguramiento.

De ahí que pudiéramos concluir que en las funciones de control, está reflejado el esfuerzo característicamente humano de convertir en eficaz, lo contingente, problema básico de su conducta responsable. El control es el esfuerzo orientado a la seguridad.

Es claro que la seguridad en sí, es un volar puramente formal dentro de un sistema normativo. Es importante; pero más lo es el propósito u objeto que se asegura.

La administración como sistema, es normativa de conducta contingente. Por ello

debe asegurar los procesos. Así se explica que el control sea una de las funciones de la administración, presente en todas las clasificaciones relativas. La más extendida: **organización, planeación, dirección, integración y control.** Esta última, seguridad de todo el proceso. El control debe ser tal, que informe sobre el cumplimiento de la decisión, si ésta se cumple.

Pero, también, las decisiones normadas administrativamente pueden no cumplirse por varias razones, encuadradas todas ellas en la naturaleza humana:

No cumplirse por razones circunstanciales, imprevisibles o irresistibles, no cumplirse por defectos de información, errores, negligencias o desperdicios, no cumplirse por fraude a mala fe. Cabrían otras razones.

Todas ellas significan desviaciones, incumplimiento o desajuste en la ejecución de las decisiones administrativas.

El control, como proceso de seguridad formal, debe ser tal, que sea capaz de informar sobre el cumplimiento, de comprobarlo y también de restituir o corregir la desviación, el error, el fraude, o de ajustar la decisión como resultado de la misma información.

Aparecen, así, todas las complejas metodologías y técnicas de control, con sus expresiones institucionales y sus apoyos teóricos o prácticos, contruidos sobre las diversas estructuras que proporciona la realidad.

y así aparecen también las resistencias al control: los eficaces u honestos, **porque lo consideran innecesario, inhibitorio o degradante**, los ineficaces, porque no se percatan de su utilidad, los deshonestos porque les estorba. Razones políticas, económicas, sociales, o de opinión, son frecuentes antagonicos del control. Ello sin hablar de su posible ineficiencia, abuso o **desviación.**

De ahí el difícil camino de equilibrio con que el control debe ser conducido y la necesidad de que claramente se oriente a los objetivos que lo justifican, un control que antes debe ser preventivo que represivo, pero que en todo caso debe ser oportuno. Surge de aquí la necesidad de valorar el control, de formular una decla-

recten axiológica que nos permita formular juicios de valor. Nos parece evidente que el control queda calificado por el valor de la seguridad, y ésta es un valor formal.

Ello nos lleva a dos conclusiones:

Primera: que el control vale por lo que asegura y por la oportunidad con que lo hace.

Segunda: Que siendo formal, el control-seguridad no puede prevalecer sobre lo asegurado, que es lo materialmente valioso.

Surgen de ahí dos afirmaciones.

Primera: Lo original y básicamente importante es la definición de lo que se vaya a controlar, actos u omisiones, en función de fines aceptados.

Segunda: Los fines no deben ser sacrificados al control, que es su instrumento de garantía.

En suma: el control es vehículo de eficiencia, y ésta sólo puede evaluarse en razón del logro oportuno de objetivos y no simplemente de operaciones de control, que no son fines en sí. La burocracia, definida como vicio, en buena medida consiste en olvidar los fines y sacrificarlos a la forma del control.

De esta manera ratificamos la importancia que tiene para los efectos de la función de control en la Reforma Administrativa, la definición de los objetivos de ésta.

Si, como parece recomendable, el objetivo de la Reforma debe conjucrse con la programación del desarrollo, la seguridad de su control debe procurarse, básicamente, para que el conjunto de actos u omisiones **que sistemáticamente se programen, se cumplan de acuerdo con las normas legales que encuadran el proceso, las administrativas que permiten su ejecución. los planes que la contienen y las órdenes que orientan su realización Y, de no ser así, se corrijo, ajuste o sancione.**

Parece oportuno que a grandes rasgos describamos el aparato actual por medio del cual la administración pública en México trata de controlar el cumplimiento de las decisiones, la veracidad de la información, las infracciones legales o administrativas, las desviaciones a planes u órdenes, la prevención y localización del error, la negligencia, el desperdicio o el fraude;

se llamó originalmente Comisión de Coordinación y Control del Gasto Público, a la que ya se aludió en este ciclo de conferencias. Es un primer paso cuyo funcionamiento la acreditará, o no.

Lo importante es dar pasos adelante:

Funciona, con bastante eficiencia ya, la programación de la inversión pública, mediante una coordinación operativa Hacienda-Presidencia a partir de la elaboración, en comisión, del Programa simultáneo de Inversión-Financiamiento que contribuye a resolver algunos problemas sustanciales en tan importante actividad para el desarrollo. Cada vez afina más sus sistemas. Estoy cierto que en este sexenio el ritmo y la oportunidad de la inversión pública se optimizarán.

Pero es evidente que falta un sistema equivalente complementario que permita resolver, antes de entrar al formal establecimiento de un sistema integrado de Planeación Nacional, sobre la manera de hacer homogéneos y compatibles los programas de operación (ya no sólo de inversiones) de las entidades del sector público. Tarea ésta tanto más importante, cuanto que tales operaciones son las que, en definitiva, conducen a la administración para el desarrollo, si se considera que la inversión está destinada a administrarse. Si a los sistemas para hacer homogéneos y compatibles los programas de operación de las entidades, se les van poniendo en paralelo, sistemas más adecuados de presupuesto, podremos también hacer simultáneo el programa de operación con el de presupuesto, lo que, evidentemente, será un paso adelante y posible hacia un sistema completo de planeación, y facilitará, el racionalizarse su ejercicio, las funciones de control.

No se trata de abandonar los criterios tradicionales de elaboración y ejercicio del presupuesto, controlado por sistemas básicamente contables. Se trataría de perfeccionarlos; de convertir el presupuesto cada vez en forma más eficiente, en un instrumento de la política económica del Estado para actuar, inductivamente, sobre las actividades económicas del país. Claro que ya realiza esa función, pero puede hacerle mejor si la inducción posible, se programa a partir de una fijación oportuna de obje-

tivos y una coordinación más completa de actos ejecutivos. Ello no es utópico. Es viable; es urgente.

La integración del monto y la estructura del Gasto Público en forma programada, se facilitará en función de objetivos propuestos y sistemas mejores de programación en que participen también los ejecutores responsables. Ello significaría que el sector público se ha organizado para organizar y, en consecuencia, para afrontar las responsabilidades de la planeación del desarrollo.

Estoy convencido que estas ideas pueden ser un realista objetivo para el sexenio. Su intento no requiere modificaciones en la actual estructura legal; tan sólo decisiones ejecutivas y adecuaciones simples de las actuales estructuras administrativas, mediante mecanismos de participación que permitan aplicar sistemas equivalentes de programación, compatibilizar programas concretos, participar en la preparación de decisiones compartiendo común información, y claro: se requerirá honestidad intelectual y buena fe.

La experiencia que llegare a acumularse con esos simples sistemas de trabajo, permitirá resolver, con pleno conocimiento de causa, si es recomendable y en qué medida y dirección, modificar el sistema legal que rige la materia. Esto permitiría desterrar las decisiones apriorísticas que por inexperiencia, falta de realismo o exceso de formalización, son tan comprometidas.

De los propios planteas resultarían, asimismo, las medidas de control de los programas de operación puestos en paralelo con los presupuestos. Ello permitiría introducir más eficientes controles técnicos, tanto en materia de inversiones como de **operaciones.**

Algo similar pudiera decirse del control, como función, en las actividades administrativas.

Un largo camino puede recorrerse con apoyo en la actual estructura legal. Bastará establecer un sistema que permita un severo análisis de las actuales controles, **revisando sus objetivos, sus instrumentos,** sistemas, procedimientos y evaluando resultados.

Estoy cierto que podrán tomarse, como se están tomando, numerosos e inmediatos medidos de coordinación, como ocurre en el área de adquisiciones, de contratos y obras públicos, y de servicios personales, en el seno de la Comisión Coordinadora del Gasto Público.

Desde otro punto de vista convendría revisar el actual sistema legal para sacar del mismo y reglamentar adecuadamente, funciones no bien, o, aún no realizadas.

Me toca colaborar, por ejemplo, en el control de Organismos Descentralizados. las modificaciones recientes o la ley de la materia presentan un amplio campo para la realización de controles orientados al incremento de la eficiencia, que pueden encuadrarse válidamente dentro de los trabajos de la Reforma Administrativa para el desarrollo y que serán tanto más útiles si se entienden en función de objetivos planeados y responsabilidades de operación concretas, fijadas dentro de un único contexto programado y presupuestado.

Del mismo modo, y siguen los ejemplos, el control de adquisiciones puede superar el simple estadio del esfuerzo más o menos fructuoso de controlar precio y calidad para aprovechar la enorme capacidad de compra del sector público, y convertirla en instrumento del desarrollo que propicie la industrialización del país, la mexicanización de empresas, la capacidad de negociación, interna o internacional, y otros efectos pe-

sibies que exigen, ton sólo, planteas realistas y esfuerzos coordinados.

No quisiera extenderme demasiado en el detalle que, por sí, es un tema específico.

Quisiera, simplemente, concluir mi intervención precisando que el control como función administrativa, es y debe ser concebido como un esfuerzo altamente calificado, para dar seguridad a la norma del desarrollo, toreo fundamental del Estado de Servicio, a cuyo tipo, con excelencias e insuficiencias; pero con pleno concienio de responsabilidad constitucional, corresponde el ESTADO MEXICANO.

Importante función tienen los técnicos y en fundamental medido el éxito de lo Reforma depende de ellos, ante un Presidente que lo impulso con toda su autoridad política, y ha dicho:

"lo vigencia de los instituciones depende de los hombres que sin cesar lo remodelan. Lo concienio histórica se fortalece por la conciencia crítica. Nos encontramos muy lejos de haber llegado o uno etapa definitivo de nuestro evolución y estamos dispuestos a renovar, en profundidad, cuanto detenga el advenimiento de una sociedad más democrática".

Formulo votos vehementes porque los técnicos estén a lo altura de la autoridad que les ha dado oportunidad y apoyo para servir o nuestra democracia.

LIDIA CAMARENA ADAME

Cursó la carrera de licenciado en Economía (1957-1961) en la Escuela Nacional de Economía de la UNAM. Su tesis fue "la Administración Pública de México y el desarrollo Económico". Entre 1967 y 1970 siguió el Doctorado en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Asistió a cursos espedales de Administración Pública en Río de Janeiro y la Haya. En la Escuela Nacional de Economía de la UNAM, ha tenido a su cargo el Seminario de Administración Pública y en la actualidad imparte la materia Organización y Métodos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma Universidad. En su carrera administrativa ha desempeñado trabajos de analista de estudios en la Secretaría de Obras Públicas y en Petróleos Mexicanos. Es en la actualidad Asesor Técnico del Oficial Mayor de la Secretaría de Obras Públicas.

COMENTARIO:

Agradezco cumplidamente la distinción que me hizo el Instituto de Administración Pública, al invitarme a comentar la brillante conferencia del señor licenciado José López Portillo.

Su exposición nos invita a reflexionar ampliamente sobre la Reforma Administrativa y su papel en el desarrollo del país. Pues ella interrelaciona los conceptos de Reforma Administrativa, Planeación, Desarrollo y Control. Parte de la tesis de que una Reforma Administrativa sólo merece tal nombre si se orienta sistemáticamente al desarrollo, ya que la Administración Pública es el instrumento fundamental de la Justicia Social.

Señala que los más serios problemas administrativos a que se enfrenta la reforma **derivan de la insuficiencia de los** instrumentos de programación, tanto ordenadores como coordinadores, y afirma que, si no se resuelve esto, no habrá reforma, sino reorganizaciones, adecuaciones y mejoramientos. Nos dice asimismo que para reestructurar hay que hacerlo en función

de los objetivos del desarrollo y con la debida estrategia.

La planeación ha fracasado debido a que faltó la planeación de la planeación ya que no se intentaron reformas administrativas que la propiciarán.

Nos indica que el control, definido como el esfuerzo humano de convertir en eficaz lo contingente, es vehículo de eficiencia y debe evaluarse en función del logro oportuno de objetivos y no de operaciones de control y así la función de control en la Reforma Administrativa está dirigida a los objetivos de ella.

En la Administración Pública de México las Funciones Genéricas de Control están a cargo de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Presidencia y del Patrimonio Nacional. Los controles que ejercen estas dependencias suelen en ocasiones, como lo afirma el conferencista, ser duplicatorios, complejos, rutinarios, formales, etc. Todo ello hace que en este campo la Reforma Administrativa tenga un papel fundamental.

Las reformas que en materia de control pueden establecerse, conforme a la actual estructura legal, sólo requieren de decisiones administrativas instrumentales. Por lo cual bastará adecuar y coordinar las funciones de las tres secretarías; armonizando facultades otorgadas por la ley, ejerciendo las que no se cumplen y coordinando competencias.

Dirigida así, la función de control a la planeación del desarrollo se propone instrumentar un sistema complementario que permita resolver, antes de establecer formalmente el sistema integrado de planeación nacional, la manera de hacer homogéneos y compatibles los programas de operación.

Estos programas de operación *van* más allá de los simples programas de inversiones. Es necesario insistir en este punto ya que para dar los primeros pasos hacia un plan nacional de desarrollo, tienen que establecerse primeramente dichos programas, pues sólo a través de ellos se logrará una racional coordinación de los esfuerzos nacionales.

En síntesis el Lic. López Portillo determina la necesidad de la programación a partir de una fijación oportuna de objetivos y una coordinación más completa de actos ejecutivos, con la cual el sector público estará preparado para organizar y para afrontar las responsabilidades de la planeación del desarrollo.

Estas responsabilidades son de tal magnitud que se nos imponen como una condición para entrar en una nueva etapa en la que los frutos del desarrollo se comporten de una manera más justa.

En el curso de su exposición el conferencista se refiere al feudalismo burocrático y al estanco medieval que padece la administración en algunas áreas, por lo que nos indica que el camino obliga a una renovación a fondo y existe hoy la oportunidad histórica para intentarla.

Señores: nosotros como administradores públicos, debemos preguntarnos si basta nuestro esfuerzo actual o si debemos acelerarlo para poder enfrentarnos al gran reto que se nos presenta.