

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA



ORGANO DEL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

Sección del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

N° 26

NUEVA EPOCA

Septiembre-Diciembre 1973

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

SECCION DEL INSTITUTO
INTERNACIONAL DE
CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente	Lit.	Andrés Caso
Vicepresidente	lic.	Manuel Bravo Jiménez
Consejeros	In9. Lic. Lit. lit. lic. lic. ue.	Eugenio Méndez Docurro Ignado pj.hardo Pagazo Enrique González Pedrero Norberto Agramonte Mi.r. T. René Carvajal Ramírez Guslavo Martínez Cabañas Juan Victor Verges X.
Tesorera	Lic.	Y C. P. Saelisiel Alatrists
Secretaria Ejecutivo	Lit.	Lidia Camerena

Revista de Administradon Pública autorizada como correspondencia
de 2a. clase par la O. G. C. México, O. F.,
Suscripciones: Paseo de la Reforma 136 piso 16 México 6, O. F.

Predo por ejemplar en México: \$36.00
Suscripción Anual: \$ 100.00
En el Extranjero: S 3.00 por ejemplar.
Suscripción Anual: \$ 8.00

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

ORGANO EDITORIAL DEL INSTITUTO
MEXICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA

Director: Lic. Gustavo Esteva

Elaboración: Lic. Lidia Camoreno Adame
Lic. Katya Caso

Diseño: Arq. Jorge Stepanenko.

Nueva Epoca México - Septiembre-Diciembre 1973 - Núm. 26

SUMARIO

	póg.
PRESENTACION	5
"NUEVOS CONCEPTOS EN LA ADMINISTRACION" {ANÁLISIS DE LA LEY DE PARKINSON Y EL PRINCIPIO DE PETERI Adalberto Saldaña	7
"GRUPOS DE PRESION, BUROCRACIA Y DESARROLLO" Tizoc Aguilar Lara	15
ADISTRAMIENTO DE EJECUTIVOS Athyr Guimaraes	25
REFORMA ADMINISTRATIVA Wilburg Jiménez Castro	35
DESARROLLO ORGANIZACIONAL (UN NUEVO ENFOQUE ADMINISTRATIVO) Gerardo de la Sierra Cuspinera	45
DESARROLLO EN CAMPOS ABIERTOS Carlos Arriaga Alarid	51
LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO (Estudio de un caso) Alejandra Carrillo Castro	57
LA AUTONOMIA EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO Jorge Pinto	77
ALGUNAS CONSIDERACIONES A LA CARTA DE DERECHOS Y DEBERES ECONOMICOS DE LOS ESTADOS Roberto Casillas	87
COMPROMISO DE BOGOTA	95
TEMAS BIBLIOGRAFICOS José Luis Martínez	99

Esta revista se terminó de imprimir el
día 10 de junio de 1974 en los talleres
de la Editorial Libros de México, S. A.,
Av. Coaacán 1035, México 12, D. F.
Su tiro consta de 2 000 ejemplares.

PRESENTACION

Toda Reforma implica una reorganización del sector más amplio de la Administración Pública y requiere de tiempo para que se vean resultados; asimismo, es un proceso de acumulación que necesita vencer, una y otra vez, inercias que detienen los movimientos de cambio.

La Revista de Administración Pública se honra en presentar una serie de trabajos que tratan sobre diversos temas de Reforma Administrativa.

Estos ensayos abarcan toda una gama de estudios que hacen más comprensible el esfuerzo que en este campo hace la administración del Presidente Echeverría.

Por un lado se habla de las nuevas teorías de la Administración, por otro, se estudia a la burocracia como organismo de presión. Asimismo, se ven los nuevos enfoques administrativos: desarrollo organizacional y desarrollo en campos abiertos.

El lector podrá estudiar a su vez, cómo el adiestramiento de los servidores públicos es herramienta de una política hacia el más rápido desarrollo económico y social, y cómo la Reforma Administrativa es "sinónimo del proceso de racionalización burocrática que se inicia con la revolución burocrática",

Con el mismo fin se ofrece al lector lo que se está haciendo en nuestro país al respecto: proyectos, realizaciones, metodología, políticas, etc., todo lo que implica dicho proceso para alcanzar sus objetivos.

La inclusión de dos temas de actual interés para los mexicanos: "La Autonomía en la Universidad Nacional Autónoma de México" y "Algunas Consideraciones a la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados" nos ayudan a ampliar más nuestro momento mexicano.

También se incluye, por la importancia que pueda tener para los Administradores Públicos, el llamado COMPROMISO DE BOGOTÁ, conclusiones del Primer Seminario latinoamericano de Administración Pública, que la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, en colaboración con la ALAP, organizó en Bogotá, Colombia, del 11 al 15 de septiembre de 1973.

Con la publicación de todos estos trabajos, el Instituto cumple una vez más, sus propósitos de difundir las Ciencias Administrativas, especialmente lo que se refiere a la Administración Pública.

"NUEVOS CONCEPTOS EN LA ADMINISTRACION"

Para nuestros efectos trataremos a dos de los autores actuales más importantes en el campo de las ideas administrativas: el Profesor C. Northcote Parkinson y el doctor Laurence Peter. Ambos son estudiosos de la filosofía de la administración; de los problemas de esencia de la administración.

Singularmente, la exposición de estos dos autores es llevada a cabo en un tono sarcástico y humorístico, y aunque esto aparenta a primera vista una gran frivolidad, el contenido de sus ideas trasciende en tal forma que vela la venalidad de su expresión.

Hay que apuntar, sin embargo, que la mayor parte de sus ideas son expuestas más como hipótesis estimulantes para el pensamiento, que como teorías bien elaboradas.

Empezaremos con Parkinson. Este se hizo famoso al exponer lo que llamó la Ley de Parkinson en su libro del mismo nombre, que tuvo tanto éxito que trajo una secuela de dos libros más, "La Ley y las Ganancias" e "In-Laws and Outlaws" (juego de palabras de difícil traducción) que contienen la 20. y la 30. Ley de Parkinson, respectivamente.

La Ley de Parkinson, o lo primera Ley de Parkinson es la siguiente: El trabajo se extiende hasta llenar el tiempo disponible.

El autor nombra "Ley" a esta tendencia general con el propósito de enfatizar su universalidad. Esta tendencia está propiciada por dos motivaciones evidentes: 1) un jefe busco multiplicar subordinados y no rivales y, 2) los jefes se crean trabajo entre sí.

Veamos en más detalle. Para una persona que cree tiene demasiado trabajo, sin importar que este exceso de trabajo sea real o imaginario, existen tres posibilidades: 1) puede renunciar, 2) pedir dividirse el trabajo con otro colega o, 3) solicitar la ayuda de dos subordinados. No ha habido en la historia ningún caso que no sea escoger la tercera posibilidad. Si renuncia, pierde la seguridad y la pensión, si hace que nombren a otra persona en su mismo nivel jerárquico, sólo se busca un rival poro la promoción que puede haber en el futuro.

Si de otra forma logra obtener dos subordinados, entonces obtiene varias ventajas; entre ellas, al dividir el trabajo en dos sectores, tendrá la cualidad de ser el único que enlinda los dos sectores. Cuando sus subordinados o su vez se quejen de exceso de trabajo, se buscará lograr que se les nombren dos nuevos subordinados a cada uno (para evitar cualquier fricción). Con este nuevo aumento de personal, el ascenso de la persona que originalmente hacía el trabajo, es inevitable. Siete gentes están ahora haciendo lo que una sola hacía antes y aquí es donde entra el segundo factor: Estos siete se crean tanto trabajo entre sí, que todos están plenamente ocupados, y el jefe se encuentra trabajando más que nunca.

Así, es típico el caso de que un documento que se recibe, pasa de uno a otro de los subordinados, adjunto a memoranda, sufriendo correcciones y modificaciones en cada paso, hasta que llega al jefe, quien finalmente produce la misma respuesta que hubiera hecho si jamás hubieran existido los seis subordinados.

Mucha más gente ha tardado mucho más para producir el mismo resultado. Nadie ha estado sin trabajar. Todos han puesto su máximo empeño.

Existen dos corolarios al respecto: 1) si el trabajo es elástico en cuanto a su demanda de tiempo, entonces es claro que no es necesario que haya ninguna relación entre el trabajo por hacer y el número del personal que lo va a llevar a cabo*. El segundo corolario, es que el trabajo por hacer aumenta en importancia y complejidad en proporción directa con el tiempo que se le asigno.

* Así no es válido asumir que un aumento en el número de empleados retiene un aumento en la carga del trabajo. El aumento de empleados sería lo mismo si el volumen de trabajo aumentara, disminuyera o desapareciera. De esta forma, cualquier administración crece aproximadamente 6% anual y respectivamente de cualquier cambio en la carga de trabajo.

Lo interesante sería descubrir qué normas deben regir la proporción que exista entre línea y staff, y qué requisitos deben cumplirse para permitir que crezca un departamento.

La segunda Ley de Parkinson establece; que el gasto se expande hasta agotar el ingreso disponible; pero la tendencia es a exceder el ingreso disponible, y casi siempre lo hará.

Esto que es verdad para el individuo, lo es aún más para las empresas y en especial poro el Gobierno. Cualquiera que sea el ingreso siempre habrá necesidades apremiantes para gastarlo.

El ejemplo más típico aquí, tiene que ver con 105 presupuestos: cada jefe de Departamento, privado o público, sabe que si na logra gastar su alocadón anual, se le hará una reducción permanente de la cantidad anteriormente asignada. El jefe sabe que lo que ahorra él, será distribuido al deportamento que ha gastado en exceso, cuyo jefe será promovido en reconocimiento de lo amplitud de sus posibilidades. Así que debe planearse un pequeño déficit cada año, sabiendo que hacer otra cosa es injusto para sus subordinados y para sí mismo. Este principio está inmerso en cualquier organismo burocrático y provoca un eterno desperdicio.

Con relación al aspecto financiero que estamos tratando, Parkinson también señala la Ley de la Trivialidad: El tiempo dedicado a cualquier punto en la **agenda** está en proporción inversa a la cantidad que se encuentre comprendida. Presentaremos un ejemplo para esclarecer este punto.

Hay dos tipos de gente que entienden de altas finanzas: aquéllos que tienen grandes fortunas y los que no poseen nada. Para el millonario, un millón es algo real y tangible. Paro el que no posee nada, un millón es tan real como mil pesos, pues nunca ha tenido ninguna de las dos sumos. Pero el mundo está lleno de gente que cae entre estos dos categorías: sin saber nada de millones, pero acostumbrada a pensar en miles, y de este tipo son los que componen los comités de finanzas.

Cuando en un comité de esta clase se presenta la estimación para un reactor atómico que cueste 2,000 millones de pesos, ocurre que de los 11 miembros, 4, incluyendo al presidente, no saben qué es un reactor. De 105 que quedan tres no saben para qué sirve; de los que sí saben **para** qué sirve,

sólo dos tienen alguna idea de lo que debe costar, pero no quieren abrir la boca porque tendrían que empezar por explicar qué es un reactor, y ninguno de los otros miembros aceptaría confesar que no lo sabía.

El tiempo que se tomó para decidir fue de dos minutos y medio. Como algunos miembros se sienten intranquilos sobre el punto anterior, debido a la actuación **que**, en él tuvieron, y aunque es muy tarde para hacer preguntas sobre él, es sin embargo necesario demostrar antes que termine el comité, que son miembros capaces de éste. Así si el siguiente punto es sobre un rincón techado donde puedan guardar sus bicicletas los empleados, valuado en \$ 10,000, se tomarán cuarenta y cinco minutos para decidir sobre él, con el posible resultado de ahorrar mil pesos. La cantidad en cuestión está dentro de la comprensión de todos, y todos pueden visualizar una bodega para bicicletas. Ahora si sienten los miembros haber loqrcdo algo.

Si el siguiente punto en la agenda **es** proporcionar café en las actividades del grupo de 105 funcionarios en desarrollo **los** sábados en la mañana, que cuesta 80 pesos al mes, esto dará pauta a un debate aún más enconado que durará una hora quince minutos y termina al requerir al Secretario que proporcione más información para que pueda ser decidido el punto, en el próximo comité.

La 30. Ley de Parkinson; trata sobre el ciclo de la vida de las empresas. Expansión significa complejidad y complejidad **trce-**consigo decodencia.

El proceso de integración, racionalización y absorción que llevó a la formación de **la** empresa gigante parece inevitable, pero el resultado es algo demasiado grande para sobrevivir. Demasiado engorroso para **cj-**justarse a cambios.

La mayor parte de la complejidad de una empresa es el resultado del tamaño, pero uno parte es resultado del envejecimiento. Los fundadores desaparecen y vienen los hombres de la organización, pero éstos, salvo excepciones, pronto carecen de la cualidad de mando, de ser líderes, porque **esta** cualidad en niveles más bajos se toma **como**

insubordinación; y el hombre de la organización adquiere una uniformidad, que es necesaria si ha de ser intercambiable. Deben ser prefabricados bajo moldes standard... Si no, no puede trabajar el sistema.

Decadencia aparece cuando se ha llegado al punto máximo de crecimiento. Rasgos dados de cuando esto ocurre se ven en el valor que la organización pone sobre la iniciativa, y es importante saber que la verdadera escala de valores se expresa en la lista de sueldos.

Hay dos tipos de ejecutivos: los copocitados técnicamente para empezar algo nuevo, y aquéllos que solamente son capaces de administrar la organización que ya existe.

¿Qué es más importante, un producto nuevo o un proceso sin interrupciones? Cuando el mayor valor se pone en competencia rutinario, el proceso de decadencia ha comenzado. La ley de la gravedad opera y se expresa en la pomposidad del lenguaje y la demagogia, formas de acción invencibles, actitudes mentales y sobre todo en la forma de crear y utilizar argumentos.

El único remedio es cualidad de mando, de ser líder. Esto es un secreto que cada generación debe descubrir de nuevo. Es el arte de indicar un objetivo distante en tal forma que todo lo demás parece trivial. Por lo menos dentro de lo primera y aventurero fase de la organización, la excitación puede significar más a la gente que la paga. Se vive un drama frente al cual los asuntos personales pueden quedar en segundo término.

Pero el éxito va a la juventud y juventud quiere decir el conocimiento de que existen nuevos mundos por conquistar y de que siempre hay tiempo para cambiar.

Sólo con esta cualidad se pueden salvar de la tercera ley.

Lo anteriormente expuesto, son las ideas de más fondo de Parkinson, pero éste presenta varias otras ideas menores para reñejar la realidad de los organismos administrativos y las Causas de esta realidad. Entre otros, la de los Comités y cómo presidirlos, la verdad sobre los consultores de negocios o empresas, cómo subir por la organización a través de palancas, la parálisis orga-

nizacional o enfermedad de inferioridad inducida, algunas características del buen ejecutivo y el sexo de las organizaciones.

Ahora pasaremos a exponer los conceptos de Peter, obtenidos de su libro intitulado **El Principio de Peter**.

Si ustedes suponen que sus superiores o sus mayores saben lo que están haciendo, están en un error; lo incompetencia no conoce barreras de tiempo y espacio; es universal y eterna.

Consternado de observar que la incompetencia se encuentra a todos los niveles de toda [organización], Peter apuntó la hipótesis de que su causa radicaba en una característica constante de los normas que regulan la colocación de los empleados. Entonces estudió las formas por las cuales los empleados ascienden a través de una organización jerárquica y lo que les sucede después de ser promovidos; analizó el orden social dentro del cual opera el hombre.

Observó que en todos los casos el empleado había sido promovido de una posición de competencia, a una posición de incompetencia; y que tarde o temprano esto podía ocurrirle a cada empleado en cualquier organización jerárquica. Con base en esto formuló el Peter Principio o Principio de Peter: en una organización jerárquica cada empleado tiende o ascender a su nivel de incompetencia y el corolario es, que además tiende a permanecer en él.

Esto ocurre porque toda organización jerárquica implica diferentes niveles, significa cambiar la esencia de las funciones. Pero cambiar el nivel, al ser promovido, cambio la esencia de sus funciones y si el empleado tenía las características para desempeñar competentemente las funciones anteriores, es difícil que también tenga las características; o la flexibilidad de éstas, para también desempeñar competentemente las nuevas funciones del nivel siguiente en la jerarquía; y una vez que se llega al nivel de incompetencia, entonces ya no habrá promociones, porque no se desempeña bien el puesto y por lo tanto no se "hacen méritos". Ahí se quedará el empleado hasta el final de su carrera.

Algunos empleados llegan a su nivel de

incompetencia en el más bajo peldaño y jamás son promovidos; otros llegan a su nivel de incompetencia con su primera promoción y otros poco después de varias o muchas promociones. Pero el resultado siempre es el mismo. Se piensa que si se es competente a un nivel, entonces se tiene capacidad para más y por eso se le promueve y se le sigue promoviendo hasta que llega a un puesto que ya no puede desempeñar bien. Ya no será promovido después de este momento, pero el daño ha sido hecho; se le llevó hasta una posición que desempeñará ineficientemente.

El corolario de Peter, es que cada puesto tiende a ser llenado, con el tiempo, por alguien que es incompetente para llevar a cabo sus funciones y entonces aparece la frustración como resultado de la promoción.

La competencia de un empleado la determina su superior jerárquico y no gente de fuera. Si el superior está aún en un nivel de competencia, podrá evaluar a sus subordinados con base en los resultados de trabajo útil. Estará evaluando PRODUCTO. Pero si el superior ha llegado a su nivel de incompetencia, entonces probablemente calificará a sus subordinados de acuerdo con los valores institucionales: competencia se manifestará en comportamiento que apoye las normas, los rituales y las formas del status quo. Puntualidad, rapidez, limpieza, amabilidad con los superiores, papelería interna y otros similares, serán altamente considerados. En concreto, estará evaluando INSUMO. Así, consistencia interna se valió más que eficiencia, como en el caso de la persona a la que le importan más los medios que los fines, por lo que ha llegado a la inversión de Peter: ha invertido la relación medios-fines.

No existen concepciones a este principio, aunque algunas aparentan serlo.

Rara vez, sin embargo, se encontrará un sistema en el que cada empleado ha llegado a su nivel de incompetencia. Generalmente algo se lleva a cabo de las funciones para las cuales se estableció la jerarquía. Pero esto es porque el trabajo se realiza por

aquellos empleados que todavía no han alcanzado su nivel de incompetencia.

Una falacia crucial de la jerarcología es que hay que ser un buen "seguidor" para ser un buen líder. Esto es absurdo, ¿Cómo se puede desprender la habilidad para dirigir de la habilidad para obedecer?

El caso más obvio es el de una jerarquía de dos. El empleado que prueba ser bueno obedeciendo órdenes, será promovido al puesto que implica dar órdenes. El mismo principio se aplica a jerarquías más complejas: buenos "cumple órdenes" parecen mostrar buen potencial de ascenso en los niveles bajos, pero eventualmente revelan su incompetencia para dirigir.

Un censo reciente en E. U. sobre descargos de empresas, mostró que el 53 % se debió a clara incompetencia ejecutiva. Estos fueron los anteriores "cumple órdenes" tratando de darlas.

El principio de Peter se aplica muy claramente en política: se elige a un candidato a Diputado, Senador, Gobernador o Presidente, no por su potencial como legislador o gobernante, sino por la habilidad que mostró tener para ganar elecciones.

Las promociones pueden llevar a una persona fuera de su competencia física, social, emocional o mental; y las matemáticas de la incompetencia dicen que incompetencia + incompetencia = incompetencia.

Las personas que están en la cima, en los más altos puestos, y que todavía no alcanzan sus niveles de incompetencia, tienden, en la búsqueda de un reto, a irse a otra empresa, o cambiar su campo de actividad y en su nuevo medio alcanzan el nivel de incompetencia que no pudieron encontrar en su antiguo medio. Esto se podría llamar Incompetencia Compulsiva.

La perdurable felicidad se obtiene sólo si se evade la última promoción de nuestra carrera. Pero para evadir caer dentro de la enfermedad, no es la solución rechazar la última promoción, sino encontrar la forma de que no le sea ofrecida. Para esto hay que crear la impresión de que ya se llegó a su nivel de incompetencia, en un campo preferentemente que no estorbe el desarrollo de las funciones principales de su trabajo ac-

tual. Esto se califica como incompetencia creativa. Otra forma, es el poder del pensamiento negativo: pensando en los aspectos negativos de la promoción para buscar apreciar las virtudes del nivel actual.

Peter tiene también un comentario para Parkinson. Dice que estudia el fenómeno de la acumulación de personal en las jerarquías; que describe la pirámide ascendente bajo la suposición de que empleados superiores practican la estrategia de dividir para conquistar, y deliberadamente hacen ineficiente la jerarquía como un medio de crecimiento personal.

Esta teoría falla, dice Peter, porque primero asume conciencia por parte del supervisor de lo que está ocurriendo y esto es asumir demasiado. En segundo lugar, porque el fenómeno que describe Parkinson de sobreempleo e infraproducción, generalmente se opone directamente a los intereses de todos al ocasionar la quiebra de la empresa, y en tercer lugar, porque si se gasta menos en los salarios de los subordinados, más grandes serán las ganancias y habrá más para premios, dividendos y gastos de representación de los ejecutivos más altos.

La razón por la que no hay relación directa entre el número de personal y la carga de trabajo, radica en que por un sinnúmero pero fútil esfuerzo por parte de los altos ejecutivos para buscar eficiencia se contrata más personal, ya que casi todo el existente se encuentra ya en su nivel de ineficiencia. Estas infusiones, preferentemente de gente joven a altos niveles, producen una mejora temporal, pero el proceso de promoción eventualmente lleva a los nuevos elementos a su nivel de incompetencia. Con esto terminamos con Peter.

Cuál es el punto de contacto entre los enfoques de Parkinson y Peter, cuál es su común denominador?

El común denominador es la búsqueda para explicar, como dice Peter, el porqué las cosas salen en la administración mal; y si salen mal las cosas porque se hacen mal, entonces el porqué se hacen mal.

La forma de exposición es la misma, como ya habíamos mencionado antes: una combinación de humorismo-fatalismo, y también

la conclusión a que llegan estos enfoques es similar: el problema no está en el hombre sino en la organización. Son los procesos administrativos los causantes de tantos trastornos, pues no han sabido encauzar la naturaleza humana. El individuo es sólo la víctima. (¿Alguien tiene otra sugerencia al respecto?).

Finalmente pasaremos al análisis crítico:

La primera objeción que se les puede hacer a nuestros autores es que sus conceptos son demasiado simplistas.

Las causas de la ineficiencia administrativa nunca son aisladas.

Sin embargo, el poder del teórico consiste en abstraer de la realidad los factores menos importantes y dejar lo sustancial. La validez de una hipótesis, si no teoría, es su adecuación a la realidad; si ésta no la confirma entonces no es válida. La segunda objeción es que son demasiado radicales sus afirmaciones y carecen de sabia relatividad.

Veamos y juzguemos una a una las hipótesis planteadas para ver qué tanta verdad contienen:

La primera Ley de Parkinson: El trabajo se extiende hasta llenar el tiempo disponible.

La segunda Ley de Parkinson: El gasto se expande hasta agotar el ingreso disponible.

La tercera Ley de Parkinson: Expansión significa complejidad y complejidad trae consigo decadencia.

El Principio de Peter: En una organización jerárquica cada empleado tiende a ascender a su nivel de incompetencia.

Puede decirse que en principio tienen mucho de verdad, aunque falta mayor elaboración, ¿qué sentido? También hay que advertir que son demasiado negativas y que no admiten ni un destello de inteligencia conciente.

Un connotado experto en administración, Peter Drucker, de la Universidad de Nueva York, califica a nuestros autores como "liberadores de la administración". Si bien es aplicable el adjetivo, no hay que olvidar el PODER DEL RIDICULO, que puede ser más fuerte que el de muchas críticas solemnes.

Pero hoy dos objeciones de más fondo; una asume que el desempeño en el trabajo

da la medida total del valor intrínseco del individuo y esto es claramente un criterio demasiado estrecho.

La segunda objeción trata de concepciones escapistas: se hace ver graciosamente que existen diferencias de esencia, pero no se profundiza suficientemente en sus causas, y especialmente en las formas de solucionar estas deficiencias. Como el individuo es puesto como víctima de la organización, se

le proporciona una absolución fácil, pero no se le plantea cuál debe ser su reto. Qué es lo que debe vencer y cómo, y hay que tener presente que las organizaciones son producto del hombre, por lo que en última instancia es el creador, el responsable y el obligado a mejorarlas.

El hombre no puede escapar a su historia, pero debe conquistar su futuro.

LOS GRUPOS DE PRESION y LA BUROCRACIA

I. LOS GRUPOS DE PRESION

El estudio de Jos "grupos de presión" dice J. Meynaud "Constituye uno de los ternos predilectos de la ciencia política contemporánea, ha sido introducido en las investigaciones de esta disciplina con el objeto de identificar las fuerzas que orientan el mecanismo gubernamental. Como actividad del espíritu positivo, no trata de definir las reglas ideales del juego de las instituciones; sino de determinar sus modalidades de funcionamiento".

Los "grupos de presión" son vistos por algunos como un poderoso instrumento de anulación de la democracia y proponen una estricta reglamentación de sus actividades; otros juzgan excesivos estos ataques, y los consideran una tentativa de impresionar la opinión.

Algunos autores, especialmente en Estados Unidos llaman "grupos de interés" a las agrupaciones realizadas por la unificación de "conductas", que incluyen la defensa de ventajas materiales, así como la salvaguarda de valores morales. Cuando esta unificación es a veces en forma esporádica, efímera, y cuando desaparecen las causas eventuales de esta unión, y el grupo se deshace, recibe entonces el nombre de "grupo difuso". Si el interés común es sentido con intensidad suficiente, para que surja el deseo o la aceptación de una organización que se encargue de realizarlo y este interés es persistente, su mecanismo de unificación voluntario y racionalizado, sustituye al "grupo difuso". Para ser clasificado de acuerdo a los intereses; se denomina "grupo de interés" y el fin de esta agrupación es la defensa con mayor firmeza del objetivo por el cual se han unificado. Pues bien, cuando esos "grupos de interés" actúan sobre el mecanismo gubernamental para imponer sus aspiraciones o reivindicaciones se transforman en "grupos de presión".

Hay en verdad múltiples "grupos de interés" que aparecen por propia vocación,

alejados de la esfera gubernamental; pero, en la práctica, es común que cualquiera de ellos pueda transformarse, llegado el caso, en "Organismo de presión".

Tal es el caso de aquellos grupos que hacen intensa promoción para obtener el apoyo de la opinión pública, pero en realidad sólo tratan de aumentar por medio de un rodeo, su acción sobre las autoridades gubernamentales.

Los "grupos de presión" reflejan fielmente la estructura socioeconómica del País y los principios ideológicos preponderantes en el mismo; pero, en general, podemos distinguir dos series de organismos: Uno de ellos tiene como objetivo esencial la conquista de ventajas materiales o la protección de situaciones adquiridas para sus agremiados, y Hómanse a estos "Organismos Profesionales".

Hay otros grupos que representan su razón de ser en la defensa desinteresada de posiciones espirituales o morales, o bien, en promover causas o principios ideológicos y éstos grupos pueden denominarse "Agrupaciones de Vocación Ideológica".

Organizaciones Profesionales. Actúan en tres grados o sectores: Patronal, Agrícola y Laboral.

"Patronal" comprende grupos de asociación de pequeñas y medianas empresas de tipo comercial, industrial, bancaria y financiera y son generalmente muy poderosas desde el punto de vista económico.

"Agrícola o Campesina" pueden ser grupos que defienden pequeñas propiedades de tierra, o bien pueden ser agrupaciones cañeras o las que se dedican al cultivo del Tabaco.

Meynaud especifica las "Agrupaciones laborales" y en este rubro están incluidas las agrupaciones obreras. También se contemplan dentro de estos grandes bloques algunos que, por su tradición individualista, han comprendido las ventajas de la acción colectiva, y se sirven de ella con extrema habilidad, como son las asociaciones profesionales, ya sea en forma general o por actividad como son las de profesionales médicos, ingenieros y arquitectos, de abogados o de economistas, etc.

Importantes por su trascendencia actual

son 105 asociaciones que tienen como propósito fundamental la defensa de ciertos principios ideológicos, aunque procuran igualmente asegurar algunas ventajas materiales a sus miembros, como son algunas agrupaciones de tipo estudiantil o algunas agrupaciones de tipo familiar.

Las Agrupaciones de vocación "ideológica" desarrollan propósitos de acción moralizante o ideológico, tales como la defensa de la niñez, de las tradiciones socio-culturales; defensa de monumentos históricos o arquitectónicos; las que proponen la paz, la armonía y comprensión entre las gentes, la asociación protectora de animales; algunas otras defienden el equilibrio ecológico y la lucha en contra del "smog" para preservar las especies; otras son de tipo religioso; otras más son agrupaciones secretas y algunas de servicio social; hay agrupaciones que defienden los derechos de la mujer y para nombrar algunas más, "Poder negro" o el "Poder chicana" en Estados Unidos.

Todas estas agrupaciones son "grupos de presión" que actúan sobre la estructura gubernamental; pero existe la propensión y es aceptado así de otros grupos más que actúan dentro de esta estructura, y que cada día adquieren mayor importancia, como es "La Burocracia" o el "Grupo Burocrático"; su acción la efectúan a través de sus propios sindicatos o bien, la ejercen dentro de la maquinaria administrativa gubernamental.

En México, igual que en otros países, aunque no con la intensidad de épocas anteriores, se ha sentido la acción de las fuerzas armadas como factor de presión en los procesos políticos.

En la actualidad, la Burocracia es índice del enfrentamiento de las diversas fuerzas sociales que entran en pugna e intenta imponerse para actuar sobre el poder y sus procesos. Por esto, es conveniente estudiarla ya sea dentro de las instituciones gubernamentales o dentro de las agrupaciones particulares; sobre todo en las primeras, ya que interviene decididamente en el combate político para hacer prevalecer su voluntad. Visto así, el fenómeno gubernamental es producto de presiones que los grupos ejercen unos en

otros, incluidos los organismos públicos y naturalmente los partidos políticos.

Los grupos de presión en nuestro País, los describe en forma magistral el Dr. R. González Casanova en su estudio "La Democracia en México".

Elemento muy importante en la toma de decisiones que se integran a la comunidad es la Administración Pública, incluyendo las fuerzas armadas, como factor decisivo en este juego político, ya sea saliendo de sus funciones propias para orientarlo o bien, en sentido negativo, para bloquear las decisiones de los gobernantes. Este último punto es motivo de estudio para agilizar desde el punto de vista práctico e ideológico o la burocracia, como órgano eficiente para el desarrollo socio-económico de México.

Ahora bien, ¿hasta qué punto se podrían contar otros grupos más como factores de presión política o factores de presión sobre la estructura gubernamental? Tal es el caso de las agrupaciones de locatarios, de expendedores de billetes y de todas aquellas agrupaciones o asociaciones, que por un lado presionan para la defensa de sus intereses grupales y por otro, los dirigentes gubernamentales utilizan como grupos de presión o de "impresión"; perdonando aquí la redundancia, para "impresionar" a la opinión pública o para respaldar algunas de sus decisiones políticas, como es el caso de las manifestaciones de apoyo tan frecuentes entre nuestro medio. Dichas agrupaciones no presionan sobre el órgano gubernamental, pero sí intervienen como factor predominante en los procesos decisivos para guiar, orientar y estructurar la política y, en consecuencia, la acción gubernamental.

Posamos ahora a enumerar los elementos básicos que dan poder a estos grupos y que son:

El número de miembros; su calidad dada por el "Status" social o profesional y la capacidad financiera.

Otro factor importante es la capacidad y grado de organización de los grupos; otro factor más es la calidad de los dirigentes y las relaciones que tienen éstos con los dirigentes de la estructura política.

También es importante el "Status" social

de que gocen ante la opinión pública, pues no es lo mismo la defensa de los intereses de un grupo estudiantil o de un grupo campesino, en contraste con la defensa de una agrupación de cantineros.

Es útil para la fuerza de grupos, la acción individual y la acción colectiva, o sea el adoctrinamiento de cada uno de ellos y del grupo en general.

Por otro lado, los factores que restan poder son las oposiciones o rivalidades entre el propio grupo o con otros grupos organizados.

Actuación de los Grupos de Presión

El comportamiento de los grupos está dado por los problemas presentes en la comunidad; y sus actuaciones están ponderadas por la amplitud de los medios de que disponen para alcanzar los objetivos.

Su acción es sobre tres elementos:

LA POLÍTICA

LOS PARTIDOS

Y LA OPINION PÚBLICA

Sobre la Política: la acción más frecuente es para conseguir reivindicaciones e intervienen sobre el aparato gubernamental. Esta acción es más abierta cuando representan grandes grupos, con problemas sociales patentes, como son los campesinos, en comparación con los que representan intereses comerciales o financieros, cuya acción es principalmente reservada o discreta.

Esta acción generalmente ocurre por presión sobre los órganos legislativos; otras veces, y es lo más común, la presión es sobre los órganos ejecutivos, ya sea directamente ante el primer mandatario o bien, sobre los funcionarios que tienen que resolver directamente el problema; a veces, cuando el problema es ideológico o representa planes, programas o una necesidad francamente sentida, las partidas las suelen tomar como bandera política o ideológica.

En general, a los partidos generalmente se les plantean situaciones de valor ideológico o bien, problemas sustanciales por

parte de los "Agrupaciones de Vocación Ideológica".

En relación con la opinión pública, es frecuente que los grupos ocurran hacia ella para hacer más aparente determinado problema; por ejemplo, el control de la natalidad y su consecuencia la explotación demográfica o bien el problema del "Smog". La acción sobre la opinión pública puede tener por objetivo directo, la sensibilización y educación del público; pero en la mayoría de los casos, lo que se busca es gravitar mediante un rodeo sobre la posición y las decisiones de los poderes públicos; pues se estima, con aparente razón, que a éstos, les será más difícil tomar medidas en contra de los grupos que gozan de una fuerte o favorable opinión pública; aunque a veces lo que se procuro con ello es elevar el "Status" social del grupo. Por cierto que para este aspecto es importante la relación y coordinación entre los grupos y los órganos de información.

Los medios de acción o métodos de presión van desde la persuasión, incluyendo programas completos, hasta las amenazas, pasando por el ofrecimiento de dódivas, que incluye regalías en efectivo o en especie; o bien, lo que es frecuente en algunos órganos de producción de bienes y servicios, es la utilización del sabotaje, sobre todo a la acción gubernamental, que incluye desde el "tortuguismo" y la huelga hasta la destrucción de los bienes públicos, este fenómeno es la acción directa o prueba de la fuerza.

Por falta de tiempo dejemos a un lado las tácticas de los grupos de presión, que es la elección del momento para actuar, con los aspectos de defensiva y ofensiva; la elección del terreno o campo de acción; así como la elección de los medios.

Para entrar al logro o resultados de la lucha de estos grupos, se pueden obtener su amplitud en relación al objetivo señalado, como es el caso del aumento de salarios; o bien la permanencia de una situación que se ha obtenido, por ejemplo la tenencia de los terrenos, en caso de grupos de "paracaidistas". En otros casos hay que ver el resultado aparente, aislado, en relación a la influencia global, para hacer patente

determinado problema; pero en todos ellos es importante el papel que juegan dentro de las fuerzas políticas; sobre todo, cuando son aceptados por los partidos políticos predominantes o que tengan franca aceptación dentro de la opinión pública y que su acción quede incluida dentro de los programas que propicien el desarrollo socio-económico del País, favorezcan a grandes grupos de población o resuelvan grandes problemas nacionales.

11. LA BUROCRACIA COMO ORGANIZACION

Tratada dentro del marco conceptual clásico tradicional de tipo Weberiano de los cuatro factores de: especialización, autoridad ierarquizada, sistema de reglas e impersonalidad que son las características básicas de la organización burocrática.

La burocracia como organismo de presten es un instrumento de poder de primer orden, para el que controla dicho aparato burocrático y así puntualiza Max Weber, cuando dice que "en condiciones normales, poseer la Dirección de una burocracia ampliamente desarrollada entraña siempre un alto poder". "El dirigente político al enfrentarse con el funcionario experto, en el manejo de la administración, se halla como el aficionado perfecto. "Esto ocurre aun cuando el dirigente a quien la burocracia sirve, sea todo un pueblo o un parlamento elegido, sobre bases democráticas". "Esto hace que algunos investigadores afirmen que la actual tendencia a la burocratización acarreará la decadencia de las instituciones democráticas; de ahí lo importancia de lograr una completa comprensión del funcionamiento de la burocracia, ya que la ignorancia sobre este fenómeno facilita el sojuzgamiento".

Dejemos a un lado los conceptos o características de la estructura burocrática, que sólo enumeraremos en forma general:

- 1.-Rígida división del trabajo con empleo de personal especializado en cada cargo.
- 2.-Principio jerárquico. Control y Supervisión.

J.-Actividad regida por un sistema coherente de reglas.

4.-Formalidad impersonal del funcionario, para cumplir las normas racionales, sin enemistades, ni pasión "y por ello sin afecto ni entusiasmos".

5.-Calificación técnica de plazas, para efecto de promociones de acuerdo con antigüedad y capacidad.

6.-Eficacia en su más alto grado en sus procesos.

Este modelo ideal trazado por Weber, se caracteriza por una neutralidad que hace difícil que surja el espíritu de grupo.

Sin embargo, la amplitud de las organizaciones facilita el desarrollo de la burocracia, ya que éste es el mecanismo para la realización de tareas administrativas en grande escala, maxime que la introducción favorece la eficacia. Ahora bien, dentro de esta organización administrativa hay otra organización Informal, que contrarresta la automatización fría y racional, en el cumplimiento de las reglas y del ritual administrativo, y que da paso a los lazos entre trabajadores, eleva la moral, propicia la iniciativa para la óptima realización de los deberes.

Por otro lado, esta organización burocrática ha favorecido la estabilidad en el empleo, estandarización de las normas de trabajo sin interferir en las acciones espontáneas para la realización de los objetivos de la organización; también ha propiciado los grupos cohesivos de trabajo, que hacen que el individuo se integre al grupo y encuentre dentro de él "Status", reconocimiento, prestigio y otros estímulos para propiciar su desarrollo; asimismo, son factores positivos, la evaluación de su trabajo con fines de promoción que lo benefician.

Ahora bien, la pregunta que nos planteamos es ¿cuál es la función de la burocracia en el cambio social y cómo gravita sobre el poder político y la estructura de gobierno?

Podemos decir que en las grandes y complejas sociedades contemporáneas, la realización de las nuevas políticas sociales, requieren de una maquinaria burocrática; pues sin ella no hubiera sido posible la gran movilización global, ya sea para la destruc-

ción, como es en el caso de las guerras; o para mover grandes consorcios industriales, o cumplir con los programas de los Estados modernos, o bien efectuar 105 grandes viajes espadales.

No cabe duda en la época actual el papel preponderante que la burocracia juega en los procesos políticos, en la ejecución de los planes; así como en el cambio social que toda la comunidad anhela. También es cierto que una organización burocrática varía en su organización y sobre todo en su comportamiento de acuerdo con el tipo de sociedad o grado de desarrollo en que se encuentra. Por ejemplo, en 105 Países no desarrollados o recién liberados, seguramente la burocracia sigue actuando conforme a los intereses de los países colonialistas, siendo por lo tanto ritualista, conformista, apegada al cumplimiento del orden y de la legalidad; adoptando el funcionamiento una actitud de dominio y favoreciendo la pequeña élite de la cual forma parte: aunque si bien es cierto que en estos países hay líderes que propugnan por el cambio y han sido preparados para ello; todavía no han podido penetrar dentro de la máquina administrativa para motivarlo. En los países en desarrollo como es el nuestro; la burocracia es de tipo transicional, en ella los líderes o funcionarios tienen conciencia de la importancia del desarrollo y propugnan por una reforma administrativa; la relación con los dirigentes políticos es de estrecha coordinación, supereditándose casi siempre los líderes políticos a los intereses de los órganos administrativos ya que la burocracia en México ha adquirido carta poder. en los procesos decisivos de la política mexicana.

Hecho este paréntesis, la pregunta es ¿hasta qué punto la burocracia favorece a los sistemas democráticos de gobierno? ya que frecuentemente se dice que la magnitud que ha adquirido, así como su impersonalidad, la hacen invulnerable a las presiones de todo tipo; agréguese a lo anterior, el gran poder de centralización que necesita para su funcionamiento, puesto que en una burocracia no predomina el deseo de la minoría sobre las preferencias personales. sino que es el resultado del juicio racional

de los expertos, regidos por leyes, normas y reglamentos; los sistemas de jerarquía, no lo hacen precisamente en modelo de democracia; pero debe suponerse que en este sistema la eficiencia para servir a la comunidad, es superior a todos los demás valores en la formación y desarrollo de la organización. Así pues, las estructuras burocráticas y democráticas se diferencian por un principio de organización dominante que es la eficiencia en la primera y libertad de decisión en la segunda.

Cuando los individuos quieren determinar los objetivos sociales que representan los intereses de la mayoría, es necesario proporcionar la oportunidad para que todos puedan expresar sus puntos de vista; en contraste, cuando la tarea es la organización de objetivos sociales como es en la burocracia, el problema esencial consiste en aplicar los medios más eficaces aunque no sean precisamente los de más popularidad. Ahora bien, los valores democráticos exigen que las metas sociales sean determinadas por decisión mayoritaria; pero al mismo tiempo, que se instrumentalicen los métodos más efectivos, es decir, que se establezcan organizaciones dirigidas de manera burocrática antes que democrática.

Esta necesidad de la eficiencia burocrática puede amenazar a las instituciones para las que es esencial la libertad de disensión y donde la meta central es capacitar a los individuos para que actúen bajo decisiones democráticas. Por ello, es importante se confíe, que la eficiencia burocrática predomine en las oficinas gubernamentales, pero no en el campo político. Por tal motivo, en forma general y desde el punto de vista teórico, se complementan; aunque la realidad es que de la capacidad y desarrollo político de las comunidades dependerán el predominio o no de la burocracia para ejecutar, favorecer, disentir o entorpecer las decisiones políticas.

La realidad es que el desarrollo burocrático es consecuencia de la etapa actual en que vivimos, como por ejemplo, la ventaja de la producción masiva, que lleva al establecimiento de las grandes empresas industriales. A lo anterior debe agregarse los

grandes y complejos problemas a que se enfrentan las naciones, y la necesidad de elevar el bienestar de las comunidades que tienen que resolver los gobiernos nacionales actuales, lo que ha motivado la burocracia o sea el desarrollo de las organizaciones administrativas, para ejecutar los planes. Asimismo la burocracia amenaza, hasta cierto punto, las libertades democráticas por la concentración del poder en manos de unos pocos; pero al mismo tiempo, en una sociedad democrática, cumple importantes funciones que no se deben olvidar por lo que pero señalar sólo algunos, anotamos la igualdad de oportunidades y de sueldos para todos los individuos de acuerdo con su capacidad; la igualdad de todas ante la Ley, a la educación primaria obligatoria en todo el País, etc.

Seguramente el poder de la democracia o mejor dicho la participación democrática, puede ser realidad y enfrentarse al reto de la burocracia, cuando todos los ciudadanos estén capacitados y deseosos de dedicar una parte de su tiempo y energías a la vida política de su comunidad.

111. BUROCRACIA Y DESARROLLO

Toda organización de tipo gubernamental se ha formado por dos medios; uno es la estructuración de las instituciones gubernamentales de acuerdo con modelos importados de otros países; el otro, es la necesidad de crear organizaciones para resolver y hacerse cargo de un problema patente y sentido por la comunidad; (un tercer medio es la persistencia de algún organismo residual del pasado).

El reconocimiento del problema es hecho por las gentes, generalmente organizadas en grupos, y dicho problema sólo puede resolverse mediante o por la autoridad gubernamental. El problema tiene que hacerse patente y afectar a la comunidad en gran medida para que con otros grupos y la presión pública, induzcan a los dirigentes gubernamentales a la creación de un nuevo organismo para hacerse cargo de controlar o resolver el problema presente en la comu-

nidad. Por ejemplo, cuando México inició su Independencia, sólo tenía tres Ministerios o Secretarías de Estado, posteriormente al inicio de la Revolución Mexicana había 14 Ministerios o Secretarías de Estado. Para el año 1917 desapareció como Ministerio o Secretaría de Estado la Procuraduría de la República, al mismo tiempo se hizo patente la creación de dos Ministerios o Secretarías de Estado por los problemas que confrontaba el México de esa época, y que fueron la Secretaría de Agricultura y la Secretaría de Industria y Comercio; para ser actualmente 15 Secretarías de Estado y 3 Departamentos, a lo que debe agregarse a la fecha 430 organismos paraestatales, los que han sido creados para la solución de problemas de tipo económico, social, cultural, etc., de acuerdo con situaciones y problemas presentes en el momento de su creación.

Generalmente, para la creación de todo organismo, después de haberse sentido su necesidad, y creado por Decreto Presidencial, pasa para su sanción legal ante el Congreso de la Unión, aunque a veces esto no es necesario, puesto que la Constitución concede facultades al Ejecutivo de la Nación, en la creación de los organismos necesarios para el progreso de México.

Por supuesto, toda nueva organización para la implantación de cualquier procedimiento dentro de la estructura gubernamental, es necesario que lleve a cabo estudios precisos, a cargo de la propia dependencia del Ejecutivo interesada en el asunto. Estos estudios forman parte del proyecto de iniciativa, el cual es turnado a la Secretaría de la Presidencia para que dictamine sobre él. A veces la iniciativa puede provenir del Ejecutivo y se presenta al Poder Legislativo; claro está que, en todo proyecto intervienen la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para efectuar las propuestas correspondientes, y ver su viabilidad desde el punto de vista programático y presupuestario.

Ahora bien, las relaciones que guarda la burocracia con el Estado, son formales, ya que siempre han mantenido su situación dentro del derecho administrativo y están amparadas por la Ley Federal de los Traba-

jadores al Servicio del Estado; con todas las ventajas que le son favorables para tener seguridad, como es la inmovilidad del personal, sin importar su ideología, credo, partido o que pertenezca el trabajador; definiendo cuáles son los empleados de base y cuáles son los de confianza; así como los derechos y obligaciones que tienen los trabajadores y 105 titulares; también señala los derechos y prestaciones de índole económico y de seguridad social.

La formalidad de los grupos burocráticos y la seguridad en el empleo, en algunos aspectos es positivo para el funcionamiento de la estructura gubernamental; pero en otros, propicia el anquilosamiento si no hay los estímulos adecuados y un comportamiento o conducta dirigido hacia el mejoramiento de la eficiencia administrativa.

Por tal motivo, estos grupos burocráticos con derechos adquiridos funcionan como "grupo de presión" ante los propios dirigentes gubernamentales, y se hace patente: primero, por la situación socioeconómica y cultural de donde proviene el burócrata; segundo, por el comportamiento del trabajador ante el propio grupo y ante la Institución; tercero, se hace también patente ante el Gobierno como grupo de presión mediante los siguientes elementos:

- las leyes y Reglamentos que favorecen su "Status" económico-social.
- las Instituciones Burocráticas entre ellas los Sindicatos o grupos sociales a que tienen derecho a formar parte.
- las concesiones y privilegios de que disfrutan.
- Las necesidades crecientes del burócrata.
- la necesidad y el hecho de la creciente magnitud de la burocracia para la solución del problema cada día más complejo de una comunidad.

A lo anterior vienen a agregarse la afirmación y crecimiento de la clase media, que ha encontrado dentro del aparato administrativo el medio social, que canaliza sus aspiraciones y que busca o propugna por varios factores comunes como son: seguridad

de un trabajo estable, distinción de clase, presión por mantener un "Status" operante de nivel superior; preocupación por equilibrar sus niveles de vida a través de las prestaciones otorgadas; miedo permanente a descender a clases sociales bajas; ambición y búsqueda para alcanzar posiciones altas, tanto políticas como administrativas.

Además toda institución gubernamental para afirmarse y persistir, lo hace a través de sus dirigentes; busca el apoyo legislativo; sigue la política marcada por el Ejecutivo Federal, al ser fiel al comportamiento y a la política establecida; cumple con las normas y reglamentos para el mejor funcionamiento de la estructura gubernamental se muestra flexible a los cambios políticos para sobrevivir y procura hacerse potente, a través de la necesidad de que tienen los dirigentes políticos de personal capacitado para el manejo de las "cosas de Gobierno". Así pues, el político descansa en este aparato administrativo para poder efectuar las políticas y los planes exigidos por la comunidad.

Por otro lado, el grupo burocrático y la estructura que maneja, a pesar de las críticas, busca el apoyo público mediante las acciones que benefician a la comunidad, pues el técnico de la Secretaría de Agricultura o de la Secretaría de Salubridad procuran siempre servir y atender los deseos de la comunidad dentro de su atribución, no obstante aparentar algunas veces cierta situación de hostilidad o dar la sensación de no querer efectuar una acción a las gentes de esa comunidad. Esto se da sólo en apariencia, ya que en la realidad todo burócrata procura tener la opinión pública a su favor para sostener su puesto y elevarse posteriormente, puesto que ella (la burocracia) dedica toda su vida o esta actividad laboral.

Es interesante el estudio de la estrategia y las tácticas para sobrevivir de los organismos burocráticos y sus componentes en todo sistema. También es interesante ver cómo toda institución gubernamental tiende a la hipertrofia, para aumentar sus atribuciones o para elevar su "Status" dentro de la estructura gubernamental y que en forma satírica lo expone Parkinson en su "Ley de

Parkinson"; por ejemplo, para que un organismo administrativo presione y aumente su poder, se utilizan desde el prestigio de los superiores y mediante las relaciones que guarda con los políticos, otro es el sacrificio o "amputación" de algún programa y el estímulo de otros que son de la aceptación pública; a veces se utiliza la política de coacción a través de grupos o personas; esto se puede hacer utilizando la coacción de grupos importantes ya sea por su magnitud, por la situación en que viven o por su poder económico; otras veces usan su propia fuerza como grupo y a veces es frecuente que busquen también el apoyo del público a través de la información pública y la propaganda.

Por todo lo anterior, la burocracia, como necesidad social en la que vivimos está tomando carta cobol en forma de grupo necesario para el progreso y el desarrollo de un país, máxime si lo que persigue es el desarrollo económico; de ahí la importancia que se da para que este grupo aumente su preparación, racionalizando o secularizando como lo dice el Profesor La Palombara, con el fin de alcanzar mayor eficiencia, para impulsar el programa de desarrollo económico. Es también cierto que al adquirir mayor trascendencia y amplitud en el número de atribuciones para el desarrollo de los programas, la burocracia tendrá más poder como grupo y como institución, des-nivelando hasta cierto punto el equilibrio y desfavoreciendo el desarrollo político; por tal motivo, el reto que se plantea al mismo tiempo es la interrogación de si se quiere mayor desarrollo político en un país estructurado de acuerdo con la democracia ideal, o si se quiere el desarrollo económico con el fin de satisfacer las necesidades siempre crecientes de un pueblo, favoreciendo el desarrollo económico y estructurando la burocracia para tener más poder por la acción; o bien elevar el nivel educativo general y adoctrinando a las gentes sobre sus derechos individuales, cívicos y políticos, no importa que se frene un poco el desarrollo económico, en un principio, para después acelerarse con más empuje.

Son preguntas que nos planteamos y que deben replantearse también cada comunidad y cada dirigente político para conocer el tipo de institución y sistema gubernamental que debe regir a cualquier comunidad o cualquier país.

BIBLIOGRAFÍA

1. Blau P. M. La Burocracia en la Sociedad Moderna. Ed. Paidós. B. Aires, 1971.
2. Lo Palombara Joseph. La Burocracia y Desarrollo Político. Pág. 15-40, Vol. 33. Ed. Paidós. B. Aires, 1970.
3. Laris Casillas J. Organización y Funciones de la Administración Pública. VI Congreso Nacional de Planificación. México, D. F., 20-22 mayo de 1970.
4. Meynaud J. Los Grupos de Presión. Ed. Eudeba. B. Aires, 1969.
5. Morstein Marx Fritz; y La Palombara J. Burocracia y Desarrollo Político. Cap. 3. El Servicio Civil de Nivel Superior como Grupo de Acción en el Desarrollo Político Occidental. Pág. 62, Vol. 33, Ed. Paidós. B. Aires, 1970.
6. Parkinson C. Nercythe. La Ley de Parkinson. Ed. Ariel, Barcelona España, 1969.
7. Pichardo Ignacia. El Proceso Administrativo de la Planeación Económica en México. C.E.P.A. los Documentos del Seminario de "Aspectos Administrativos de la Planificación". O.N.U. N. Yark, 1968.
8. Riggs Fred W. y La Palombara J. Burocracia y Desarrollo Político. Vol. 33. Ed. Paidós. B. Aires, 1970.
9. Rosebluth Artura. Mente y Cerebro. Ed. Eudeba. B. Aires, 1965.
10. Sauvy Alfred. La Burocracia. Ed. Eudeba, B. Aires, res.
11. Simón Herbert A., Smithburg Donald W., Thompson Víctor A. Administración Pública. Ed. letras, S.A. México, 1968.
12. Tonix Radriguez: J. L. La Burocracia. Rev. Mexicano de Ciencias Políticas No. 60. U.N.A.M. México, 1970.
13. Weber Max. Economía y Sociedad. Cap. III. los Tipos de Dominación. Ed. F.C.E. México, 1969.

ADIESTRAMIENTO DE EJECUTIVOS¹

1. INTRODUCCION

¿Cómo debe adiestrar el Sector Público en los países en desarrollo, a los funcionarios que componen la máquina gubernamental? Es este un desafío que se presenta hace ya varios años, no obstante su creciente importancia.

Vasto es la literatura respecto a los principales aspectos de las actividades de adiestramiento muy poco, sin embargo, ha sido escrito a propósito del adiestramiento de servidores públicos como herramienta de una política hacia el más rápido desarrollo económico y social.

Una vez comprometidos con el proceso de cambio, los países en desarrollo tienen forzosamente que buscar mejores medios de adiestrar a sus servidores debido principalmente a tres razones:

En primer lugar, el medio ambiente en la presente década se muestra cada día más dinámico y por esto impone a los organismos, sean públicos o particulares, una constante actividad de adaptación o de reacción. Tal circunstancia hace indispensable que los servidores absorban permanentemente el conocimiento de las tendencias ambientales y de sus posibles mutaciones, aunque fuera con diferentes intensidades conforme al nivel en el que actúan.

En segundo lugar, el esfuerzo desorbitado exige inversiones cada vez más grandes para empresas de envergadura en todos los sectores de la actividad gubernamental; principalmente en el sector industrial de tecnología avanzada, destinado a operar en gran escala. Para que haya el rendimiento deseable es imprescindible administrar los recursos disponibles con eficiencia igual a la que se dispense a la tecnología requerida para la implementación de los respectivos proyectos.

En tercer lugar, la explosión de conoci-

¹ Conferencia sustentada por el Dr. Arthyr Guimaraes en visita especial realizada al INAP de México.

mientos en todas las áreas de actuación gubernamental, que son múltiples, exige para los servidores públicos la permanente actualización de conocimientos a lo largo de su carrera profesional.

2. DIFICULTADES EXISTENTES

No obstante ser cada vez más perentoria la necesidad de adopción de un sistema de adiestramiento para los servidores públicos, en la gran mayoría de los países en desarrollo las actividades que están siendo realizadas en esa área dejan mucho que desear.

Generalmente, las dificultades identificadas son:

- a) La falta de profesionalización del servidor público, en la que concurre, a veces, la carrera apenas en su aspecto formal.
- b) La conceptualización del adiestramiento como actividad aislada o episódica.
- c) La consiguiente improvisación del esfuerzo de adiestramiento.

No es raro que dentro del Servicio Público de los países en desarrollo, esté diseminado el concepto de que el servidor puede perfectamente desarrollarse bajo la orientación de supervisores que dispongan de experiencia. Sin pretender minimizar el valor de la experiencia, hay que tener en cuenta que el conocimiento del trabajo en sus más mínimos detalles no proporciona al ejecutor la actualización en el progreso tanto técnico como conceptual en su área de actuación. Nadie niega al servidor público debidamente capacitado su competencia profesional, pero responsabilizarlo enteramente del adiestramiento de sus subordinados sería limitar el desarrollo continuo y global a las situaciones específicas de trabajo. Además, no siempre aquél que conoce perfectamente su trabajo, está en condiciones para transmitir, de manera eficiente, los conocimientos que posee y utiliza.

Por otro lado, frecuentemente los progra-

mas de adiestramiento reciben lo influen-
cio de las orientaciones predominantes en
una época. los responsables de los progra-
mas tienen la tendencia de adoptar y difun-
dir las ideas y conceptos de moda en los
países más desarrollados. Sin embargo, ta-
les ideas y conceptos no siempre satisfacen
los pre-requisitos de transferibilidad hacia
otros contextos sociales de menor desarro-
llo. Así, la Administración es considerada,
ora, como un sistema tecnológico que enfa-
tiza la eficiencia; ora, como un proceso so-
cial en que los valores morales pueden tener
más importancia que los objetivos buscados,
y aun, como un sistema de toma de decisio-
nes y formulación de políticas.

Muchas veces también, se presta a la ce-
tividad de adiestramiento un carácter espe-
cífico muy acentuado. Ella es enfocada en
términos de necesidades de corto plazo,
hacia la atención de objetivos inmediatos,
cuando, por el contrario, debe tener obje-
tivos más amplios y permanentes.

Entre los objetivos se destacan, por ejem-
plo, el de alcanzar cambios de actitud y
comportamiento, y el de hacer que los ser-
vidores adiestrados pasen a actuar como
verdaderos agentes de cambio.

Dentro del enfoque desarrollista, el adies-
tramiento en el Sector Público debe ser en-
tendido como una actividad destinada a pro-
porcionar permanentemente una actuación
efectiva a los servidores en todos los nive-
les jerárquicos, a través de un proceso pla-
neado y directamente relacionado con la
acción gubernamental que busca el más rá-
pido desarrollo económico y social del país.
Por lo tanto, se trata de adiestramiento des-
tinado a la realización de objetivos más
amplios.

Este proceso debe ser llevado a efecto
de varias maneras y con diferentes técnicas
e intensidades conforme a los diversos sec-
tores componentes de la máquina guberna-
mental y, asimismo, de conformidad con los
niveles jerárquicos en que actúan los ser-
vidores adiestrados. Se caracteriza fundamen-
talmente esa nueva visión del adiestramien-
to por su tónica dirigida hacia el cambio y

por su aspecto de actividad planeada. Ade-
más, debe ser considerado como un proceso
social de carácter marcadamente influyente.

3. NECESIDAD DE UN MARCO CONCEPTUAL

Para que los países en desarrollo puedan
disponer de un sistema de adiestramiento
adecuado a su política desarrollista, se hace
necesario estructurar un marco conceptual."

Es indispensable identificar, de manera
precisa, las variables envueltas en el pro-
ceso de adiestramiento, las cuales deben
ser clasificadas como insumos y exsumos.
Como insumos son consideradas aquellas
variables en regla utilizadas, controladas y
manejadas hacia la consecución de los cam-
bios deseados. Como exsumos, los efectos,
resultados o consecuencias que se esperan
del adiestramiento.

Así, están comprendidas como insumas
las características de los servidores públicos
involucrados en el proceso de adiestramien-
to; el esfuerzo atinente a ese proceso, esto
es, las actividades y los métodos empleados
para proporcionar cambios a través de la
enseñanza; la estructura formal, la cultura
organizacional, el clima de liderazgo im-
perante.

Bajo esta visión, el esfuerzo de adiestra-
miento puede ser considerado como la va-
riable que constituye el estímulo. Los demás
insumos actúan como agentes facilitadores
interactuando con el mismo esfuerzo. Tales
agentes facilitadores son de dos tipos: aque-
llos que los servidores públicos traen con-
sigo para el programa de adiestramiento,
esto es, sus características específicas; y
aquellos ingredientes de su medio-ambiente
que actúan como influencia social motiva-
dora o reforzadora de las actividades de
adiestramiento, tales como el clima de lide-
razgo imperante, la organización formal, la
cultura organizacional.

Entre los exsumos se destacan las activi-

• Filfev, Alan C. e Hecse, Robert J. Managerial
Process and Organizational Behavior. Glenview, Ill.:
Scott, Foresman and Company, 1969. pp. 423-424.

dades y el comportamiento modificados; toda la nueva información o concepto que el servidor público asimiló, concientizó y es capaz de operacionalizar; los cambios en su manera de encarar y realizar el trabajo, y los resultados deseados y alcanzados.

Se hace necesario, asimismo, que los países en desarrollo definan los objetivos nacionales, fijen una estrategia desarrollista, identifiquen los instrumentos para implementarla y especifiquen las grandes prioridades.

En seguida se hace imprescindible decidir sobre cuál será la participación a ser prestada por el Sector Público y Privado para la consecución de los objetivos nacionales.

Con fundamento en estas premisas básicas, que integran un verdadero esquema conceptual, es como se deberá verificar cuáles son los diferentes tipos de servidores necesarios para las actividades que deben ser llevadas a efecto por el Sector Público en sus diversas áreas de actuación; cuáles los conocimientos y habilidades de que carecen, y cómo podrán adquirirlos y mantenerlos permanentemente actualizados.

En esta última fase, tres aspectos deben ser tenidos en consideración en los programas de adiestramiento: los objetivos generales y específicos que se persiguen, el clima administrativo actual, y la previsión de los efectos deseados o en otras palabras, los cambios esperados.

Además se debe tener presente que los servidores públicos incorporados en los programas de adiestramiento necesitan desarrollar tres clases de habilidades: técnica, humana, y conceptual.

La habilidad técnica, tiene que ver con la eficiencia necesaria para el desempeño de las diferentes actividades funcionales, no importa que el servidor se encuentre en el tope, o en los niveles iniciales. Por eficiencia se entiende en este contexto, una actuación llevada a efecto de acuerdo con la manera procedimental deseada y con el uso de técnicas adecuadas. Esta habilidad es la más fácil de ser desarrollada, porque la experiencia de que se dispone en esta área es bastante amplia. Además, ella tiene mayor importancia en los niveles iniciales, relacio-

nodos directamente con la ejecución de las tareas. A medida que se asciende la escala jerárquica será menos significativa en razón de otras habilidades que empiezan a ganar predominancia.

La segunda habilidad se relaciona con el elemento humano, esto es, con las interacciones y transacciones que involucran los integrantes de las diferentes unidades de trabajo, y que exigen el incremento de la capacidad para conseguir cooperación.

La tercera habilidad, que los estudiosos califican como conceptual, es aquella que proporciona al servidor público una visión globalista de los problemas gubernamentales.

En el caso de los países en desarrollo, el relacionamiento al avance económico y social, hace que los asuntos específicos no sean considerados aisladamente, sino en su interrelación con otros más generales, de los cuales ellos son parte integrante. Esta es la habilidad más difícil de ser desarrollada y, sin embargo, la más importante, mayormente para aquellos que actúan en la cima de la administración. Esta habilidad depende del desarrollo de un sentido creativo para la presentación de nuevas ideas. Es la habilidad que posibilita al servidor público y, especialmente al directivo, la identificación de los problemas fundamentales y sus variables, y también la distinción de los factores no esenciales.

Es de estos objetivos generales mencionados que se deberán derivar los más específicos para el adiestramiento de los servidores públicos.

En primer lugar, los cursos de adiestramiento deberán familiarizar a los funcionarios con los recursos de la organización y con su sistema de comunicaciones. De esta manera, los conocimientos suministrados les proporcionarán la confianza propia y harán que puedan obtener informaciones más relevantes para las decisiones que tomen.

También los cursos de adiestramiento deberán mirar hacia el desempeño de la función que los estudiosos de asuntos denominan "staff college". La función es la de propiciar a los servidores la oportunidad de relacionar, de trocar experiencias y de

desarrollar una visión común. Como consecuencia, una mejoría será ciertamente sentida en el sistema de comunicaciones, por cuanto su efectividad depende de la facilidad con que sean usados sus canales. Esta facilidad será influenciada por la compatibilidad existente o desarrollada entre los servidores, de las experiencias analizadas en conjunto y de la creación de una visión global de la actuación gubernamental desarrollista.

Las investigaciones han comprobado que los canales de comunicación usados con más frecuencia tienden a ser aquellos que están relacionados con *interacciones* funcionales y sociales gratificantes. Por otro lado, el sentido de las decisiones se vuelve más previsible si los servidores públicos comparten un sistema común de valores y tienen también las mismas aspiraciones.

Los cursos de adiestramiento, por lo tanto, deben enfocar ciertos valores y creencias respecto a los objetivos generales y específicos de acción gubernamental desarrollista y hacer que tales valores y creencias se incorporen a sus marcos de referencia. Visto con esta orientación, el *adiestramiento* se destina a sensibilizar al servidor público para los diversos aspectos de los problemas que enfrenta y a guiarlo en la selección de prioridades.

De esta manera, los servidores públicos estarán orientados de tal forma que, durante el ejercicio de sus actividades, permanecerán expuestos al mismo tipo de información y a los mismos sistemas de valores y, así, podrán interactuar de manera más efectiva. Todos los resultados consecuentes de la percepción selectiva, del concepto del papel y de las resonancias del grupo se dirigen hacia una filosofía común que es la de una acción gubernamental orientada para un más rápido desarrollo económico y social.

4. EL PROCESO TRADICIONAL DE ADIESTRAMIENTO

Es un hecho notorio que el adiestramiento de servidores públicos en América Latina se

haya concentrado hasta ahora exclusivamente en el *área* de los procesos administrativos a nivel operacional, esto es, con énfasis en la enseñanza de técnicas aplicables específicamente a los servidores auxiliares (o servicios-medio).

Así, el adiestramiento ha abarcado, en gran parte, la transmisión de conocimientos teórico-prácticos en asuntos relacionados con problemas de organización, simplificación del trabajo, presupuesto personal, suministros, etc.

Predomina en este tipo de adiestramiento, la preocupación de la aplicación de los elementos que componen el famoso POSDCORB; lo que se nota, pues, es una cierta compartimentalización del adiestramiento, orientado en el sentido de la transmisión de técnicas y de procesos administrativos sin la preocupación de una visión conjunta o de globalidad.

Es evidente que el adiestramiento *compartimentalizado* de técnicas administrativas (clasificación de cargos, presupuesto, organización, etc.) satisface, hasta cierto punto, una de las grandes necesidades del servicio público, como es la mejoría de nivel de desempeño de los servicios auxiliares, los cuales son sin duda, aún hoy en día, puntos de estrangulamiento en muchos órganos del servicio público en América Latina.

El reconocimiento, todavía de algún tiempo para acá, de que las instituciones sociales son entidades de sistema abierto, esto es, sistemas que mantienen una relación permanente de interdependencia como el medioambiente en que actúan (social, político, económico, cultural, etc.) así como de que su sobrevivencia depende de la respectiva capacidad de adaptación a los cambios ambientales, está ocasionando la inquietud de que el proceso de adiestramiento hasta *ahora* seguido, (énfasis en técnicas aisladas) no permite la necesaria adecuación de las instituciones sociales a los cambios ambientales.

En otras palabras, se considera hoy día que el adiestramiento para el desarrollo debe ser hecho a la luz de los conceptos del sistema abierto, facultando la comprensión de interdependencia del todo y de sus

elementos integrantes (internos), y 01 mismo tiempo, el análisis del impacto de las variables externas que constituyen el ambiente, con el cual la institución social interactúa.

Este nuevo enfoque no elimina, por inútil o irrelevante, el adiestramiento o lo luz de los elementos del POSDCORD. Lo que se procura modernamente es, ante todo, visualizar los objetivos específicos de cada órgano de la Administración Pública y, en consecuencia, adiestrar o sus funcionarios con miras a la realización de programas específicos de acción.

Se evidencia, así, un cambio en el sentido de ampliar el nivel y el alcance del adiestramiento de los servidores públicos con el objetivo de prepararlos para la solución de problemas realmente vinculados con las finalidades de los organizaciones en que trabajan.

5. LA CONCEPCION SISTEMICA y SU IMPACTO EN EL ADIESTRAMIENTO DE EJECUTIVOS

Esta concepción moderna proviene de los estudios pioneros de Van Bertalanffy, Parsons, Boulding y otros investigadores, los cuales mostraron la posibilidad de aplicación de las técnicas de análisis sistémico a las instituciones sociales en general.*

Bajo este enfoque, se torna evidente que las organizaciones no son más que conjuntos de partes (sub-sistemas) interligadas, las cuales interactúan tanto entre ellas mismas como con el medio-ambiente.

Las organizaciones sociales vinculadas al Estado reciben insumos del medio-ambiente en que operan, los transforman y los exportan en forma de servicios poro el medio exterior, el cual, a su vez, absorbe esos productos.

* lo Von Bertalanffy, "General System Iheory: a new approach lo unity of Science", in Human Biology, Dez, 1951.

- 1 - Parsons, "Structure and Praccess in Modern Societies", N. Y., 1960.

- K. Boulding, "General Systems Theory: Ihe skeleton of setenee", in Manogement Science, April, 1956.

La comprensión de los fenómenos administrativos a la luz del enfoque sistémico, nos lleva a admitir que los criterios anteriores de adiestramiento Ien que se buscaba una eficiencia puramente interna I deben ser sustituidos por otros, a través de los cuales se procurará alcanzar eficacia en la respuesta a las demandas del cmbicrue exterrcr.

En el tipo de adiestramiento hasta entonces en vigor, había una preocupación exagerada por las normas o principios dirigidos hacia el funcionamiento interno de las organizaciones y se prestaba muy poca atención o los cambios ambientales yola necesidad de continua adaptación en respuesta a los mismos.

Estas líneas de acción se presentan por sus propias características, inadecuadas a una administración encaminada hacia el desarrollo; pues la preocupación por los problemas de desarrollo tiene como premisa básica el reconocimiento de que los cambios son deseables y suelen ocurrir, y de ahí la necesidad de adaptación a esos cambios.

Según Alvin Toffler, en su libro El Choque del Futuro, las organizaciones modernas tienden a ojejrcse del modelo burocrático de Max Weber y a adoptar modelos más flexibles, cuyas estructuras y procedimientos permitan respuestas más rápidas a las solicitudes del medio-ambiente. Esas organizaciones "cd-hoc", parecen ser una de las posibles soluciones, en el campo administrativo, a las exigencias de un mundo en transición.

Por esa razón, el adiestramiento en servicio público comienza a preocuparse también por el nivel intermediario de la jerarquía admiaistrctlvic (donde son trcmsfcrmodos en proyectos los programas de acción a ser ejecutados por las escalas inferiores), al mismo tiempo que concentra su atención en la necesidad de planeación integrada y a largo plazo, en el nivel superior de decisiones.

El reconocimiento, por un lado, de la dependencia, cada vez mayor, que las organizaciones sociales guardan en relación al respectivo ambiente, y por otro, la indiscutible

necesidad de adaptación y de cambio para sobrevivir, está llevando a los estudiosos de los problemas de desarrollo a admitir que un tipo de adiestramiento dirigido a la ejecución de programas y de proyectos es, posiblemente, la solución más adecuada para la modernización del servicio público.

6. ORIENTACION DE LA EIAP EN EL AREA DE ADIESTRAMIENTO

Desde su creación, en 1964, la EIAP ha tenido como una de sus preocupaciones básicas suministrar cursos de carácter interdisciplinario, en los cuales es debatida y examinada la problemática de la administración en América Latina.

La filosofía dominante en las diversas áreas de enseñanza de la EIAP reposa en el reconocimiento de que el administrador latinoamericano tiene que estar capacitado para ejercer un papel relevante como agente de cambios en su respectivo país. Esos cambios, sin embargo, no se restringen a alteraciones de naturaleza técnica-administrativa, sino que por el contrario, involucran el reconocimiento de que hay también y principalmente una serie de variables de naturaleza social, económica, política, jurídica y cultural.

El ejecutivo que no tenga acceso a ese tipo integrado de adiestramiento posiblemente no tendrá condiciones para atender los fenómenos administrativos de su propio país, y, en consecuencia, no tendrá medio de dominar las líneas de acción del proceso de cambios que se proponga desencadenar.

La incompreensión de la importancia de un adiestramiento interdisciplinario ha acarreado un cierto énfasis en adiestramiento unilateral, no sistémico, en que, por lo general, se maximizan solamente los componentes técnicos.

Ahora, es evidente que los programas de adiestramiento de ejecutivos deben diferir de manera substancial de los programas de adiestramiento para técnicos.

La orientación que la EIAP viene siguiendo desde su fundación se basa en el

reconocimiento de que el desarrollo de ejecutivos debe ser hecho en términos prioritariamente "ecológicos", esto es, debe ser un esfuerzo con miras a mejorar la eficiencia de los ejecutivos dándoles nociones claras de las técnicas de gerencia, pero, al mismo tiempo, suministrándoles bases amplias para la comprensión de las limitaciones sociales, políticas, culturales y económicas del contexto en que van a actuar como administradores. En otras palabras, en cuanto al adiestramiento de técnicos puede ser transcultural, el de ejecutivos, con vista al desarrollo, es intrínsecamente endocultural.

Se puede, pues, afirmar que, no obstante que los cursos de adiestramiento de la EIAP tiene objetivos específicos como puntos de referencia, (administración para el desarrollo, administración tributaria, o administración aduanera) presentan sin embargo, una característica común que es la comprensión de interdependencia de las variables económicas, sociales y culturales en el proceso general de desarrollo.

Con base en esa premisa, los cursos preconizados por la EIAP con miras al adiestramiento de ejecutivos adoptan una metodología de enseñanza bastante dinámica, en la cual los participantes asumen un papel activo, en que predomina la preocupación por la investigación y por los trabajos de grupo, además de debates y de seminarios, durante los cuales se da énfasis a los aspectos ecológicos de la administración.

7. LA ADMINISTRACION DE PROYECTOS

Una de las maneras por la cual la EIAP ha buscado orientar sus programas de adiestramiento hacia objetivos y necesidades específicas del desarrollo en América Latina es a través de los cursos de Administración de Proyectos.

La Administración de Proyectos parte del reconocimiento de que, al lado de las estructuras organizacionales clásicas ("staff and line") existe una necesidad cada vez mayor de estructuras paralelas, las cuales representan una respuesta eficaz a la censecución de tareas específicas cuya realiza-

eren envuelve la concentración, durante un período de tiempo pre-determinado, de recursos humanos, financieros, técnicos y organizacionales.

En otras palabras, la administración de proyectos comienza por indicar, específicamente, el objetivo o tarea a ser alcanzada y, a partir de esa indicación, inicia el planeamiento de la acción y el montaje de la respectiva estructura organizacional, de tal manera, que los instrumentos de coordinación se queden insertados en la propia consecución de los objetivos por alcanzar.

Aun cuando esa nueva concepción administrativa tuvo origen en las organizaciones militares durante la Segunda Guerra Mundial, y luego, por transposición, ha venido siendo adoptada por ciertas organizaciones industriales (construcción de naves espaciales, industrias de equipos militares o electrónicos) fue, poco a poco, siendo también absorbida por las organizaciones gubernamentales, las cuales, están reconociendo en esa nueva modalidad organizacional, uno de los caminos para la realización integrada y coordinada de sus objetivos.

Esa nueva concepción abandona el enfoque tradicional (bajo el cual la organización era estructurada con base en principios o normas generales en que poca relevancia se prestaba al objetivo específico a ser alcanzado) y, antes por el contrario, centraliza todo el esfuerzo organizador en torno a la tarea (proyecto) a ser realizada.

Lo que se espera por tanto, en la práctica, de un administrador de proyectos, es un esfuerzo integrado (sistémico) en que los recursos disponibles sean directamente vinculados bajo su responsabilidad inmediata a los objetivos de un proyecto; además, es su tarea expresar los resultados a ser alcanzados, en términos cuantitativos. Ahora, para eso, es evidente que un nuevo tipo de adiestramiento se hace cada vez más necesario, tanto más que la administración por proyectos comienza a ser aceptada por un número creciente de instituciones gubernamentales en América latina.

En términos concretos, nos parece conveniente mencionar el esfuerzo que, en ese sentido, viene siendo desarrollado desde hace 6 años por la EIAP.

Esta organización sintió, a partir de 1967, que el área específica de la administración de proyectos, no obstante su importancia en el mundo moderno, permanecía, en América latina, en etapa de empirismo, con desarrollo y absorción muy lentos de la nueva tecnología que le es apropiado.

En verdad, la falta de administradores en América latina, de nivel intermedio, ceducadamente adiestrados en las técnicas modernas de administración de proyectos comenzó a ser identificada como un punto más de estrangulamiento del proceso de desarrollo socioeconómico, acarreado, entre otras consecuencias negativas, una sucesión de atrasos y de desperdicios en los provechos financiados por organizaciones internacionales, con evidente perjuicio y descrédito para las naciones de nuestro Continente.

Las agencias financieras fueron así, tal vez las primeras en sentir la necesidad de personal técnico capacitado para la administración y para el control de proyectos específicos de desarrollo, en los países de América latina.

En verdad, los organismos gubernamentales latinoamericanos carecen, en gran parte, de personal conocedor de la tecnología moderna ya incorporada en naciones más avanzadas -capaz de optimizar plazos, costos y desempeño técnico-.

El reconocimiento de esa deficiencia en el proceso de adiestramiento de administradores en América latina, llevó a la Fundación Getulio Vargas a crear, en la EIAP, una área de enseñanza destinada específicamente a adiestrar funcionarios públicos, de todos los países latinoamericanos, en administración de Proyectos.

Partiendo de un curso de carácter pionero, dictado en 1967, la EIAP viene a lo largo de esos 6 años, introduciendo nuevos elementos técnicos y metodológicos en sus programas de adiestramiento en el área de proyectos.

La EIAP enseña que: proyecto debe ser entendido como un conjunto de acciones administrativas, en que se utilizan recursos con miras a la realización de un objeto específico, físicamente identificado; a más

de eso, se caracteriza por ser finito, complejo, no homogéneo y no repetitivo, teniendo como sus parámetros de referencia, los factores tiempo, costo, desempeño y riesgo.

Para la EIAP, su programa de adiestramiento en administración de proyectos hace parte, por tanto, de la tentativa de modernización de la administración pública en América Latina y tiene como objetivo principal, la capacitación de personal para las funciones de planeación, programación, coordinación y control, no sólo de proyectos

específicos sino también de proyectos múltiples.

En resumen, es nuestro punto de vista el de que las técnicas de adiestramiento para ejecutivos deben reconocer que el proceso de desarrollo, en América Latina, depende, en gran parte, de un perfeccionamiento continuo que, ultrapasando los aspectos meramente técnicos, abarque de preferencia, una visión sistémica, capaz de asegurar la comprensión de la globalidad y de la interdependencia que caracterizan los procesos de crecimiento en el mundo moderno.

REFORMA ADMINISTRATIVA'

Reforma administrativa es sinónimo del proceso de racionalización burocrático que se inicia con la revolución burocrática.

Para Gerald E. Cciden es lila inducción artificial de la transformación administrativa, a pesar de las resistencias que provoca". p. 8.

"La reforma administrativa es el poder político en acción"; contiene realizaciones ideológicas, pleitos por control de áreas, servicios y gente, participantes e instituciones políticas, concesión de poderes, campañas estratégicas y tácticas obstructivas, compromisos y concesiones", p. 9.

Según Montgomery (citado por G. Coinden, p. 9) "Ie reforma administrativa es un proceso utilizado para ajustar las relaciones entre la burocracia y otros elementos en una sociedad, o dentro de la misma burocracia. " {en el cual} los propósitos de la reforma. •• varían según las circunstancias políticas",

En forma similar se puede describir la reforma administrativa como el proceso económico (redistribución de recursos y alteración de los productos finales) o como un proceso psicológico (la alteración de los patrones de comportamiento, creencias, actitudes y acciones individuales). p. 9.

En contraste con muchas otras áreas de la teoría administrativa en la cual el análisis está basado, en su mayoría o exclusivamente, en la práctica de los negocios, el análisis general de la reforma administrativa es más aplicable a la administración pública. p. 10.

la reforma administrativa puede ser una variable dependiente, o independiente, o ambos al mismo tiempo en forma de círculo cerrado. las reformas administrativas no surgen espontáneamente. "Son acciones sociales liberadas premeditadamente por 105 reformadores administrativos e implementadas a través de un sistema administrativo establecido, el cual es transformado en alguna forma. Los originadores de la reforma no necesitan ellos mismos ser parte del sis-

1 tomado del libro en preparación del autor sobre Reforma Administrativa.

tema administrativo, pero sus propuestas deben mostrar que satisfacen una necesidad sentida del sistema" -P-11-

"La administración es un producto cultural, un subsistema social que refleja los valores de una sociedad más amplia", p. 11.

La reforma exitosa debe ser precedida o acompañada de cambios en la cultura común y en los valores que permitan la aceptación y asimilación de la reforma. En tal sentido, la reforma administrativa es una variable dependiente. p. 11.

las tareas de los reformadores administrativos son el mejorar la labor y reorientaciones de los individuos, grupos e instituciones y asesorarlos para que sepan cómo alcanzar sus metas operativas más efectivamente, más económicamente y más oportunamente. los factores que ellos estudian son: los individuos, los grupos, las instituciones, la sociedad. pp. 13 Y 14.

El administrador es un promotor y gestor social que aboga por su clientela y humaniza las instituciones. Los reformadores administrativos no pueden ignorar tales factores obvios, imponiéndose ellos mismos fronteras o limitaciones que no deben cruzar.

PROCESO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

1. Decisión y apoyo político, 2. Conceptualización técnica-política, 3. Realización del diagnóstico, 4. Estrategia de la reforma administrativa, 5. la Institucionalización y ejecución de la reforma administrativa, y 6. Evaluación del proceso de la reforma administrativa.

1. Decisión y apoyo político

Originados en:

- a) Convicción propia o por compromiso de principales líderes políticos, en especial del Jefe de Estado.
- b) Organos supremos de Gobierno, especialmente en el ámbito del Jefe de Estado y de su gabinete.

- e) Criterio partidista mayoritario en el ejercicio del poder.
- dI Iniciativa del órgano legislativo y aceptación del órgano ejecutivo.
- e) Presiones de grupos importantes de poder y de formación de opinión pública.
- f) Presiones burocráticas para algunos aspectos de su interés particular e indirectamente para la reforma total.
- g) Recomendaciones técnicas de grupos profesionales, de usuarios o de organismos o misiones de colaboración internacional.

"M"hl la comprensión que tiene el Presidente Luis Echeverría sobre la importancia de la reforma administrativa debidamente programada como medio para alcanzar un mayor productivismo, establecer trabajo en equipo, una mayor prestación de servicios a los ciudadanos, un mayor contacto con la realidad; la considera como "... inseparable de la evolución general de la sociedad". Ha hecho hincapié también en la imperiosa necesidad de conjuntar la teoría y la práctica a través de una participación activa de quienes se enfrentan todos los días con los problemas y de quienes hacen de la administración su medio de vida. El Presidente ha decidido encabezar un nuevo gobierno caracterizado por un diálogo abierto y trabajo en equipo y por las reuniones celebradas en todo el territorio nacional. (El Presidente (C.f.R.) pág. 9, puntos "e-d"), Existe convicción propia y participación de apoyo político de los líderes y del Jefe de Estado. Habla de Organos Supremas de Gobierno y participación de su gabinete. Se crean comisiones Internas de Administración y Unidades de Programación y de Organización y Métodos en las diversas dependencias del ejecutivo, o coordinadas por los

Direcciones de Estudios Económicos y Estudios Administrativos.

Muy importante. Declaración sobre las cosas pequeñas que para hacerlas grandes deberían lograrse a través del proceso de la reforma administrativa, según declaraciones del Presidente de México (3/12/711, en el folleto sobre las Unidades de Organización y Métodos en el Sector Pública. p. 5.

"V" a I Manifiesto del Gobierno Venezolano de acelerar el Desarrollo Económico y Social. los programas de mejoras económicas y sociales que habrán de iniciarse, sólo podrán realizarse si se hace un esfuerzo realmente efectivo y sostenido para mejorar la capacidad de la Administración Pública de Venezuela.

- g) Es necesario destacar la gran ayuda que prestan, las Naciones Unidas tanto por intermedio de sus misiones de cooperación técnica como por intermedio de recomendaciones sobre reforma y, principalmente, en la necesidad de crear un organismo permanente de reforma precedido por una comisión encargada de hacer los estudios de factibilidad respectivos; como es, concretamente, en la creación de la Comisión de Administración Pública.
- h) Necesidad de vincular el proceso de reforma al sistema de Planificación del Desarrollo Económico y Social (Cap. 1, punto 4, p. 5), definiendo estrategias para ello.

"B" hl Ver pág. 15 "El Contexto Pelítico". la reforma administrativa es consecuencia de Reformas Constitucionales, del cambio de poder gubernamental y de la participación de la legislación, modificando estructuras. Se dan las pautas de a, b y d (ver p. 1B.1

"P" hl Cfr. "El Contexto Política". Informe Bolivia p. 15. Enfoque Constitucional y Jurídico.

2. Conceptualización técnico-política

Implica el diseño teórico de lo que debería ser la reforma administrativa para las características particulares del país en el momento histórico que vive y por tanto, muy vinculado a su ecología e idiosincrasia. Dicho diseño teórico supone la elaboración de un modelo o marco de referencia en el cual deben conjuntarse los criterios políticos y 105 aspectos técnicos para su ejecución, a fin de que el modelo sea realista y con posibilidades operativas.

- "M" 1) Presenta antecedentes de carácter histórico-político.
- 2) Le da un enfoque similar al que tiene la planificación con un proceso sistémico, además de sistemático, con instituciones de una gran ecología.
 - 3) Plan de desarrollo que sirva de punto de referencia para la reforma administrativa.
 - 4) Crecimiento anárquico institucional.
 - 5) Destaca la sectorialización.
 - 6) El enfoque sistémico.
 - 7) Divide el Plan Global que plantea en una serie de programas en orden de prioridad.
 - a) Instrumentación de los mecanismos de Reforma.
 - b) Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación.
 - c) Revisión de las bases legales de la actividad pública y federal.
 - d) Estructuración del sistema de información y estadística.
 - e) Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos.
 - f) Revisión a la administración de recursos materiales.
 - g) Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos.
 - h) Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental.

Se considera a la reforma administrativa como un esfuerzo permanente y sistemático que pretende imprimir dinamismo y nacionalidad al sector público en todos sus niveles, procurando generar esfuerzos similares tanto en el sector social como en el privado. Es decir, que la reforma está planteada como un proceso global y de cobertura nacional, aunque también como un esfuerzo descentralizado al nivel estatal y municipal.

Mejoramiento de la eficiencia institucional a través de: (programas micro-cdmln]strotivos].

- a) Delegación de responsabilidades administrativas, para contribuir a la descentralización del programa de gobierno.
- b) Simplificación de los trámites administrativos.
- c) Aumento de la capacidad de los servidores públicos mediante programas de desarrollo de recursos humanos.
- d) Racionalización y optimización del gasto pública.

- "V" 2. Convenimiento de que la reforma administrativa debe acometer bajo el ángulo de la administración para el desarrollo, o sea, la transformación de una administración pública tradicional para adaptarla al proceso del desarrollo.

Se logrará principalmente que la administración pública sea capaz de movilizar el desarrollo en total. (Cap. 11, punta 1, p. 7).

Proceso de reforma o desarrollo no copiado de ningún otro modelo sino de acuerdo a la realidad del país. (En este punto está de acuerdo y lo plantea el Gobierno Venezolano).

"El desarrollo en nuestro país no puede llevarse a cabo tal como se realizó en los países hoy llamados "desarralladas". (p. 8, punta 11). El proceso de reforma administrativa tiene un objeto claramente defl-

nido y ligado al desarrollo económico y social.

- "B" 2. Se da este factor como un modelo administrativo integral (ver pág. 5)
"El plan está diseñado con un enfoque que permite suficiente flexibilidad para ajustarlo y adoptarlo periódicamente..."
- Ver pág. 56 (inciso 51
"Consignar que la Administración...")
 - y Proceso Integral (pág. 56)
"Todos los elementos estructurales y funcionales de la acción gubernamental han de reajustar su organización para que el conjunto funcione como un todo. Tal conjunto armónico, se obtiene a través del diseño e implantación de un Plan General.
- Ver pág. 58 (inciso oJ
"Preparar y reactualizar periódicamente...")
- Ver pág. 186 (En el caso particular de Bolivia...")

"P" 2. Dirección y orientación política con carácter integral a través de la acción de cada Ministro en su respectivo sector.

SECTOR

Se acuñó en el Perú el criterio de sectorialización como elemento fundamental para el reordenamiento de su administración pública, ya que una "clara identificación y definición de cada uno de los sectores de actividad pública es un elemento indispensable para que la organización gubernamental sea racional y adecuada o cada sector o campo básico de actividad social y económica del país, a la vez que tiene una autoridad política responsable de formular y velar por el cumplimiento de la política y planes del sector. El Ministerio es la institución central de cada sector y al Ministro competen primordialmente funciones de dirigir el Sector, de acuerdo a una política previamente establecido. Asegurar la unidad

del Sector dentro de la política general y en armonía con planes de Gobierno".

SISTEMAS

La sectorialización de la actividad pública va acompañada de la necesaria institucionalización de los "Sistemas Administrativos", de apoyo y de equilibrio.

Necesidad de actividades inter-sectoriales para los cuales operan Comisiones interministeriales.

Peligro de convertir el criterio de sector en algo administrativo y a todos las instituciones en organismos desconcentrados.

Necesidad de "rescatar" la significación conceptual o convencional (política) del Sector como elemento fundamental de reordenamiento macro-administrativo.

En Perú las características fundamentales del sector son:

- a) Homogeneidad y especificidad de políticas
- b) Gobernabilidad de la actividad administrativa
- c) No institucionalidad (no institucionalizable)
- d) Compatibilidad con la plenitud institucional
- e) Potencialidad para el comportamiento inter-sectorial.

Las instituciones públicas o gubernamentales privadas no pertenecen a ningún sector, sino que están gobernadas por la normatividad de todos y cada uno de los Ministerios sectoriales que detectan algún grado de interés público en aquella porción de actividad institucional que carga bajo el Gobierno de su sector.

El Administrativo de apoyo surge de la necesidad de orientar homogénicamente procesos técnicos sobre recursos públicos, dada la actual complejidad de la Administración.

El Sistema de Apoyo.-"Gobierna" técnicamente su ámbito.

Los sistemas de Equilibrio buscan el equilibrio global de la actividad pública, en relación con la sociedad a la cual sirven, y son organismos de asesoría a las decisiones del Gobierno nacional.

SISTEMAS

Se ha dado mucho énfasis a la importancia que tiene la organización y funcionamiento de unidades de abastecimientos (adquisiciones) y aunque se trata sobre la estructura orgánica, no parece que el respectivo manual elaborado pretenda crear una estructura central que venga a normalizar las actividades de los diferentes unidades sectoriales y ministeriales. La conveniencia sistémica pareciera estar orientada más bien a través del cumplimiento de una serie de normas dadas en el respectivo manual.

Se ha trabajado, también, en una asistencia técnica para el sistema de orientación e información al público.

Se han hecho también esfuerzos para racionalizar todo lo referente a las condiciones del trabajo para el personal civil de las dependencias del ejecutivo, tales como: los requisitos de admisión, los nombramientos, los salarios, la jornada de trabajo, los descansos, vacaciones, permisos, los estímulos, recompensas, etc., todo lo cual podría constituir en el futuro, las bases de un sistema de carrera administrativa y de méritos.

ORGANIZACION y METODOS

La función de estos sistemas está muy ligada a la forma y ámbito de la toma de decisiones políticas, así como a la utilización de capacidad completa de la Administración Pública.

Su existencia requiere de la existencia previa de un grado de complejidad de la organización administrativa, en cuanto trabajen sobre los agregados de sistemas y sectores, o de ambos.

DESCENTRALIZACION

Los dilemas en cuanto a organismos y empresas públicas. El problema de los directores o juntas directivas. Importancia del señalamiento de normas de relación funcional con sus respectivos Ministerios, o Sectores.

Ver aspectos, p. 13 a 15.

Racionalidad en ese campo, más que en el de la Sectorialización en el Perú.

REGIONALIZACION p. 19.

GOBIERNOS LOCALES

Falta de normatividad, falta de comunicación, falta de demarcación territorial nacional, financiamiento, burocratismo, portfolización, capacitación.

3. Realización del diagnóstico

Permite conocer cuál es la realidad en relación con la concepción tecnopolítica del modelo.

El diagnóstico debe ser global y macro-administrativo, pero puede dar las referencias sectoriales, institucionales y micro-administrativas que han permitido formularlo.

"Y" Diagnóstico de los sistemas consiste en la realización de un estudio exhaustivo de cada uno de los sistemas para conocer su organización y funcionamiento actual, su eficacia, la calidad y cantidad del producto que se obtiene.

El resultado debe ser contrastado con con las propuestas de reforma que se presentan a fin de diseñar los sistemas definitivos.

"8" 3. Se da este factor con bastante similitud con respecto a la política para el diagnóstico; pero es muy evidente la falta de datos disponibles. Hay carencias de estudios generales sobre la problemática administrativa para reflejar los problemas de cualquier área específico.

Falta institucionalización del proceso de modernización administrativa, lo que obliga a manejar las reformas con acciones discontinuas en el tiempo, a cargo de los órganos que tienen los problemas específicos y a

realizar reformas micro-administrativas rígidas, sin una orientación macro-administrativa general y permanente.

"P" 3. Está influido por lo estrategia, pues no es neutro por naturaleza.

4. Estrategia de la Reforma Administrativa

Comprende las políticas y medidas que el modelo de reforma administrativo propone preservar en los aspectos positivos y paro cambiar los negativos indicados por el diagnóstico en relación con:

"M" Merece una mención especial la constitución de "comités técnicos consultivos", tales como el jurídico, el de organización y métodos y de administración de recursos humanos (véase cfr. la Reforma de la Administración de los Recursos Humanos. Boletín de Estudios No. 2, pp. 28 a 35 inclusive). Los aspectos principales de esos lineamientos son: la síntesis de la problemático y del programa de reforma, el objetivo, las actividades y plazos, entre éstos: a corto plazo, un censo de recursos humanos del Gobierno federal, a mediano plazo, los subsistemas

de planificación de empleo, de capacitación de administración de sueldos y salarios, de prestaciones y de servicios, de relaciones laborales, de información, y a largo plazo, la creación de un Organo Central de Recursos Humanos.

Entre otros cosas, también se proponen diferentes mecanismos, modalidades, costos, etc.

Importando de la idea sistémica como parte de la reforma administrativa moderna, que ya no queda constreñida a algunos aspectos de carácter legal, de O. y M., del personal, etc., sino que es global y sistémica. "Sistema (para Caiden) es un conjunto de entidades coherente y con sentido de propósito común.

Tiene inputs y da outputs que son afectados por los resultados sistémicos.

"Modernización consiste en cosas que sociedades avanzadas, que se "modernizan," aspiran alcanzar".

Los transformaciones históricas crearon sistemas cerrados en tanto que las modernas pretenden crear sistemas abiertos a la mayoría de los grupos e ideas. la pluralidad. Nada es estático y por tanto pronto o tarde todo llega a un fin.

		Cooperativos
		Normativas
	Estrategias	Utilitarias
		Nectrcueentes
		Propósito more!
	Las razones d. la Reforma Admlnlstratfva	Transformación artificial, no por inercia o esponténeec.
RefOfma y Mvolución		Eliminación de lo resistencia administrativa.
		Difefencias de actitud
		Diferencias de enfoques
	Perspectivas d. la Reformo Administrativa	El Estado burocrático pero contempofáneo
		Reforma insoslayable en los Estados de independencia reciente
		la anticipación de la reformo, automatización

El proceso de la reforma administrativa

1. Reconocimiento acerca de su necesidad.
2. Formulación de metas- y objetivos, de estrategias y tácticas.
3. Implementación de la reforma.
4. Evaluación.

Obstáculos a la Reforma Administrativa

Territoriales (Geografía)

Historia

Tecnología

Cultura

Economía

Sociedad

Política

Errores en orqcnlzcción de la reforma cdministrativa.

La quinta esencia de la Reforma Administrativa

Negación de la reforma administrativa. El relevamiento de la Teoría de la Reforma Administrativa. Los reformadores odmlnistrativos.

Estrategia de la refonna • Máximas:

- No pretender todo al momento
- No ser perfeccionista
- No tener etapas intermedias innecesarias
- Desarrollar un clima apropiado a través de una predisposición, orientada hacia nuevas formas de procesamiento y comportamiento
- Restringir consecuencias negativas
- No copiar de otras experiencias
- Usar al máximo instituciones existentes
- Planificar cada etapa y evaluar la pre- vio
- Dar énfasis al feedback (retroalimentación)
- Actuar can flexibilidad
- Evaluar lo bueno y lo molo.

a) Su institucionalización sistémica, con

especial referencia a la oficina normativa y coordinadora central.

- b1 La concepción global de la reformo administrativo poro su ejecución de largo, mediano y corto plazo, así como los sectores o instituciones en donde se lnciará, como áreas de demostración, o por ser prioritarios a su implementación con propósitos de desarrollo, o por las necesidades de la planificación.
- e) la definición de los criterios macro y ml- ero administrativos, referidos los prime- ros o robustecer lo coherencia de las ac- tividades de los órganos y organismos del Estado; de las políticas sectoriales, de la centralización de las mismas y de la descentralización de su ejecución, según corresponda; de los sistemas admi- nistrativos asesores y auxiliares o de apoyo.
- d) La definición de los criterios micro-admi- nistrativos referidos a la desconcentra- ción, a los procesos y procedimientos ad- ministrativos y a la participación pleno de todo el personal público.
- e) las tácticas a seguir para materializar todo lo anterior, COn un criterio pres- criptivo de corrección y de superación de problemas; la elaboración de los planes de largo, mediano y corto plazo y den- tro de unos y otros de los programas y proyectos que los forman.

"M" fl Se ha dada énfasis por el propia Presidente de la República a la im- portancia que tienen en las Unida- des de programación de las depen- dencias del ejecutivo, de organismos descentralizados, y de la participa- ción de las empresas estatales. Tem- bién se hace hincapié en la necesi- dad de mejoramiento en la toma de decisiones y de lo Interdepen- dencia con que deben actuar todos los organismos públicos.

"VI" f) Se ha calificado a la Administración Pública y su Reforma como un fcc- tor estratégico del desarrollo. Pues- to que a ella le corresponde reoll- zar todas las fases de la planifica- ción y convertir en realidad las pre- visiones del plan.

El Estado en este Proceso tiene un papel homogéneo.

"S" f) La reforma administrativa es Uno de 105 instrumentos de desarrollo por el concepto que se tiene de que el gobierno es factor fundamental del cambio.

La función de gobierno y función administrativa gerencial, es decir, los procesos políticos gubernamentales y los procesos de gestión o gerencia, están en unión de un mismo titular.

Tiene que haber una planificación administrativa que comprenda un juego de definiciones políticas de gran trascendencia.

La reforma administrativa tendrá como función: el estudio, revisión, actualización y tecnificación de:

- a l Los sistemas verticales
- b l los sistemas horizontales
- e l Los ordenamientos jurídico-administrativos
- d l Los métodos y técnicas par medio de las cuales cada sistema cumple su función particular interrelacionado con los demás.

La estrategia debe entenderse como un cuerpo coherente de decisiones que Se puede tomar de un conjunto ete alternativas de diversa naturaleza, que tienden a la consecución de un mismo objetivo.

5. La Institucionalización y Eiecución de la Reforma Administrativa

Implica la aceptación política de dicha estrategia, a través de su legitimación por los órganos supremos del Gobier-

no, la prevurn de los recursos o insumas de personal, financieros y materiales que de acuerdo o los planes, programas y proyectos y sus respectivos presupuestos y cronogramas (en términos de metas y de financiamiento), sean necesarios para la implementación del proceso de reforma administrativa con criterio sistémico. Es decir, a través de una oficina central normativo y coordinadora, con una relación de alto nivel jerárquico, y de unidades ministeriales e institucionales centrales, descentralizadas funcional y administrativamente, que tengan la responsabilidad de llevarla a cabo de manera conjunta.

"V" Adscripción de la Comisión de Administración Pública a la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

6. Evaluación del Proceso de Reforma Administrativa

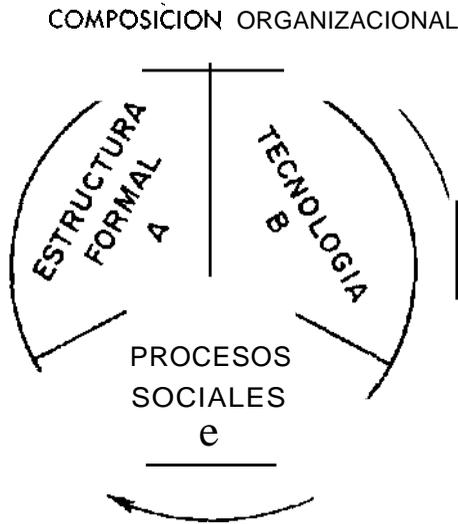
Estudio y análisis del proceso integral, o través de sus diversas etapas de decisión y apoyo político, conceptualización técnico-política, análisis de las realidades planteadas en el diagnóstico y de las acciones correctivas propuestas en Jo estrategia, a trevé de las tácticas de su institucionalización y de la ejecución de la reforma administrativa. Con la evaluación se cierra un ciclo para comenzar el siguiente, puesto que la reforma administrativa es un proceso continuo, estrechamente vinculado con los otros esfuerzos también continuos del proceso de desarrollo integral de un país.

"... sólo subsistirán y se desarrollarán aquellas instituciones que se preveen por la planeación y dirección d. los cambios requeridos."

DESARROLLO ORGANIZACIONAL

1. Anatomía y Fisiología de la Empresa

En todas las organizaciones de trabajo encontremos tres aspectos fundamentales:



A. Estructura Formal

De la observación de un organigrama podemos deducir algunos elementos de su estructura interna; tales como: niveles jerárquicos, líneas y tipos de autoridad, canales de comunicación, áreas de trabajo, tamaño de la organización, etc. Existen también otros elementos que a pesar de no estar insertados en el organigrama, pertenecen también a la estructura formal de la Empresa; tal es el caso de los objetivos que se pretenden alcanzar, y de las políticas y procedimientos que regulan todas las actividades que se realizan.

los criterios para determinar si un elemento forma parte de la unidad estructural de la organización, son los siguientes:

- Estabilidad.-Son elementos relativamente estáticos, pueden eventualmente ser modificados, pero por su propia naturaleza tienden a mantenerse sin cambios durante un cierto período de tiempo.
- Pasividad.-Son elementos teóricos que presentan una situación ideal. Nos muestran lo que debe ser, pero no nos aseguran que así suceda en la realidad. Pertenecen más al ámbito de la planeación que al de la operación.
- Formalidad.-Son elementos que se han establecido oficialmente por leyes, decretos, convenios, acuerdos formales o decisiones de alguna persona o grupo que tiene autoridad para ello.

B. Tecnología

Todas las organizaciones cuentan con diversas herramientas técnicas que les permiten operar cada vez con un grado de eficiencia mayor. Cabe destacar la importante aportación de la cibernética, que se ha traducido en sistemas de información más eficaces y consecuentemente en mejores decisiones administrativas.

C. Procesos Sociales

La existencia de una estructura y una tecnología determinadas, no serviría de nada sin la intervención del elemento humano que es quien pone en movimiento esa estructura, utilizando los recursos tecnológicos de que dispone. Esta intervención de los individuos dentro de las organizaciones se manifiesta de diferentes formas; por ello, podemos hablar de la existencia de diversos procesos sociales:

- Comunicación
- Dirección
- Toma de Decisiones
- Colaboración
- Solución de Problemas
- Solución de Conflictos
- etc.

2. El Cambio: único elemento permanente

A través de la simple observación podemos comprobar que todas las Instituciones se desenvuelven en un medio eminentemente cambiante, y que estos movimientos del exterior, afectan fatalmente la vida interna de las Organizaciones. Es indudable que los directrices y criterios que rigen la vida económica/ política, religiosa, cultural y social de las agrupaciones humanas de nuestra época, difieren notablemente de las directrices y criterios que regularon la vida y la conducta de pasadas generaciones.

Al analizar esta dinámica externa y sus repercusiones en la organización, pueden observarse dos hechos fundamentales:

10. los cambios ocurren más rápidamente fuera de las Instituciones que dentro de ellas.
20. Se manifiesta una sensible lentitud en los cambios socio-culturales con relación a los tecnológicos.

Lo anterior ha provocado por una parte que las Organizaciones de trabajo evolucionen más lentamente que el medio exterior, y además, que los procesos sociales que ocurren en ellas, sufran retrasos considerables con relación al desarrollo que experimentan en su estructura y su tecnología.

3. Concepto de Desarrollo Organizacional

Un objetivo básico del DESARROLLO ORGANIZACIONAL es ofrecer herramientas que generen el mejoramiento de los procesos sociales en el seno de las empresas, para lograr así, un mejor funcionamiento de sus estructuras y un mejor aprovechamiento

de sus recursos técnicos. Dicho en otra forma, el DESARROLLO ORGANIZACIONAL constituye un esfuerzo para adaptar a las Instituciones a los cambios ecológicos/ y para establecer el equilibrio y la armonía entre la estructura formal, los medios técnicos y los recursos humanos que actúan en las propias Organizaciones.

El Desarrollo Organizacional entraña un cambio en la cultura de las Organizaciones -conjunto de volares aprendidos y comportados sobre las pautas que regulan el comportamiento de sus integrantes-. Implica la sustitución de una cultura que evade el examen objetivo de los procesos sociales (sobre todo en las áreas de planeación, comunicación y toma de decisiones), por otra cultura, más auténtica y dinámica. que se avoque sistemáticamente y con optimismo al análisis de estos procesos, sembrando así las semillas del mejoramiento y de la autorrenovación.

4. fases del Desarrollo Organizacional

En el Desarrollo Organizacional podemos localizar dos etapas igualmente necesarias e importantes: una de diagnóstico y otra de intervención planeada.

En la primera fase, la Organización debe confirmar si su estructura y tecnología se adecúan a las condiciones espacio-temporales; por otra parte, debe evaluar el comportamiento de los individuos y grupos que la integran para precisar si su conducta se apega a lo deseable.

Los datos obtenidos a través de diversas técnicas de investigación, son clasificados y analizados para determinar los posibles desajustes y sus causas.

En la segunda etapa, se planifican intervenciones para eliminar las condiciones anormales; en este punto, la Institución deberá ofrecer un medio propicio para que sus miembros deseen el cambio y sean capaces de planearlo y dirigirlo.

Ahora bien, a pesar de que no existe una Organización igual a otra, se ha podido observar que existen desajustes -especialmente en los procesos sociales-, comunes

a la mayoría de las agrupaciones de trabajo.

El propósito de este breve apunte, consiste en mostrar la problemática que presentan algunos procesos sociales básicos, analizar sus causas y definir las condiciones necesarias para eliminar los desajustes actuales, estableciendo un mecanismo de auto-crítica que permita planear y dirigir los cambios en los procesos sociales, según los requerimientos que habrán de presentarse en el futuro.

En síntesis el Desarrollo Organizacional es:

- a. Un esfuerzo para la introducción de cambios planeados sobre la base de un análisis en el que participan todos los miembros de la Organización.
- b. Un programa que afecta a la institución, parcial o totalmente.
- c. Una técnica social que busca incrementar la eficiencia organizacional, mejorar la selección de alternativas y propiciar la auto-renovación.
- d. Una estrategia de diagnóstico e intervención basada en la auto-crítica, el aprendizaje de las propias experiencias, y el establecimiento de un clima propicio para llevar a cabo cambios estructurales, técnicos y sociales.

DESARROLLO EN CAMPOS ABIERTOS

Uno de los criterios que prevalecen entre jefes y funcionarios de empresas privadas y de instituciones públicas, es considerar que la estandarización y uniformidad de ciertos trabajos realizados por personal de oficina no es posible, dado que va en razón del propio sistema de trabajo de los jefes de las áreas bajo su responsabilidad. Es decir, que cada empleado hace su tarea de acuerdo a la "manera persone!" de quien recibe órdenes e instrucciones.

De acuerdo con esto, resulta que los auxiliares de contabilidad, archivistas, gestores, secretarias, en fin, operativos en general, realizan una labor que se supone igual por cuanto a conocimiento "mecánica de trabajo" y experiencia, pero difiere en el procedimiento tiempo y norma.

Así, nos encontramos con el caso de Jas secretarias, las que una vez sacadas de la rutina constituida, ya no están en condiciones de realizar su trabajo hasta no volver a ambientarse con el nuevo jefe, es decir, hay un espacio vacío de productividad.

Si entrevistamos a una secretaria en esas condiciones justificará su descontrol porque está acostumbrada a una voz, a un horario, a una regla, a un modo.

Si a un empleado se le pregunta cuáles son las políticas o simplemente cuáles las funciones de la Institución o Empresa donde labora, confusamente indicará su tarea "mecánica y rutinaria" del día, ignorante de lo que sucede a su alrededor.

En el campo de la Administración Pública Moderna, se busca que los empleados operativos desarrollen sus aptitudes y posibilidades en campos abiertos y no se conviertan en "automáticos" al servicio de una sola área y de un solo jefe.

En la labor rutinaria se percibe mayor desperdicio de tiempo, errores y tensión. Por tanto, al romper lo rutina, se logra que los subalternos desempeñen su labor con verdadero y sincero entusiasmo al cambiar de atmósfera de trabajo, distinguida por espacio, actitudes diferentes de las personas que

105 rodean, nuevas exigencias y consideraciones.

Por lo dicho puede verse que el clima de trabajo es el fruto de un acondicionamiento especial a que se ha sometido el empleado, ese acondicionamiento tiene que ver con la modificación profunda del sentir del mismo.

También se pretende que exista una humanización en las relaciones personales. Oportunidad de promover y estimularlas con 105 compañeros de las otras áreas y armonización entre las mismas. Refleja directamente la posibilidad de comunicación y disposición para y con los demás, estableciendo un círculo de: ambiente solidario animosidad, aprecio mutuo y una claridad de: conducta, forma de ser, inquietudes, maneras, etc.

Conviene que los empleados se integren a las diversas zonas de actividad logrando con esto expansión de sus conocimientos e información de lo que su trabajo representa. Conocimiento de las funciones que desarrolla el Area General, con definición clara de las líneas de autoridad, comprensión clara de las responsabilidades y claridad en las relaciones con 105 diferentes niveles.

y ante todo saber que es partícipe de un programa de propósitos y objetivos a alcanzar y que su labor es importante.

Oportunidad de aprender más. Se ha considerado que a mayor conocimiento mayor percepción material y la satisfacción de recibir "el salario psicológico" que tiene que ver con la satisfacción del empleado y su sentido de identificación con la empresa.

El sistema de rotación implica una buena táctica de organización, ya que la cadena de resultados no se rompe por ausencias individuales o cambio de personal ejecutivo. Esta medida es capaz de aumentar la productividad.

Oportunidad de mejorar el sistema de trabajo, debido a que se estandarizan y se concretizan los procedimientos; muchos métodos de trabajo que antes se usaban en forma aislada y esporádica se convierten en verdaderas técnicas de organización al poner a disposición del grupo por jefes y empleados, las particulares experiencias,

condiciones, sistemas, orden e instrumentos de realización del trabajo creando disciplina grupal.

No requiere personal extra porque el rendimiento es máximo como consecuencia del aprovechamiento de los factores Administrativos tales como la adecuada sustitución de empleados, procedimientos definidos, conocimiento real de la tarea y fundamentalmente la búsqueda personal por sobresalir en el grupo.

Es preocupación actual que el trabajo humano mejore los objetivos y esto es una necesidad que no debe confundirse con el hecho de que los elementos de trabajo sacrifiquen comodidad y se oumente el esfuerzo físico.

La productividad es más bien un valor para aprovechar mejor los recursos humanos y obtener con el mínimo esfuerzo y el mayor rendimiento los objetivos de las áreas. Lo que está buscando es una constante y variada labor, una elevada moral del empleado y un índice bajo de desperdicio.

Además el factor humano es objeto de un control adecuado dispersando aquellas condiciones de rutina, tortuguismo, intolerancia provocada por falta de cambio y privilegios originados por la relación Inter-personal, entre empleados y jefe en una sola zona.

Hay con lo anterior un fenómeno que vale la pena analizar; cuando un empleado convive todo el tiempo de su trabajo en una sola área y a las órdenes de una sola persona se establece en forma bilateral la aceptación o la conformidad, creando con esto un campo de indiferencia, es decir los dos convienen resignadamente que el trabajo que se desarrolla es tolerable.

Peligra también un hecho, que en nuestro medio es muy frecuente; la simpatía personal para un empleado agradable en su trato, o recomendado, o por amistad, pero ineficiente en su tarea.

En los casos anteriores la colificación por méritos no refleja la realidad, perjudicando la acción de superarse y el encuentro de estímulos. La evaluación entonces debe estar determinada de acuerdo a los infor-

mes de cada jefe con quien el empleado ha tratado.

Se higieniza más el área. Simplemente el que quede imbuido en el empleado el concepto de organización permite la disciplina de realizar su tarea al día, de tener en orden los implementos y materiales de trabajo, de mantener limpio su espacio. Además hay un factor de carácter personal y es no quedar en evidencia ante el que lo sustituye por la rotación del grupo.

En conclusión, la participación activa en diferentes áreas permite una mayor productividad por los siguientes aspectos que son fundamentales.

- a) Mejoramiento de las relaciones.
- b) Actitud mental en busca de superación en su labor dado que está bajo la vigilancia de nuevas personas.
- c) Como consecuencia, persigue una calificación que le permita colocarse en una mejor posición.

Se trata pues, de aprovechar mejor la actuación del hombre en su propio beneficio y en el de la Institución a la que sirve.

EL GRUPO SECRETARIAL y LA ROTACION DE SUS INTEGRANTES

- A). El grupo secretarial se integra con las secretarías (os) de una área general de trabajo (nivel de Gerencia, Dirección o Departamento). Se determina que el trabajo del grupo secretarial es taquigrafía, mecanografía, archivo, investigación, manejo de documentos y actividades consideradas dentro del trabajo de oficina como 'área básica'.

Es comprensible que dentro del grupo secretarial no se integra a los secretarías (os) de los Directores, Gerentes o Funcionarios de Alto Nivel, dado que su trabajo corresponde además de lo especificado anteriormente, a funciones de relación, consulta, confidencia-

lidad, trabajo llamado tarea especial y auxiliar.

- B). Una vez constituido el grupo, Se organiza una serie de pláticas Informativas sobre los objetivos de la empresa y los propósitos de esa área general.
- e). Se establece un curso de capacitación y superación secreterkl.

O). Se determina la descripción detallada y uniforme del puesto a realizar por los integrantes.

El. Se programa la rotación mensual de manera que cada área particular (nivel de división o sección u oficina) reciba cada mes una secretaria (oJ diferente).

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO

Antecedente.

La historia de la Administración Pública Mexicana muestra cómo, desde sus inicios en 1821, se han llevado a cabo diversos intentos para mejorarla y adaptarla a los cambiantes exigencias de los programas gubernamentales o de los acontecimientos históricos**

Sin embargo, una revisión de los esfuerzos de reforma realizados a lo largo de más de 150 años, revela que éstos casi siempre resultaron aislados, sin una relación de continuidad entre ellos y en la mayoría de los casos no respondieron a un plan integral, ni alcanzaron a Instrumentarse de una manera completa, bien porque no contaron con el apoyo político y técnico adecuado o con las decisiones oportunas y eslabonadas que se hubieran requerido para su eficaz implantación. Puede decirse que es apenas en estos últimos años cuando se ha intentado llevar a cabo una reforma administrativa mayor o de

1 Para efectos de este trabajo, se parle de la idea de que una reforma administrativa debe ser concebida como un "proceso permanente".

Es un proceso que debe ser necesariamente deliberado por parte de las altas autoridades gubernamentales y, si ha de tener éxito en su esfuerzo por vencer las resistencias que vaya encontrando en su camino, debe contar además con pleno apoyo político y con una adecuada estrategia de implantación —que prevea las políticas para trotar con los obstáculos que le opongan los intereses formales e informales que habrán necesariamente de detectarse—. Requiere asimismo de la plena participación y del consenso mayoritario de los servidores públicos, sea cual fuere su nivel administrativo.

Por otra parte, debido a que la administración pública no existe en el vacío, sino que forma parte de un sistema social global y refleja históricamente los valores de dicho sistema, no debe concebirse la reforma como un fin en sí misma, sino que debe considerarse como medio para alcanzar los fines que

fondo, de una manera sistemática y programada.

Los primeros cien años de la administración pública mexicana se caracterizaron por una profunda turbulencia en los aspectos políticos, económicos y sociales. Los objetivos preponderantes en la primera mitad de este período fueron, en lo externo, consolidar la recién adquirida independencia política y, por lo que se refiere a la vida interna, establecer una soberanía efectiva a nivel nacional. Esto planteaba, por una parte, decidir la forma de gobierno (federal, centralista, de legislativo predominante o de ejecutivo fuerte) que habría de dar cauce a la vida de la nueva nación; y, por la otra, institucionalizar las nuevas reglas de juego que permitieran sustituir las estructuras generadas durante la dependencia colonial. En este mismo período el país sufrió diversas invasiones extranjeras —de las cuales al menos dos tuvieron alcances mayores— y presenció dos profundas revoluciones político-sociales a nivel nacional.

En estas condiciones es fácil entender que en este proceso de definición del modelo político-social que habría de adoptar el nuevo país, aunado a la necesidad de combatir la dispersión de esfuerzos y la consecuente desorganización de los mecanismos de la Administración Pública —básicamente de corte colonial— ganó terreno la tesis en favor de fortalecer el poder ejecutivo. Así se explica, en buena parte, el

se proponga una sociedad organizada jurídicamente. Por esta razón, una reforma administrativa general, se encuentra relacionada con otras reformas de carácter social, económico y política. Todo proceso de reforma, exige a su vez ser programado y administrado; esto implica contar con un modelo básico y unos objetivos bien definidos que le sirvan de marco de referencia, así como de mecanismos institucionales de operación y de apoyo, que le garanticen la capacidad científica, técnica-administrativa y política necesario para poder revisar, evaluar y proponer los sistemas, los procedimientos y las estructuras que vaya requiriendo la administración pública para el adecuado cumplimiento de los objetivos que tienen encomendados.

esfuerzo de los primeros gobiernos por centralizar y concentrar el nueve poder del Estado,² aunque esto se hiciera bajo una tesis formalmente federalista.

Al desaparecer la administración colonial y mientras se consolidaba el nuevo Estado Nacional, surgieron poderosos cacicazgos locales que controlaban vastas porciones del territorio nacional, atomizando y aislando a las diversas regiones del país y dando origen a frecuentes cambios de gobierno. Por estas razones los principales intentos de reforma administrativa de ese periodo se dirigieron a restablecer los más elementales instrumentos de gobierno -Hacienda, Ejército y Policía, Tribunales de Justicia- y fueron obligadamente parciales. Muchos de ellos se agotaron en el mero anuncio de modificaciones legales, que no siempre se tradujeron en realidades, bien fuese por falta de los instrumentos y recursos apropiados o bien por falta de tiempo para llevarlas a cabo. En otras ocasiones estas "reestructuraciones" o "reorganizaciones" se reducían a ceses masivos de personal en busca de economías presupuestarias o de medidas político-militares.

fue así que, durante los primeros 22 años de vida independiente, el gobierno federal contó con sólo cuatro secretarías de Estado³ o dependencias directas del Ejecutivo, básicamente encargadas de las funciones de ley y orden. No fue sino hasta 1853 que

² Según Córdova, Arnaldo (La Formación del Poder Político en México, Serie Popular *Era*, No. 15, 1972, p. 9), durante mucho tiempo el Estado nectenal sólo lo era de nombre, "sin control efectivo sobre la población y el territorio, sin autoridad y contenido por una miríada de poderes locales cuya autonomía era el signo indudable de la debilidad de los poderes cenfretes".

³ La Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina, la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos (ya que en aquella época no existía una clara separación entre la Iglesia y el Estado y, por otro lado, las autoridades eclesiásticas estaban encargadas de impartir la enseñanza), y la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda.

se instituyó una quinta secretaría, la de Fomento (para impulsar la agricultura, la industria y el comercio).

En 1857, una nueva revolución popular de corte liberal llamada "de la Reforma", apoyó a una nueva Constitución que, al tiempo de consagrar las garantías Individuales que caracterizan al Estado Moderno, fortaleció al órgano Legislativo y redujo las facultades del Ejecutivo con la idea de evitar los extremos a que habían llegado algunos presidentes anteriores, en especial el dictador Santa Anna, cuyos excesos originaron el movimiento referido.

Sin embargo, las fuerzas conservadoras no aceptaron de buen grado la nueva Constitución, desatándose una lucha interna que se prolongó de 1858 a 1861 y que culminó con la separación del Estado y la Iglesia, en ese entonces la principal propietaria de la riqueza territorial del país.

El Presidente Benito Juárez fue la cabeza indudable de ese importante movimiento político. En los momentos de triunfo sobre las fuerzas reaccionarias advertía en un Manifiesto al país que "el instinto de la Nación, ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas, (había) comprendido que las revoluciones serán estériles y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras no se corone la obra con la revolución administrativa".⁴

Esta "revolución administrativa", de haberse logrado hubiera constituido, sin duda, el primer caso de reforma administrativa que se hacía en la nueva nación con un carácter integral y sistemático. Sin embargo, los hechos inmediatos obligaron a Juárez a posponer tan necesaria medida, porque ese mismo año, 1861, el país fue invadido nuevamente por tropas extranjeras que venían en apoyo de los derrotados conservadores, quienes habían solicitado a Francia la Instalación de un imperio en México con un príncipe austríaco a la cabeza, Maximiliano de Habsburgo.

⁴ "La Administración Pública en la Época de Juárez (1851-1872)", segundo tomo, Secretaría de la Presidencia, México, 1973.

Juárez luchó por defender el gobierno republicano y después de tres años de esfuerzos -que culminaron con la expulsión de los franceses y la muerte del pretendido emperador- fue electo nuevamente presidente. Con esa investidura murió, en 1872, cuando trataba de fortalecer las facultades del Ejecutivo y así llevar a cabo su anunciado programa de reforma administrativa. Sin embargo, este intento fue parcialmente logrado por su sucesor (Lerdo) -quien restableció la Cámara de Senadores-, y fue consumado al extremo -de hecho- por Porfirio Díaz, quien ocupó la Presidencia por espacio de 33 años, de 1876 a 1911, después de haber derrocado a Lerdo cuando éste pretendía reelegirse.

Durante la prolongada dictadura de Porfirio Díaz el gobierno se dedicó básicamente a promover la construcción de la infraestructura necesaria (carreteras, ferrocarriles, plantas eléctricas y obras públicas) para propiciar la penetración del capital extranjero con la idea de desarrollar y modernizar el país.⁵ Con esos objetivos en mente, se llevaron a cabo en esa época importantes reformas administrativas básicamente técnicas,⁶ parciales y de carácter incremental,⁷ como la institución del presupuesto anual,⁸ clasificado en ramos y partidas y la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Pero la ausencia de participación política, y las injusticias cometidas en contra de la población nacional en el intento de capitalizar al país y atraer la inversión extranjera, motivaron un nuevo y profundo movimiento revolucionario popular contra la dictadura de Díaz y los grupos privilegiados que éste había favorecido -principalmente los grandes terratenientes- que se prolongó a lo largo de siete años (1910-17) y costó cerca de un millón de vidas. Al triunfo de las fuerzas populares (1917) se elabó

una Constitución que impuso nuevos objetivos de carácter económico y social al Estado mexicano y sentó las bases para convertir el gobierno federal -desde entonces legalmente con un Ejecutivo fuerte- en un instrumento encargado del mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población no sólo en el aspecto económico, sino en el político, social y cultural.

Para cumplir los nuevos objetivos del Estado, se hizo necesaria la creación de una nueva y más compleja administración pública. Fue así que en 1917 se llevó a cabo la primera transformación técnica,⁹ comprensiva -si bien incremental y no programática- del Ejecutivo Federal, al crearse constitucionalmente un nuevo tipo de órgano dependiente del Presidente: los Departamentos Administrativos. Bajo esta denominación se establecieron organismos distintos a las Secretarías de Estado -sus titulares no serían políticamente responsables ante el órgano legislativo- para encargarse de la provisión de diversos servicios de apoyo, comunes a todo el Sector Público, tales como las adquisiciones y los abastecimientos del gobierno (1917), el control administrativo y contable de las actividades gubernamentales (1917), las estadísticas (1922), el presupuesto (1928), la protección de los trabajadores (1932) y la reforma agraria (1934).

Adicionalmente, en los últimos 55 años, el Ejecutivo Federal recurrió en forma creciente a nuevas formas de acción para cumplir los objetivos que tiene asignados: los organismos descentralizados o las empresas de participación estatal y los fideicomisos, entre otros. Así ha incrementado su complejidad y tamaño hasta llegar a contar, actualmente con más de 850 organismos.¹² Este crecimiento a su vez, ha exigido diversos intentos de lograr una más eficaz coordinación de las entidades públicas, así como el establecimiento de sistemas i

⁵ Córdova, Arnaldo, "La Ideología de la Revolución Mexicana". Edit. ERA. 1973. pp. 16-17 y 68-72.

⁶ Lee Han-Been, op. cit.

⁷ Orer, Yahezkel, op. cit.

⁸ Contemplado en el programa de Juárez. (La Administración Pública en la Época de Juárez, op. cit.)

⁹ Arts. 3. 27 y 123 de la Constitución.

¹⁰ Lee Han-Been, op. cit.

¹¹ Orer, Yahezkel, op. cit.

¹² Esto podría considerarse también como una reforma "jncr.mental". en términos de Orer.

tucionales de modernización administrativa¹³ que busquen permanentemente el incremento de la eficacia. Entre estos intentos, cabría destacar los siguientes:

1.-El Departamento de Contraloría, que funcionó de 1917 a 1934 y que tuvo, entre otras atribuciones, la de realizar estudios tendientes al mejoramiento de la Administración Pública.

2.-El Departamento del Presupuesto de la Federación, que funcionó de 1928 a 1932, dependiendo directamente del Presidente, estuvo encargado de "estudiar la organización administrativa y coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos". Estas funciones fueron absorbidas en 1932 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3.-Las llamadas "comisiones de eficiencia", que funcionaron durante cierto tiempo en algunas dependencias encargados de racionalizar el aprovechamiento de sus recursos.

4.-La Comisión Intersecretarial, creada en 1943, a la que se le encargó "formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el Erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos".

5.-La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, creada en 1946, que tenía, entre otros, las funciones de órgano central de Organización y Métodos, con el fin de "coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias, hacer estudios de macroorganización, sugerir al Jefe del Ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública y asesorar en lo materia a las entidades gubernamentales que lo solicitaran". Esta Secretaría realizó varios análisis sobre los principales problemas de la estructura y funcionamiento del Gobierno Federal, pero

careció del apoyo suficiente para cumplir cabalmente los objetivos que tenía señalados.

6.-En la etapa de 1950 a 1964 se hicieron algunos intentos de reforma individual en algunas dependencias como el Banco Central y las Secretarías de Comunicaciones, Obras Públicas y Defensa Nacional. Estos intentos no repercutieron en el resto del Sector Público que, por su parte, sufrió un crecimiento de tipo incremental. Las Unidades de Organización y Métodos que en ese lapso se llegaron a crear en algunas entidades públicas, por lo mismo, nunca rebasaron el ámbito de sus respectivas instituciones.

7.-En virtud de la más reciente versión de la ley Orgánica del Poder Ejecutivo que entró en vigor en 1958, la facultad de estudiar las reformas administrativas que requiere el sector público en su conjunto pasó, de la Secretaría de Bienes Nacionales (cuyo nombre cambió a Secretaría del Patrimonio Nacional) a una nueva, la de la Presidencia. Sin embargo, no fue sino hasta el 9 de abril de 1965 cuando se estableció en dicha Secretaría la Comisión de Administración Pública (CAP), integrada por 105 directores de Planeación, Gasto Público, Inversiones y Consulta Jurídica de la propia dependencia.

Con este paso se marca el inicio del proceso actual de reforma que pretende obedecer a las siguientes características: constituir un proceso técnico y programático, innovador, comprensivo,¹⁴ permanente y de estrategia flexible, tendiente a conseguir una respuesta orgánico-adaptativa¹⁵ de la maquinaria administrativa existente, ante las nuevas condiciones y problemas que plantea el nivel de desarrollo que ha alcanzado el país en sus últimos 50 años de estabilidad y crecimiento sostenido.

¹³ Casi todas estas tentativas fueron "parciales" y "de procedimiento.... en términos de error y de ley.

¹⁴ Lee, Hahn Been, op. cit.

¹⁵ Error, Yeheskel, op. cit.

ro (ohen. Allon R., .p. dt.

EL ACTUAL PROGRAMA DE REFORMA

La Programación de la Reforma"

La CAP dedicó sus primeros dos años de existencia a realizar estudios que condujeron a la formulación de un diagnóstico¹⁸ que se emitió bajo el título de Informe sobre la Administración Pública y cuyas recomendaciones fueron presentadas a los Secretarios y Jefes de Departamento de Estado, así como a los directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Posteriormente, en 1968, la CAP, a fin de contar con un órgano operativo que pudiera profundizar los análisis realizados hasta ese momento y que pudiese promover y coordinar los trabajos de reforma a nivel operativo, constituyó un Secretariado Técnico y le encargó mantener un contacto permanente con los demás organismos públicos. De 1968 a 1970, la CAP y su Secretariado Técnico realizaron estudios y proyectos de reforma para los sistemas de organización y métodos, adquisiciones, almacenes, bienes inmuebles del Sector Público, bases jurídicas que rigen la acción del Gobierno Federal, y otras áreas administrativas cuyas funciones --de apoyo o de asesoría-- son comunes a todas las dependencias públicas.

Por considerarse imposible resolver, a partir de una sola unidad central, todos los problemas que implicaba una reforma administrativa a fondo, la CAP recomendó que cada dependencia contara con una Unidad interna de asesoría técnica permanente, que convencionalmente habría de llamarse de "Organización y Métodos" (IUOM). Estas IUOMs deberían encargarse de analizar y

proponer medidas de racionalización administrativa, así como de asesorar a los funcionarios responsables de las mejoras internas de cada dependencia. Este tipo de unidades de análisis administrativo interno fueron impulsadas por la CAP --informalmente-- de 1965 a 1970. Sin embargo, la falta de un instrumento legal que garantizara su acción como unidades asesoras de cada titular, así como la ausencia de un apoyo decidido y de participación suficiente al más alto nivel, ocasionaron que se les relegara, en la mayoría de las ocasiones, al estudio de medidas menores y generalmente aisladas.

Ocurrió también, en este periodo, que muchas de las medidas de reforma administrativa propuestas por estas unidades se orientaban a la búsqueda tradicional de la "eficiencia por la eficiencia misma". Esto se debía, en muy buena medida, a que su actividad no siempre se pudo vincular a los mecanismos de programación del organismo al que se hallaban incorporadas ni, mucho menos, a la del sector público en su conjunto.

Para resolver este problema, la CAP propuso establecer mecanismos de coordinación para la formulación y ejecución de programas en algunos sectores básicos de la actividad económica y social, como el sector agrícola, pecuario y forestal y el de comercio exterior. En estos mecanismos se intentó vincular los objetivos programáticos con las reformas administrativas que su cumplimiento exigía como indispensables. Sólo en el sector agropecuario se realizó un intento de importancia.

El momento actual

Al tomar posesión de su cargo como Presidente de México, en diciembre de 1970, Luis Echeverría mostró de inmediato un interés directo en promover las reformas estudiadas y propuestas por la CAP. Sin embargo, subrayó que, más que cambios estructurales formales, el país requería un cambio en las actitudes. Por esta razón se propició una amplia base de participación, censu-

¹⁷ Lo reformo administrativa mexicano, entendido como un proceso, sigue los etapas y momentos siguientes.

¹⁸ La CAP estimaba, ya entonces, que la reforma requería: a) decisiones de autoridad; b) apoyo técnico; c) mecanismos de participación para reformar, y d) tiempo. Para ello, se propuso elaborar un diagnóstico global y la proposición de modelos y medidas específicos de reforma.

so y trabajo en equipo, tanto entre los propios funcionarios públicos, como entre éstos y los sectores organizados de la población. En enero de 1971, se convocó a una reunión ministerial sobre reforma administrativa, cuyo resultado fue la promulgación de los acuerdos presidenciales del 28 de enero y el 11 de marzo de 1971, que fijaran las bases operativas del actual programa de reforma administrativa del Ejecutivo Federal.¹⁹

A fin de contar con un órgano más adecuado para llevar a cabo las funciones de coordinación global de la reforma, la Secretaría de la Presidencia creó la Dirección General de Estudios Administrativos y la Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social. La primera, que inició sus funciones el 1.º de febrero de 1971, sustituyó a la CAP, que había venido operando durante poco más de cinco años. Esta Dirección procedió a elaborar un marco global de referencia y un programa operativo de reforma —con fundamento en los diagnósticos e investigaciones elaborados hasta esa fecha—, y al propio tiempo, comenzó a vincularse con los responsables de las CROAS y UOMS²⁰ del resto de las dependencias, para propiciar una adecuada infraestructura de participación y comunicación.

El marco global de referencia a modelo de reforma

El marco de referencia para el actual programa de reforma partió de la idea de

¹⁹ En estos acuerdos se encomendó a los titulares de las dependencias la creación de Comisiones Internas de Administración (IDAS), auxiliadas por las Unidades de Organización y Métodos (UOMS) y con la asesoría de Unidades de Programación (UP), para vincular así las reformas concretas con los objetivos y metas de las dependencias y con la programación del Sector Público en su conjunto. Estas IDAS estarían encargadas de plantear, formular y ejecutar las reformas relativas a las esferas de acción de cada dependencia. Asimismo, se delegó en la Secretaría de la Presidencia la compatibilización, promoción, coordinación e implantación en su caso, de las reformas

que el Poder Ejecutivo cuenta ya, para el cumplimiento de las vastas tareas encomendadas al Estado, con un aparato burocrático constituido por un complejo conjunto de órganos —más de 850—, si bien estos están estructurados, jurídica y administrativamente, de diversas maneras, bajo distintas denominaciones. Más que una tarea incremental parecería requerirse de un esfuerzo de coordinación y aumento de productividad.

Ahora bien, de estos órganos, algunos desarrollan funciones de prestación directa de servicios o de producción de bienes, mientras que otros tienen a su cargo funciones de apoyo, coordinación y vigilancia para la acción gubernamental en su conjunto (aunque hay algunos casos de frontera, en que una misma entidad se encarga a un tiempo de realizar ambos tipos de actividades). Se distinguieron —para efectos de análisis— por una parte, las actividades —fin del gobierno, bien sea de carácter social, económico, político o cultural— agrupándolas convencionalmente en lo que los economistas llaman sectores de actividad, y por la otra, las actividades de apoyo, o sean las que están destinadas principalmente a prestar auxilio técnico o administrativo a las demás (son sistemas comunes de apoyo: programación, presupuesto, reforma administrativa, estadística, compras, contabilidad, etc.).²¹

Se considera que solamente son administrables²² las instituciones, mientras que los sistemas macroadministrativos o globales —tanto los de carácter operativo sectorial como los de actividades de apoyo comunes

comunes a dos o más dependencias públicas. (Ver infra, pág. 34).

²⁰ Ver nota anterior.

²¹ Pueden encontrarse antecedentes de este enfoque en Jiménez Nielo, Juan Ignacio, Política y administración, Edit. Teenós, 1970, así como en Jiménez (astro, Wilburg, Sistemas prioritarios para la administración del I de SGRollo, ICAP, 1968 y en Katz, Saúl M. "A System Approach to Development Administration", OEA, 1965.

²² Porque cuentan con líneas jerárquicas bien definidas y sus relaciones de dependencia son directas.

a dos o más dependencias -solamente son "governables", en la medida en que se pueden orientar, coordinar y evaluar sus actividades.

Cada uno de estos campos o subsistemas (las instituciones, 105 sectores y los sistemas de apoyo), debe entenderse como parte de un sistema mayor que es la administración pública, y que debe procurarse de una manera homogénea y coherente.

De aquí que el esquema de análisis se haya orientado a la revisión de los cambios que se requieren tanto a nivel de a) instituciones, b) sistemas comunes de apoyo administrativo, e) sectores, así como d) del conjunto total de la administración pública, conforme a las estrategias y prioridades que señalaría en cada caso el Titular del Ejecutivo Federal.

El estudio de cada una de las Instituciones desde el punto de vista interno --considerándolas como un universo total en sí mismas-- se dio en llamar **microadministrativo**, y en cambio el análisis de la acción de dos o más dependencias --tanto sectorial como sistemáticamente consideradas--, se ha denominado **macroadministrativo**.

Como no se les concibe en términos de acción aislada o unilateral, a las dependencias que tienen a su cargo la coordinación de a) un sector de actividad o de b) un sistema de apoyo, al elaborar o llevar a cabo sus programas de reforma se ha previsto que dichas entidades analicen y tomen en cuenta la complejidad de sus interrelaciones con el resto de las entidades gubernamentales, a fin de contribuir efectivamente a la eficacia de la administración pública en su conjunto.

El Plan Global de Reforma Administrativa

De acuerdo con estos lineamientos, la programación actual de la reforma se inició con la investigación y el análisis de la estructura y el funcionamiento --tanto en el enfoque macro como en el microadministrativo-- del aparato burocrático estatal. Se

investigó cuántas dependencias lo integran, así como cuáles de ellas operan dentro de cada sector de actividad (agropecuario, salud, comunicaciones, industrial, etc.) y cuáles tienen asignadas funciones normativas y de coordinación o de control en los sistemas administrativos de apoyo comunes a varias dependencias (programación, presupuesto, estadística, personal, adquisiciones, control, entre otros).

Esto permitió, a su vez, la formulación de un diagnóstico general --basado en el Informe de la CAP de 1967-- con miras a caracterizar el desarrollo y complejidad actuales de la Administración Pública, en el que se señalaron los campos en los que se ha avanzado considerablemente, así como aquellos en los que aún se requieren cambios fundamentales. En cuanto a estos últimos, se procuró señalar los problemas principales, intentando, siempre que fue posible, su jerarquización y cuantificación.

Cumplida la elaboración del diagnóstico, se hizo necesario contar con un programa global de reforma,²³ que fijase los objetivos generales, los enfoques y las políticas a seguir en el corto, mediano y largo plazos,

²³ Este programa global, que se conoce como "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo federal, 1971-1976", ha sido ampliamente discutido en divenas reuniones de comités técnico-consultivos, integrados por los jefes de las unidades de O y M (Reuniones plenarias de Oaxtepec, 1971; Atlahuetzí, 1971; Poza Rica, 1972; México, D. f., 1972; reuniones de evaluación de marzo de 1972, septiembre de 1972 y abril de 1973); por los jefes de las unidades de sistematización de dotas (reuniones plenarias de Cocoyoc, 1971; Atlahuetzí, 1971; México, D. f. 1972; Atlahuetzia, 1973); los jefes de las unidades de administración de recursos humanos, los directores de administración, los directores jurídicos, los jefes de almacenes, los jefes de **archivos** y otros jefes de servicio de todas las dependencias. Su revisión fue motivo del establecimiento de un Comité de Asesores del Programa de Reforma Administrativa, que agrupa a 105 principales expertos administrativos mexicanos [todos ellos ocupan puestos de responsabilidad en la administración pública] y el 4 de octubre de 1972 se sometió a la consideración del Presidente de la República.

al mismo tiempo que permitiera una clara designación de los responsables de cada área o proyecto.

Así, el programa quedó finalmente integrado con los componentes y directrices que a continuación se enuncian:

Propósitos y objetivos

La reforma administrativa, como un esfuerzo permanente y sistemático, pretende conseguir una respuesta orgánico-adaptativa²⁴ del sector público en todas sus áreas y niveles a las tareas que tiene encomendado. Por ello, sus propósitos son: entre otros: a) incrementar la eficacia y la eficiencia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado para cumplir debidamente sus atribuciones; b) responsabilizar, con la mayor precisión posible, a las instituciones y a los funcionarios que tienen a su cargo la coordinación y ejecución de las acciones públicas; c) simplificar, agilizar y descentralizar 105 mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites; d) procurar que el personal público cuente con las habilidades necesarias para cumplir adecuadamente sus labores, mediante programas de capacitación y motivación, buscando generar una clara conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable, y e) fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de Gobierno, para terminar con la insularidad y falta de coordinación.

El proceso de reforma administrativa no es un fenómeno de naturaleza mecánica; se basa fundamentalmente en valores humanos y exige ciertos comportamientos (decisiones, apoyo, asignación de recursos, actitudes participativas e innovadoras y buena voluntad de la opinión pública, entre otros). Debe por lo mismo señalar con claridad los beneficios directos que pueden esperar

los seres humanos que participen en este esfuerzo, así como las responsabilidades que a cada quien, a cada nivel, habrán de corresponder.

Así, más que el intento de una mera eficiencia o racionalización en abstracto del aparato gubernamental, los objetivos del programa de reforma administrativa se orientan a atender demandas específicas planteados, tanto por los gobernados, como por los propios servidores públicos. Se persigue así desarrollar una administración pública que pennita,

a) Al Presidente de la República, llevar a cabo con la mayor eficacia posible los objetivos y programas por medio de los cuales desempeña sus atribuciones constitucionales, principalmente 105 relacionados con lo actual estrategia del desarrollo económico y social.

b) A los responsables de las instilvcciones públicas, contar con estructuras y sistemas que les permitan el mejor cumplimiento de los objetivos y programas que tienen encomendados, aprovechando al máximo los recursos humanos, materiales y financieros con que cuentan, fortaleciendo la coordinación, la participación y el trabajo en equipo.

c) A los trabajadores al servicio del Estado, desempeñar sus actividades al amparo de un sistema de personal moderno y equitativo que, tomando en cuenta sus conocimientos, aptitudes y antigüedad, se preocupe por generar en los servidores públicos la actitud y la preparación que reclama el actual desarrollo del país.

d) A los ciudadanos y a la sociedad en general, su constante mejoramiento económico, social, político y cultural, así como una atención eficiente en los asuntos que tengan que tramitar y en 105 servicios que tengan derecho a demandar ante las dependencias públicas.

Los programas que integran el plan global

El plan global pretende garantizar que, al llevarse a cabo la revisión microadminis-

²⁴ Cohen, Allan R. op. cit.

trativa de cada institución, no se desconoce la necesidad de analizar y reformar los sistemas y sectores macroadministrativos, siempre que sea posible, con criterios uniformes y coherentes y aprovechando las experiencias que se hayan dado en la rec- lidad nacional.

Para ello, las "Beses para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971..1976", plantearon la conveniencia de agrupar las acciones en once grandes programas de tipo macroadministrativo: el primero de ellos se refiere a la instrumentación de la infraestructura del sistema mismo de reforma administrativa. Los siguientes nueve -que fueron enunciados siguiendo la secuencia de los procesos del ciclo administrativo (planeación, organización, integración de recursos, dirección, control-e- se relacionan con la racionalización de los sistemas de apoyo (auxiliares y asesores I para la administración (programación, presupuesto, personal, estadística, organización y métodos, contabilidad, etc.). El programa número once está dedicado a buscar la sistematización y coordinación de las acciones con criterios sectoriales o regionales, de acuerdo con los lineamientos y las prioridades que señale el programa de desarrollo que se están integrando actualmente.

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

- I. Instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa. Pretende establecer o adecuar los órganos y mecanismos que permitan promover e implantar las reformas administrativas que requieran las entidades del Gobierno Federal, así como establecer los sistemas de comunicación y coordinación necesarios para compatibilizar el proceso en su conjunto.
- II. Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación. Persigue establecer las bases institucionales necesarias para diseñar, compatibilizar, financiar, llevar a la

práctica, controlar y evaluar los programas de actividades de las entidades del sector público federal.

- III. **Racionalización del gasto público.** Busca 'establecer mecanismos permanentes de carácter operativo para la programación, coordinación, funcionamiento, control y evaluación del gasto público, tanto en sus aspectos de Inversión como en los de gasto corriente.
- IV. Estructuración del sistema de información y estadística. Tiende a lograr la integración de un sistema nacional de información y estadística que asegure el acopio y proceso de estadísticas, con el grado de confiabilidad y oportunidad que requiere la programación del desarrollo económico y social del país.
- V. Desarrollo del sistema de organización y métodos. Pretende la adecuación y simplificación de la estructura y funcionamiento administrativo de las entidades públicas, para elevar su eficiencia y productividad, buscando al mismo tiempo mejorar la atención que en ello se viene otorgando.
- VI. Revisión de las bases legales de la actividad federal. Intenta compilar y analizar las normas jurídicas que rigen la actividad administrativa del Poder Ejecutivo, y proponer a su titular las medidas que permitan contar con un sistema jurídico administrativo coherente y, que responda a los requerimientos de la nueva estrategia del desarrollo económico del país.
- VII. Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos del sector público. Busca resolver de manera integral la problemática de la administración y el desarrollo de los recursos humanos del sector público, mediante sistemas de planeación de recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo del personal, edmi-

nistración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales e información por la toma de decisiones.

- VIII. Revisión de la administración de recursos materiales. Intenta contribuir a la optimización del gasto público o través de la racionalización de políticas, normas, sistemas y procedimientos referentes o la adquisición, control de existencias y aprovechamiento de materiales, equipos y herramientas, así como de los bienes inmuebles del sector público federal.
- IX. Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de **datos**. Tiene a optimizar, racionalizar y computabilizar la adquisición, instalación y utilización de los recursos con que cuenta el sector público en materia de procesamiento electrónico de datos e informático, para ayudar a dinamizar y modernizar la actividad de la administración pública, logrando al mismo tiempo una mayor productividad del gasto público en este renglón.
- X. Reorganización del sistema de **contabilidad gubernamental**. Pretende lograr que el Estado cuente con un eficiente sistema de controles financieros y administrativos que permitan **evaluar** la eficacia de las actividades realizadas en el sector público federal en función de los objetivos y resultados previstos en los planes y programas de cada una de las entidades que lo forman.
- XI. **Macrorreforma** sectorial y **regional**. Busca dotar a la administración pública de mecanismos que permitan dirigir y concentrar sus recursos y estructuras en el cumplimiento de objetivos gubernamentales sectoriales y regionales, según las prioridades que vayan determinando los programas de desarrollo, sentando así las bases para un adecuado crecimiento sectorial del

país y para un desarrollo regional equilibrado.

Estrategias

En la implantación de las medidas contempladas por el plan global, se recomendó tomar en cuenta algunas consideraciones derivadas de las experiencias recogidas en los intentos y esfuerzos anteriores. Los principales se enuncian a continuación.

1.-El Plan **Global** es sólo un marco de referencia para dar coherencia a los proyectos específicos. La estructuración convencional de los once programas no se hizo sólo con la idea de establecer una secuencia necesaria o rígida de prioridades, actitud que suelen adoptar algunos estudiosos de la administración. Por el contrario, se partió de la conciencia de que, en la realidad, la acción reformadora se lleva a cabo por medio de proyectos específicos que únicamente se refieren a partes de las áreas de estudio y que no siempre pueden realizarse simultáneamente, ni en un solo intento.

Así, el programa global habrá de concebirse, básicamente, como un marco de referencia que sirve para: coordinar y aprovechar mejor la participación y los esfuerzos de todos aquellos que intervienen en las tareas de reformar a la administración pública; otorgar coherencia a las acciones individuales; evitar duplicaciones y contradicciones; señalar responsabilidades precisas para los distintos campos de reforma, y especificar objetivos, metas y políticas globales para orientar los proyectos específicos. Ahora bien, esto no significa aceptar que la conveniencia de atacar puntos diversos lleve a hacerlos en forma incoherente. Al contrario, se busca que, aunque las acciones específicas estén separadas en el tiempo y en el espacio, las reformas individuales sean complementarias entre sí y contribuyan a la eficiencia del conjunto.

2.-No **esperar a** tener toda el paquete de reformas **acabado** para echarlo a **an-**

dar. No se debe esperar hasta que se tenga un paquete completo de reformas de gran impacto para ir realizando los proyectos específicos del programa. Esta ha sido la costumbre en países en donde la reforma administrativa es sólo una bandera política coyuntural, con la idea de darle una solemne inauguración, pero que lamentablemente no suele llegar muy lejos. Por el contrario, al identificarse los problemas concretos, debe dárseles soluciones inmediatas y desarrollar en paralelo los diagnósticos y las formulaciones de programas de aquellas otras reformas que requieren un mayor tiempo de maduración o conviene esperar a coyunturas políticas más propicias.

3.-Dar a cada reforma el ritmo y la prioridad que requiera. La secuencia diagnóstico-programación-ejecución no puede tener el mismo ritmo para todos los casos. Existen áreas que han sido analizadas y conocidas suficientemente y que pueden empezarse a revisar de inmediato; en tanto que otras todavía requieren una fase de investigación aún más dilatada. La existencia o no de suficientes recursos -sobre todo humanos- constituye un factor fundamental para señalar prioridades.

4.-Procurar que los proyectos sean viables políticamente. No debe dejar de tenerse presente que la instrumentación de los proyectos y de las acciones concretas de reforma ha de obedecer siempre a decisiones políticas concretas que habrán de tomar en cuenta la viabilidad y la oportunidad para llevarlos a cabo.

5.-Buscar reacciones en cadena. Se debe procurar al principio, y siempre que sea posible, instrumentar proyectos que puedan tener un efecto multiplicador, que los constituya en polos de acción y fuentes generadoras de nuevas y más ambiciosas acciones.

6.-Evitar reformas meramente formales. Los tradicionales reformas a leyes y reglamentos -cuando éstas no se traducen en realidades concretas- generan desconfianza e incredulidad en el proceso de refor-

mas. Por esta razón conviene comenzar por echar a andar aquellas reformas "que no requieran necesariamente un cambio de disposiciones legales, si bien esto no impide que, conforme los proyectos se vayan desarrollando, se puedan indicar las modificaciones que requieran las normas jurídicas que fundamentan la actividad pública (de ser necesario incluso modificaciones constitucionales). Lo que principalmente se busca es que las reformas sean realmente efectivas y no que sólo queden en meras intenciones formalmente señaladas.

7.-Evaluar periódicamente los avances. Es de fundamental importancia la evaluación continua del avance de las reformas. Esto habrá de llevarse a cabo mediante comparaciones periódicas de las situaciones alcanzadas, confrontándolas con el marco de referencia y con el programa originales. La ausencia de una evaluación sostenida ha propiciado que, en ocasiones, proyectos bien concebidos e inaugurados con mucho aliento se desviarán o perdieran fuerza en el camino. Al no retroalimentarse el proceso, la porfía y la constancia se pueden desgastar y toda nueva idea acaba por considerarse irrealizable. No basta tampoco reunir información de lo realizado y tener conciencia de las desviaciones ocurridas, sino que deben poder adoptarse las medidas correctivas pertinentes.

B.-Tener la suficiente flexibilidad. El marco de referencia no debe ser tan rígido que no pueda adaptarse a los cambios que se vayan presentando en la realidad -y que muchas veces son el resultado de los éxitos o tropiezos que vayan encontrando los programas mismos de reforma- o Tampoco quiere esto decir que el marco original deba ser desechado o modificado hasta convertirlo en algo totalmente inútil, sino sólo que no debe ser observado tan rígidamente que se convierta en dogma inoperante y por ello en un obstáculo mayor pero las reformas posibles.

9.-Procurar la institucionalización de los mecanismos de reforma. La actitud cdcp,

tativa requiere, como proceso técnico-político permanente que es, y que debe retroalimentarse de una manera constante, de mecanismos e instrumentos que permitan su institucionalización dentro de la maquinaria burocrática de una sociedad que no quiere cerrarse al cambio. Sólo así el proceso de reformo puede concebirse como una tarea sistemática y permanente, cuyos resultados puedan considerarse siempre como punto de partido para nuevas mejoras.

Tomando en cuenta estas ideas se concibió un mecanismo participativo como el que a continuación se describe:

Mecanismo e instrumentos de **reforma** administrativa

Como la revisión del aparato administrativo debe llevarse a cabo en dos ámbitos complementarios: a) al nivel de cada institución, organismo o entidad pública (micro) y b) al nivel del Ejecutivo Federal en su conjunto (macro), se encargó a 105 titulares de cada dependencia la programación y ejecución de sus reformas internas, considerando que nadie mejor que ellos estarían capacitados para conocer los problemas y las posibles soluciones de sus instituciones. Se descentralizó, por decirlo así, el logro de las reformas de cada entidad pública; pero se estableció a la vez que la reformo macroadministrativa — sea la que involucra a dos o más dependencias — habría de ser estudiada y sometida a consideración del Ejecutivo por medio de la Secretaría de la Presidencia, desde luego en coordinación con los entes competentes en cada caso.

Para el estudio y realización de las reformas microadministrativas (de cada dependencia), se ordenó establecer en cada una de ellas una Comisión Interna de Administración (CIDA)²⁵ con la participación de todos los responsables de las áreas de trabajo.

²⁵ Por acuerdo presidencial del 5 de abril de 1973 se esclarece que la CIDA debe ser presidida por el Titular de cada dependencia.

Las CIDAS reúnen, tanto la autoridad necesaria para la toma de decisiones (a fin de que los trabajos no queden como meros estudios y recomendaciones), como la asesoría técnica especializada (de la Unidad de Organización y Métodos y de la Unidad de Programación), y la participación y las opiniones de los responsables al nivel operativo, cuya experiencia en el trabajo cotidiano de años al servicio del gobierno, les permite conocer las restricciones que habrán de tomarse en cuenta para decidir 105 proyectos específicos, ya que, en última instancia, ellos serán 105 principales encargados de realizar directamente muchas de dichas reformas.

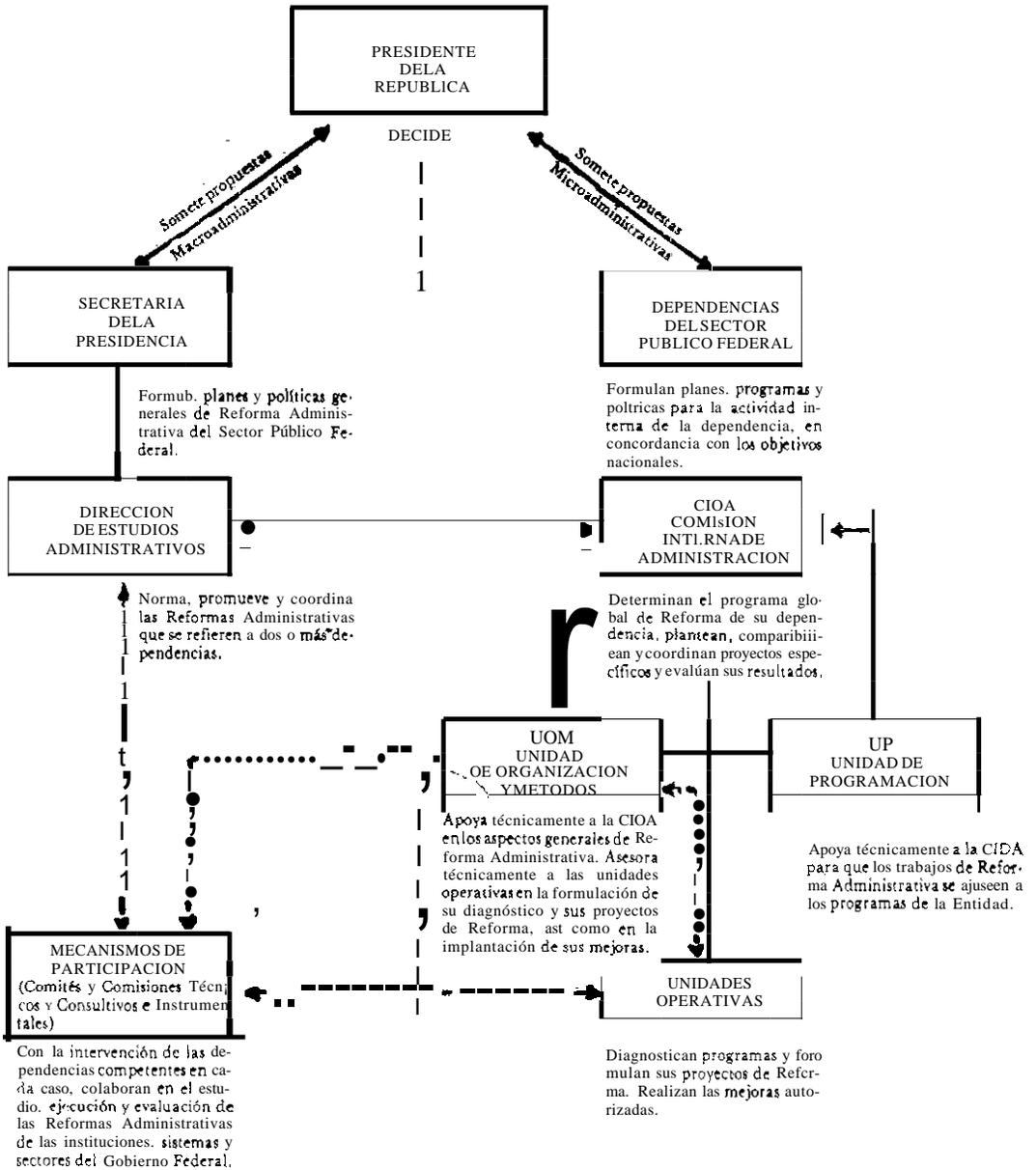
Por lo que se refiere a las reformas microadministrativas, la decisión indiscutible, en cuanto a su realización y oportunidad, radica en el propio Presidente. Pero la Secretaría de la Presidencia es la responsable de su estudio y propuesto, para lo cual ha buscado contar también con la participación de quienes en cada entidad llevan a cabo las tareas correspondientes. Así, con el concurso de los responsables operativos de todas las dependencias en cada área de estudio se han establecido diversos grupos de trabajo para cada programa y que se conocen como Comités Técnicos Consultivos²⁶ o GNPOS Sectoriales,²¹ según el caso. Los diversos grupos de trabajo se abocan al estudio y proposición de soluciones en cada programa, bien sea con criterios sectoriales, regionales o específicos, de acuerdo con las instrucciones superiores que se vayan recibiendo. (Gráfica 3.)

Principales resultados alcanzados

En cuanto a los logros alcanzados hasta

²⁶ A la fecha funcionan los de Organización y Métodos, Recursos Humanos, Codificación y Normas Jurídicas, Sistematización de Datos, Recursos Materiales, Orientación e Información y Correspondencia y Archivo.

²¹ A la fecha funcionan los del Sector Agropecuario, de Energéticos y de Comunicaciones y Transportes.



REFORMAS MACROADMINISTRATIVAS

REFORMAS INTERNAS (MICROADMINISTRATIVAS)

— ORGANISMOS OPERATIVOS

— INSTRUMENTOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

la fecha, podría considerarse que durante 1971 los trabajos se orientaron básicamente a la concepción del sistema mismo de reforma, elaborando los programas y las bases legales, estableciendo los comités técnicos consultivos e instituyendo las Comisiones Internas de Administración, las Unidades de Organización y Métodos y las Unidades de Programación a que se ha hecho referencia. El periodo 1972-1973 se dedicó a la instrumentación y consolidación de los mecanismos reformadores. Todas las 21 dependencias centrales y por lo menos 32 de las más importantes del sector descentralizado o de participación estatal tienen ya establecido este tipo de mecanismos internos de reforma, al menos formalmente.

Al mismo tiempo la Secretaría de la Presidencia -merced al mecanismo de participación señalado anteriormente-- ha elaborado manuales, guías técnicas e instructivos para apoyar y consolidar el programa ²⁸ y ha organizado diversos programas de capacitación para el personal de Organización y Métodos.

Lo mayoría de las dependencias ha iniciado ya sus reformas en el ámbito interno, si bien con distintas prioridades y complejidades. las macrorreformas, por su parte, han tendido básicamente a desarrollarse en cuatro direcciones: a) reformas incrementa-

²⁸ Se estableció en la Dirección General de Estudios Administrativos un Centro de Documentación e Información para las áreas de reforma, y se han publicado aproximadamente 20 documentos de carácter general, unos para dar a conocer el estado o forma actual del gobierno, como el Directorio de funcionarios del Gobierno Federal, el Manual de Organización del Gobierno Federal o el Prontuario de Normas Jurídicas aplicables a las Secretarías y Departamentos de Estado; otros para ser usados como punto de partida para las reformas internas de las dependencias, como las guías técnicas para los distintos sistemas de apoyo administrativo, especialmente por la que se refiere a recursos humanos, edificaciones, organización y métodos, estadística, normas jurídicas, orientación e información al público, etimologías y crebles,

les²⁹ (de creccon de nuevos instrumentos y organismos públicos) para el cumplimiento de nuevas funciones y para la coordinación de 105 aspectos técnicos; b) reformas legales; e) reformas técnicas a los sistemas de apoyo y d) estímulos para la reforma de las actitudes y de las aptitudes de los servidores públicos en todos los niveles.

a) Cambios incremental.s

La actual administración ha constituido o reorganizado más de 50 organismos destnodos básicamente a cumplir nuevas funciones, o a coordinar y compatibilizar otras ya existentes pero dispersas, entre los cuales destacan el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores.

b) Simplificación y coherencia d. las nonnas legales

Por lo que se refiere a bases jurídicas para propiciar reformas, se han hecho cambios en varias normas orgánicas del Poder Ejecutivo, en la Ley para el Control d. los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se mejoraron los instrumentos de control de este importante sector y se incluyeron las empresas de participación estatal minoritaria y los fideicomisos; en la Ley Orgánica del Ejecutivo (llamada de Secretarías y Departamentos de Estado), se reformaron los artículos 26 y 28, con el fin de permitir una más expedita delegación de facultades por parte de los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado, y diversas leyes orgánicas de otros organismos existentes, tales como la de Reforma Agraria, Aguas, de Petróleos Mexicanos, del Instituto Mexicano del Seguro Social, y otras.

e) Reformas técnicas a los diversos sistemas de apoyo

Algunos sistemas de apoyo, como el de

²⁹ Orar. Yehezquel, op. cit.

Organización y Métodos, el de Orientación e Información al Público, el de Sistematización de Datos, entre otros, estaban formados por unidades aisladas que trabajaban en diversas dependencias, sin relación ni comunicación entre sí; el otorgamiento de bases jurídicas común para estas tareas, así como la constitución de comités técnico consultivos para integrar estos unidades ha dado ya importantes resultados. En otros sistemas administrativos, como el de presupuesto, pago a proveedores gubernamentales y control de las adquisiciones públicas, se llevaron a cabo reformas técnicas y de procedimientos para racionalizar sus labores y coordinar mejor los trabajos de las unidades periféricas.

d] Reformas específicas en el sistema de recursos humanos

Con el fin de impulsar el cambio de actitudes y el mejoramiento de los aptitudes de los recursos humanos al servicio del Estado, se estableció la Comisión de Recursos Humanos del Sector Público, encomendándosele la coordinación de las disposiciones sobre lo materia que se manejan en forma dispersa en las distintas dependencias, así como el estudio de las mejoras que sea necesario imprimir a este sistema. Ya se han iniciado reformas técnicas y de procedimientos en los sistemas de capacitación y remuneración; se ha empezado por simplificar el catálogo de empleos -que databa de 1936-, se ha iniciado el levantamiento de un censo de empleados públicos y se ha creado un mecanismo de coordinación para las tareas de capacitación de empleados de base de las distintas dependencias (Servicio Civil).

Obstáculos encontrados

Por lo que se refiere a los obstáculos que habrán de presentarse y se están presentando ya a las tareas de reforma, es posible definir la persistencia de diversos factores, que, como ha ocurrido en otras épocas

y lugares, tienden a presentar escollos de importancia a estos esfuerzos. Esto es lógico, porque toda reforma siempre afecta el equilibrio preexistente de un sistema. Estos factores provienen esencialmente de dos causas fundamentales:

A) -Problemas de carácter estructural. BI Resistencias debidas a actitudes o aptitudes humanas inadecuadas.

Al -Entre los problemas estructurales, podemos mencionar como los más importantes:

1.-Falta de un programa formal de desarrollo nacional. Si la reforma administrativa debe seguir las prioridades del programa de desarrollo para no caer en una simple búsqueda de la "eficiencia por la eficiencia", es requisito indispensable que exista formal o inequívocamente un programa de desarrollo. Como éste no ha sido elaborado formalmente, el propio programa de reforma administrativa está concebido para ser el generador de los mecanismos programadores (ver supra, programas I, II, III, IV Y X). Pero hasta en tanto no se cuente con un programa formal de desarrollo, se corre el riesgo de que las acciones específicas de reforma administrativa no siempre se orienten en función de las prioridades que deberían surgir del plan de desarrollo.

2.-Carencia de un mecanismo efectivo de compatibilización de las reformas individuales. Al no existir un programa de desarrollo que establezca las prioridades, resulta todavía difícil someter las reformas incrementales y técnicas que genera el programa de reforma administrativa dentro de cada dependencia a un procedimiento de compatibilización. En lo formal existe ya el mecanismo para controlar las reformas del sector público y cuidar que éstos sean compatibles entre sí, obedeciendo a una condición de coherencia gubernamental. Pero aún no fluye por este instrumento la mayor parte de los proyectos de reforma.⁵⁰

⁵⁰ Existe desde 1965 un procedimiento que tenen-

3.-Agudización de las desigualdades entre las instituciones públicas. Por las razones anteriores, se corre un gran riesgo de que las diferencias y desequilibrios estructurales existentes entre distintas entidades -básicamente diferencias técnicas y de recursos- pudieran provocar que las estructuras más anacrónicas y relativamente más deficientes sean las más limitadas en sus intentos y posibilidades de reforma. Se generaría así un círculo vicioso, en el que la incapacidad anteriormente mostrada por alguno de ellas se tomaría como razón para negarle sistemáticamente mayores recursos, los cuales pueden requerir para poder emular y sincronizarse con otras estructuras más modernas y eficientes.

4.-Aumento en la **duplicación** de responsabilidades. De no existir el mecanismo de regulación propuesto, se puede acentuar la duplicación de funciones so pretexto de la reforma, ya que las nuevas responsabilidades y funciones no siempre se habrán de establecer programáticamente y racionalmente entre las dependencias públicas. La multiplicidad y concurrencia de funciones que caracterizan la acción administrativa, precipitan que las estructuras relativamente más eficaces y con mayores recursos intenten calmar -**de hecho**- los vacíos o inacciones que, por falta de recursos, dejan las dependencias menos eficaces aunque cuenten con las facultades formales para ello, incrementándose con ello las desigualdades que se tratan de corregir. Esto distorsionaría incluso la filosofía misma del programa de reforma.

5.-Insuficiencia de los recursos que requieren las tareas de reforma. No se cuenta todavía con suficientes recursos humanos preparados y con experiencia para apoyar en todos los campos programados el actual programa de reforma. Sin embargo existe una "masa crítica" de técnicos y especialistas que pueden echar a andar el programa de reforma y preparar o más técnicos y expertos que se requieren para consolidarlo. Por ello, se está promoviendo en

na en forma eficiente para autorizar y dar prioridad a los proyectos de inversión de las entidades públicas y que podría tomarse como modelo.

los Universidades del país el estudio de la administración en general y de la administración pública en particular. A esta insuficiencia de recursos humanos se agrega en ocasiones la dificultad que hay en algunas instituciones para establecer o integrar adecuadamente sus instrumentos orgánicos de reforma, por falta de recursos financieros, de espacio o de equipos suficientes.

6.-Mecanismos de decisión excesivamente centralizados. La tradición burocrática se ha caracterizado por el profundo arraigo en la centralización de las decisiones y el crecimiento incremental de los tramos del control. Así, de las más de 850 dependencias públicas existentes, un buen número acuerda directamente con el Presidente de la República, dificultando y congestionando su labor con un tramo de control tan extenso. Por su parte, la tendencia a las reformas incrementales en las instituciones expande también los tramos de control de sus funcionarios internos, lo cual se traduce en concentración de los asuntos de rutina a nivel de los más altos funcionarios y ello, por lo general, les impide dedicar el tiempo suficiente a la programación y evolución de sus tareas y sobre todo a los programas de reforma administrativa.

B).-Las principales resistencias humanas que se han presentado se deben básicamente a:

1.-Falta de información. La incertidumbre, normal al inicio de todo programa de reforma, o la ignorancia respecto a los objetivos, los medios, la metodología y la estrategia del actual programa, pueden llevar al temor de que la reforma administrativa pueda ser sólo un pretexto para ceses masivos de personal, buscando "economías" o "eficiencias" en abstracto, o por razones políticas de los nuevos cuadros.

2.-El estilo tradicional de **administración**. La estructura tradicional centralizada (ver supra, problemas estructurales, p. 44), **favorece** la subsistencia de un estilo de **dirección** predominantemente **potencialista** o **personalista**. Todo ello impide que se acepte fácilmente la conveniencia de delegar

funciones, porque los jefes pueden creer que con ello pierden "autoridad" y "control".

3.-El excesivo congestionamiento de los altos niveles. Lo anterior origina a su vez que los más altos funcionarios, sobre todo en algunas dependencias fundamentales, por una parte se vean recargados de decisiones rutinarias, lo cual les impide tener tiempo suficiente para hacerse cargo de los problemas de la reforma y, por la otra, pretendiendo una mayor coordinación gubernamental, ocupen un número excesivo de posiciones ejecutivas o directivas en comités y comisiones intersecretariales o de control de organismos.

4.-Actitudes no participativas. Por los rezones anteriores, se tiende a no delegar responsabilidades en niveles inferiores, lo que, aunado a la inercia burocrática, genera actitudes no participativas en los niveles medio y operativo del sistema y origina anomia o indiferencia hacia los esfuerzos reformadores, así como reticencia para asumir responsabilidades.

5.-Persistencia de expectativas negativas tradicionales. Para justificar las actitudes no participativas y reforzar la inercia del sistema, se originan rumores y desconfianzas que se traducen en frases tales como: "nunca se podrá acabar con el burocratismo", "siempre privará la improvisación", "es imposible acabar con la corrupción", etc.

6.-Existencia de intereses creados. Finalmente, debe prevverse también la posibilidad de la resistencia u oposición franca a las reformas, cuando éstas afectan los privilegios e intereses creados de diversas personas o grupos que pueden estar tanto dentro, como fuera de la administración. En estos casos sólo opera la franca decisión gubernamental de no aceptar intereses individuales sobre los colectivos y enfrentarse con determinación a estos obstáculos.

Ante todos estos obstáculos, el programa de reforma plantea varias vías de solución: para los obstáculos estructurales, los once programas de reforma; a las resistencias actitudinales, cambiarlas siguiendo

una política de amplia información, sensibilización y persuasión; por lo que se refiere a la ignorancia o la falta de aptitudes suficientes para laborar dentro de sistemas modernos de administración, capacitar a todo aquél que lo necesite. Pero ante los privilegios y los intereses creados, sólo cabe la fuerza y la decisión que supone el apoyo político que otorguen a la reforma los niveles políticos.

Conclusiones

1.-La reforma administrativa que se pretende llevar a cabo actualmente en México, como ocurre con otros países latinoamericanos que tienen programas similares en marcha, puede decirse que cuenta con un modelo de análisis, con diagnósticos completos, con un programa global, con lineamientos de estrategia para su implantación y con instrumentos legales y orgánicos para llevarla a cabo.

También se puede pensar que en México ya existe una "masa crítica" de especialistas en administración que puede asegurar el despegue exitoso del programa de reformo. Pero además hay que destacar el apoyo político que ésta ha recibido y el profundo espíritu de participación y compromiso de todos los servidores públicos, que se intenta caractericen el actual programa.

2.-La inercia ha sido rota y ya están en marcha reformas y conceptos administrativos de variable importancia. Pero si el proceso de programación del sector público sigue enfrentando los obstáculos que se ha visto obligado a encarar, es muy posible que a corto y mediano plazos se realicen predominantemente reformas técnicas e instrumentales y, sólo en un lugar secundario, reformas programáticas como las que se previeron en el programa XI.

J.-Las reformas macroadministrativas de gran alcance como, por ejemplo, una reestructuración de toda la maquinaria gubernamental, no serán fáciles de realizar a corto plazo a menos que se tornara comparable el costo político que estas medidas

implican con el que implicaría no realizar los aspectos más importantes del programa de gobierno. Las coyunturas políticas para este tipo de medidas suelen presentarse, por lo general, al cambio de gobierno (cada seis años). Por ello es posible que, antes de 1976, no se puedan producir reformas más trascendentales de este tipo.

4.-Por otra parte, mientras no funcione debidamente el mecanismo de autorización o compatibilización de las medidas de reforma interno de las dependencias (o más bien, de autorización de costos de proyectos de reforma para integrar programas anuales), se corre el peligro de dispersar los esfuerzos reformadores en muchas minireformas incrementales aisladas y caer, incluso, en una crisis de cambios semejante al "movimiento browniano" de la física.

5.-Por ello, de la mayor o menor solidez: a) en la institucionalización de los instrumentos de reforma (y programación); b) en las actitudes innovadoras y participativas que se generan verdaderamente en los niveles de decisión política, y c) de la sensibilización que llegue a despertarse en todos los niveles administrativos, depende que en los próximos diez años pueda o no observarse una transformación fundamental del aparato administrativo público del gobierno federal mexicano, tanto por lo que se refiere a sus estructuras orgánica y funcional, como en su propio mecanismo de cuotestimación y evaluación del cumplimiento de los objetivos y valores que se le ha encomendado conseguir, e incluso del enfoque que utilice al interpretar estos objetivos y valores.

LA AUTONOMÍA EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Introducción

la autonomía, en sentido amplio, consiste en la capacidad de una universidad de dictar sus propias leyes y regir su comportamiento por normas que ella misma determina.

Dicha autonomía se establece por una ley emanada del poder legislativo aunque, en algunos casos, se origina en una disposición constitucional. No puede ser proclamada por lo misma institución universitaria ya que ésta se encuentra imposibilitada para autoconcedérsela.

A menudo se ha confundido el término autonomía con el principio de libertad de cátedra y de investigación; se habla de ambos como si se tratara de uno solo, o como si uno implicara lo otro. Es cierto que los dos principios, la autonomía y la libertad de cátedra, están íntimamente relacionados, pero no se les debe confundir. La diferencia esencial consiste en que la autonomía se refiere a las relaciones de la universidad con el estado y, en general, con el mundo externo; y la libertad de cátedra y de investigación es un concepto interno relativo a la vida dentro de la universidad. Por otra parte, es posible hablar de instituciones en las que existe la libertad de cátedra sin ser autónomas y de otras en las que, no obstante su autonomía, no existe una auténtica libertad de cátedra.

La autonomía es la facultad que el estado otorga a la universidad a través de una ley, para dictarse a sí misma las normas que rijan su organización y su vida interna sin la intervención de éste. Podemos dividir en tres renglones esta facultad: el académico, el de gobierno y el financiero.

En relación al aspecto académico, la autonomía implica que la universidad pueda por sí misma nombrar y remover a su personal académico, a través de los procedimientos y requisitos que ella misma señale; seleccionar a sus alumnos, mediante las pruebas y condiciones que considere ne-

cesarias; elaborar y aprobar sus planes de estudio y de investigación; expedir certificados de estudio; otorgar revalidación a estudios que se hagan en otros establecimientos; etc.

Respecto del gobierno interno, la autonomía permite a la universidad organizarlo como mejor lo estime dentro del marco de la ley que la rige; nombrar y remover autoridades y funcionarios, establecer sus funciones, señalar los requisitos que deben llenar éstos y los procedimientos a través de los cuales son nombrados o designados. La autonomía le permite, también, nombrar a su personal administrativo, establecer las normas que rigen las relaciones entre la universidad y este personal, sin que éstas puedan ser contrarias o establezcan derechos inferiores a las leyes laborales del orden común.

El aspecto financiero de la autonomía implica la libre disposición por parte de la universidad de su patrimonio; ésta puede distribuir internamente y como lo considere mejor sus propios recursos y los provenientes de subsidios u otras fuentes; puede elaborar su presupuesto y controlar su ejercicio, a través de los órganos y mecanismos que ella misma determine, elaborando a cada fin de ejercicio la cuenta correspondiente para hacerla del conocimiento de la comunidad universitaria. En torno a esto Frandiz¹ afirma que "el libre uso y distribución de las partidas, no debe liberar a la universidad de la obligación de rendir prolija cuenta al Estado del dinero invertido".

Si bien la autonomía implica la libre disposición de recursos por parte de la Universidad, el financiamiento es un punto débil, ya que la gran mayoría de las universidades autónomas no son autosuficientes desde el punto de vista económico; requieren de recursos y así dependen, en gran medida, de la contribución anual que el estado les otorga. Este es un factor que puede en cierta forma limitar la autonomía, ya que el poder ejecutivo puede ejercer presiones so-

¹ Frandiz: Risieri, "La Universidad en un Mundo de Tensiones", Misión de las universidades en América Latina, Edit. Paidós, Buenos Aires, 1971, p. 180.

bre las universidades, restringiendo o retardando subsidios.

En relación a esto, hay quienes piensan que las universidades deberían generar sus propios recursos para poder ser autosuficientes y no depender de la asignación anual que el estado les otorga. Quienes afirman que para obtener los recursos necesarios, la universidad debería aumentar sus cuotas y derechos a los estudiantes, olvidan cuál es la realidad de las universidades de los países subdesarrollados. Estas universidades prestan un servicio público de alto nivel a toda la comunidad nacional y siendo estatales, están al servicio de todo el país, y no solamente de aquellos que pueden pagar su educación; en esta forma "el país es quien debe sostenerlas como pago del servicio que le presten",

La autonomía de la UNAM en 105 leyes orgánicas de 1929 y 1933

La Universidad Nacional es autónoma a partir de su Ley Orgánica de 1929, Ley que se dicta después de un prolongado conflicto originado por una disposición que obligaba a los alumnos a presentar tres exámenes escritos durante el año, en lugar de uno solo oral, para aprobar una materia como se había hecho anteriormente. Esta disposición hace que se paralice la actividad en la universidad y que haya enfrentamientos entre la policía, los bomberos y 105 estudiantes y que los locales universitarios queden durante varios días bajo el resguardo policial. Dada la gravedad de los incidentes y del conflicto, el 25 de mayo de 1929 el Presidente Portes Gil, en un comunicado, señala que retirará la custodia de la fuerza pública para que los estudiantes puedan utilizar los locales, y una vez que hubieran discutido y aprobado las cuestiones que aquejaban a la Universidad, se "dirigieran a él personalmente o por escrito".

El Comité General de Huelga, el 27 de

² Ibid., p. 179.

³ Portes Gil Emilio, "Autobiografía de la Revolución Mexicana", Instituto Mexicano de la Cultura, México, 1964, p. 579.

mayo del mismo año, mandó al Presidente una carta en la que exponía problemas y peticiones entre los que se encuentran las renuncias del Secretario de Educación Pública, Ezequiel Padilla; la del Rector Antonio Castro Leal; la del Subsecretario de Educación y la de los Jefes de policía. Además se pedía que desde ese momento, el Rector fuera electo por el Consejo Universitario, a partir de una terna que enviara el Jefe del Ejecutivo; que el Consejo estuviera integrado en forma paritaria por profesores y estudiantes; que en cada facultad y escuela se formara un consejo técnico y se reintegrara a la Universidad la educación secundaria.

En respuesta a esta comunicación, Portes Gil envía el 28 de mayo una carta al citado Comité de Huelga, donde manifiesta que enviará al Congreso de la Unión un proyecto de Ley Orgánica, a través de la cual, la dirección de la Universidad quedaría en manos de los propios universitarios, maestros, alumnos y egresados. Con este proyecto se pensaba que la Universidad dictara sus programas de estudio, métodos de enseñanza, y resolviera todos los asuntos relativos a la "aplicación de fondos y recursos". El Rector y 105 Directores de escuelas y facultades serían nombrados por el Presidente de ternas que para tal efecto enviaría el Consejo Universitario; el Estado otorgaría anualmente un subsidio para excluir a la Institución a cumplir con sus objetivos. Portes Gil concluye señalando que no accede a la destitución de ninguno de los funcionarios señalados en el comunicado de los estudiantes. El 10 de junio de ese mismo año es promulgada la Ley Orgánica que otorga la autonomía con lo cual finaliza el prolongado conflicto que afectó a la Universidad por varios meses.

La Ley Orgánica de 1929 no daba autonomía plena a la Universidad debido a su amplitud y a su carácter eminentemente reglamentario. Establecía la forma de su gobierno, 105 requisitos y procedimientos para designar y remover autoridades, y las atribuciones de éstas. En esta forma, el Poder legislativo dejaba un marco limitado para que la Universidad pudiera determinar to-

dos aquellos aspectos relacionados con su organización y estructura debido a que ésta estaba determinada de antemano por el Estado. Por otro lado, el Ejecutivo se reservaba cierto tipo de atribuciones dentro de la Universidad ejerciendo control en renglones que, de acuerdo con el concepto de autonomía antes esbozado, corresponden exclusivamente a la Universidad manejar.

La Ley Orgánica de 1929 establecía que las únicas limitaciones a la autonomía eran las "expresamente establecidas en la ley" (artículo 20.J. Como vimos, ésta imponía una gran cantidad de limitaciones derivadas de su amplitud y extensión, lo que impedía a la Universidad hacer ningún tipo de modificación o reforma.

En materia de gobierno, en los considerandos de la ley se señala que éste "deberé encomendarse a órganos de la Universidad misma", estableciéndose así una de los principales característicos de la autonomía; sin embargo, como acabamos de señalar en el texto de la ley, en forma expresa y prolija se establecían cuáles eran los órganos de gobierno, cómo estaban constituidos, qué requisitos debían llenar las distintas autoridades, etc. Estos preceptos limitaban la actividad de la Universidad al supe-ditarla a una organización formal previamente establecida por el Estado. Además el Presidente de la República se reservaba cierto tipo de derechos. Proponía la terna para el nombramiento del Rector y tenía amplios poderes de veto sobre las resoluciones del Consejo Universitario, con lo que paralizaba y limitaba la actividad interna de la Universidad. El Consejo Universitario, debía enviar al Jefe del Ejecutivo sus resoluciones, y si éste no interponía su veto en un término de treinta días, dichas resoluciones entraban en vigor. Este era un mecanismo muy poderoso de control, que ciertamente limitaba la autonomía.

En materia financiera, la ley Orgánica en uno de sus considerandos señalaba que el gobierno federal debía ejercer sobre la Universidad una acción de vigilancia "tanto por el subsidio que le entrega, como por tener ante el país la responsabilidad última de aquellas instituciones que en alguna for-

ma apoya". En relación a esto, la ley señalaba que la Universidad debía rendir al Presidente de la República, o la Secretaría de Educación Pública y al Congreso de la Unión, un informe anual de labores y la cuenta correspondiente. Además, el Estado de gasto a través de la "Controlaría de la Federación" y podía pedir, en todo momento, informes sobre el estado económico de la Universidad. Como podemos apreciar, el Estado tenía también gran ingerencia en materia financiera dentro de la Universidad, al estar facultado por la ley a controlar el gasto de ésta, lo cual implicaba una nueva limitación a la autonomía.

Respecto de la asignación de recursos por parte del Estado, en los Considerandos de la Ley Orgánica, se dice que la Universidad debería ser autosuficiente e independiente económicamente del estado y que mientras esto no fuera posible, el Gobierno Federal otorgaría un subsidio "suficiente, cuando menos, para seguir desarrollando las actividades que ahora la animan". (Considerando 13).

En cuanto al aspecto académico, la Ley contenía también un serie de limitaciones a la autonomía. El Presidente de la República podía nombrar profesores y conferencistas en cualquier facultad o escuela, estos profesores eran designados directamente por el Ejecutivo, sin cumplir con el procedimiento establecido por la Universidad. El Presidente, como ya señalamos, podía vetar aquellas resoluciones del Consejo Universitario relativas a los requisitos de admisión de alumnos y revalidación de estudios.

Por otro lado, parte del subsidio que el Gobierno Federal otorgaba a la Universidad, se daba en forma de becas de colegiatura para estudiantes. Los requisitos y procedimientos para obtener esas becas deberían establecerse en un reglamento dictado por el Consejo Universitario. Sin embargo, en uno de los artículos transitorios de la ley se estableció un término de un año para que la Universidad dictara el reglamento de no hacer uso de ese derecho y el Congreso de la Unión estaba facultado para expedir dicho reglamentación. El plazo se

cumplió sin que la Universidad hubiera dictado dichas normas y así el Estado fue quien determinó los requisitos relativos al otorgamiento de becas, con lo cual el Gobierno intervenía en uno de los renglones más importantes de la vida universitaria.

Como hemos visto, la Ley Orgánica de 1919 no otorgó una plena y total autonomía, ya que la Universidad mantuvo una serie de vínculos con el Gobierno Federal que limitaban y supeditaban su actividad, independencia y autonomía.

El Congreso de la Unión, el 19 de agosto de 1933, expidió una nueva Ley Orgánica que otorgaba a la Universidad plena autonomía. Esta Ley fue presentada al Poder legislativo, por el entonces Secretario de Educación Pública, Narciso Bassols, quien en su exposición señaló que la autonomía otorgada a la Universidad en 1929 no había sido total, ya que no la organizó "sobre la base de desligarla por completo de toda relación con el Poder Público, ya que habían cuatro puntos de contacto y de relación fundamental entre éste y la Universidad."

La primera, decía Bassols, era la relativa al nombramiento del Rector, pues como antes señalamos, el Presidente de la República enviaba las ternas para su designación; el segundo punto era el relativo al otorgamiento y distribución de becas de colegiatura por parte del Estado; otro era el derecho de veto ejercido sobre las resoluciones del Consejo Universitario; la cuarta relación era la facultad que reservaba la Ley al Estado para controlar el manejo de fondos y gastos que hubiese hecho la Universidad, y por último, decía Bassols, el hecho de que los empleados universitarios fueran considerados empleados federales. Estos cinco puntos de relación, impedían que en la Universidad se creara un espíritu suficiente de independencia y no permitían "dar al Gobierno intervención eficaz, medlenemen, te seria o provechosa, que pudiera permitir encauzar, orientar y mejorar las condiciones de la Universidad".

⁴ Souols, Narciso, "Obro.", Fondo de Cultura Económica, México, 1964, p. 238.

En la misma exposición se hace una descripción de los problemas que aquejaban a la Universidad en ese momento; había profesores que no asistían a sus clases y que desconocían sus obligaciones; "estudiantes que van comprendiendo que el verdadero camino es simplemente esperar el transcurso de un número limitado de años, para tener una patente que ampara la explotación futura de la sociedad"; escándalos y agitación que hacían que el nivel científico de las enseñanzas bajara y culminara con la lucha violenta de grupos de universitarios, con las consiguientes "tomas" de escuelas y la salida de directores y del Rector. Ante la "patente anarquía universitario", cflrma Bassols, el Gobierno de la República tenía dos caminos: declarar "que no es posible seguir esperando de la autonomía universitaria ningún resultado de provecho y que es necesario rescatar el gobierno universitario", derogando la Ley Orgánica de 1929 y haciendo cargo de la Universidad al Poder Ejecutivo; o responsabilizar plenamente a los universitarios de su Institución esto es, entregándoles "un régimen de pleno y absoluta autonomía".

Como ya señalamos, la Ley orgánica de 1933 estableció un régimen de autonomía plena: solamente enumera los órganos de gobierno y deja al Consejo Universitario que determine la integración de sus cuteridades, los procedimientos y requisitos para designarlas, sus funciones, etc., le permite que dicte libremente todas las normas y todos los resoluciones que juzgue necesarias para el desenvolvimiento de su vida interior. lo que lo nueva ley hizo fue poner en manos de los propios universitarios su Institución, sin la intervención del Estado.

El artículo 20. de esta ley postula que "La Universidad Autónoma de México, se organice libremente dentro de los lineamientos generales de la Ley", que como antes señalamos, son amplios y muy generales.

Respecto del financiamiento de la Universidad, la Ley establece la constitución de un fondo de 10.000.000.00 de pesos, otorgados por el Gobierno Federal, para coadyuvar al sostenimiento de la Institución. El objeto de este fondo ero el de hacer o la

Universidad autosuficiente, y que se organizara económicamente a fin de gastar solamente los réditos que produjera su capital. La ley expresamente establecía que una vez que el Ejecutivo Federal hubiera cubierto dicha cantidad, la Universidad no recibiría más ayuda económica por parte de éste. Bassols afirma, en su discurso ante el Congreso de la Unión, que con esa entrega bastaba "poro que el Gobierno quede desligado de todo compromiso a ese respecto".

El objeto de esa disposición era liberar por completo al Gobierno de toda responsabilidad universitaria, quedando así la educación superior exclusivamente en manos de los universitarios.

Los diez millones de pesos entregados por el Ejecutivo, resultaron a la postre insuficientes para cubrir las crecientes necesidades de la Universidad. Los réditos anuales de esa cantidad eran aproximadamente de un millón de pesos y, al compararlos con los cuatro millones otorgados en forma de subsidio por el Gobierno en 1929, (cantidad establecida en uno de los considerandos de la ley) se puede afirmar que dicha disposición afectaba gravemente a la Universidad, pues la diferencia de recursos entre 1929 y 1933 era muy grande; esto trajo como consecuencia que durante la vigencia de la ley Orgánica de 1933, la Universidad se viera sumida en una crisis económica que hizo que estuviera limitada su actividad. Por otro lado, en varias ocasiones, el Estado tuvo que proporcionar ayuda económica, violando así las disposiciones de la ley y rompiendo con la idea de la autosuficiencia financiera.

Esta organización duró hasta 1944, siendo el Presidente de la República Manuel Avila Obregón. Después de un violento conflicto interno se promulgó una nueva ley orgánica el 30 de diciembre del mismo año. Esta ley rige actualmente a la UNAM.

Alfonso Caso explicó al Consejo Constituyente Universitario el proyecto de nueva Ley Orgánica en 1944. En su exposición, hizo referencia a las deficiencias y problemas de la ley de 1933, señalando que ésta tenía un carácter eminentemente político, lo

que hizo imposible la organización de la Universidad. Explica que durante la vigencia de dicha Ley fueron dictados tres Estatutos Generales y la Institución se vio sumida en constantes conflictos, lo que impedía que cumpliera con sus fines.

En relación a lo dispuesto relativo a la entrega de diez millones de pesos por parte del Gobierno Federal y a la idea de que la Universidad fuera autosuficiente, Caso decía que había demostrado su absoluta inaplicabilidad, ya que, como vimos, esta disposición era una limitación enorme para la vida económica de la Universidad.

En el artículo primero de la Ley, se establecen las principales características de la Universidad, se habla de ésta como una institución autónoma y nacional y "como una corporación pública -organismo descentralizado del Estado- dotado de plena capacidad jurídica". A este respecto Caso destaca enfáticamente su carácter nacional; señala que la Universidad por su historia y tradición ha estado íntimamente ligada a la vida del País y de la Nación. Subraya también el interés que tiene el que se constituya como una institución pública descentralizada, dotada de plena capacidad jurídica y de autonomía, lo que hace que la Universidad no sea ajena a la "organización del Estado mexicano, sino simplemente descentralizado de éste".

Respecto de la organización interna de la Universidad, la Ley señaló que ésta es una institución democrática, ya que en su Gobierno participan profesores y estudiantes. La Ley crea dos tipos de Autoridades: las autoridades técnicas y legislativas y las autoridades ejecutivas.

La Ley establece seis autoridades, todas ellas designadas internamente. La primera, la Junta de Gobierno, tiene la función de nombrar a todos las autoridades unipersonales —al Rector y a los directores de escuelas, facultades e institutos— y la función de árbitro entre las distintas autoridades, para resolver los conflictos que surjan entre ellas. Segunda, el Consejo Universitario, "que es el órgano legislativo supremo, integrado por autoridades, profesores, alumnos y empleados está encargado de

"expedir" todas las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universidad". Tercera, el Rector, la máxima autoridad ejecutiva, "jefe de la Universidad, su representante legal y presidente del Consejo Universitario". Cuarta, el Patronato, órgano encargado de las finanzas, de administrar el patrimonio Universitario y de formular el presupuesto de Ingresos y Egresos, así como de controlar su ejercicio. Quinta, 105 directores de Escuelas, Facultades e Institutos, autoridades ejecutivas máximas dentro de sus respectivos Dependencias; "subordinadas al Rector" señalaba Caso en su exposición. Sexta, 105 Consejos Técnicos de Escuelas y Facultades, integrados por profesores y alumnos, que tienen el carácter de "órganos necesarios de consulta" en asuntos internos; son organismos eminentemente técnicos, al igual que el Consejo Universitario: Para coordinar la labor de 105 Institutos, se integran dos Consejos: el de la Investigación Científica y el de Humanidades.

De acuerdo con la división de renglones de actividad, establecida en la introducción de este trabajo, la autonomía en la Ley Orgánica de 1945 consiste básicamente en:

Aspecto Académico: "Impartir enseñanzas y desarrollar investigaciones conforme al principio de libertad de cátedra y de investigación. (Artículo 2, Fracción III)". "Organizar sus bachilleratos y sus estudios con las materias y el número de años que estime conveniente" (Artículo 2 Fracción III). Expedir certificados de estudio, grados y titulas. (Artículo 2, Fracción IV). Otorgar validez a estudios que se hagan en otros establecimientos educativos. (Artículo 2, Fracción V). Establecer sus planes y programas de investigación, y por último, designar libremente a su personal académico. Todos estos puntos los realiza exclusivamente la UNAM, dentro de la más absoluta libertad e independencia, sin la menor ingerencia externa.

En relación al Gobierno Interno, la UNAM puede "organizarse como lo estime mejor, dentro de los lineamientos generales" esta-

blecidos por su Ley Orgánica. Si bien ésta establece en forma muy amplia cuáles son las autoridades que integran el gobierno y esboza cómo están constituidas, deja que sea la Universidad quien decida acerca del número de profesores y estudiantes representantes ante el Consejo Universitario; que establezco, dentro de rubros muy generales, cuáles deben ser las funciones de éstas, reglamentando aquellas establecidas en la Ley. Por otra parte, hay que señalar que la organización de la administración universitaria quede exclusivamente en manos de la institución.

Dentro de este renglón la Universidad puede también designar libremente o sus autoridades y funcionarios, resolver los conflictos que surjan entre ellos, expedir todas 105 normas y disposiciones generales relativas o su organización, funcionamiento técnico, docente y administrativo; y por último, dictar las reglas que rijan las relaciones de la Universidad con su personal docente y administrativo. Todos estos renglones son típicos de una Institución Autónoma.

Respecto al renglón financiero, lo Ley faculto a la Universidad para administrar libremente su Patrimonio, formular su presupuesto anual de Egresos e Ingresos, revisar su cuenta anual, gestionar el aumento de su patrimonio y de su presupuesto. A diferencia de la prohibición expreso contenida en la Ley de 1933, la Ley actual en su Fracción VII del Artículo 10 señala que el Gobierno Federal está obligado a contribuir anualmente, por medio de un subsidio, al sostenimiento económico de la Universidad, mismo que será fijado por el propio Gobierno en el presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal.

Los recursos económicos de la UNAM provienen casi en su totalidad del subsidio anual que le otorga el Gobierno Federal, cuyo monto no ha dejado de incrementarse. Así en 1971, éste se elevó a \$712,935,491.00, casi el 90 por ciento del presupuesto total que era del orden de \$792,000,000.00. En términos absolutos el subsidio federal entre 1962 y 1969 tuvo un aumento de 195.2 por ciento y el presu-

puesto en su conjunto de 211.9 por ciento. En 1971 el aumento al subsidio fue del orden del 17.7 por ciento y el presupuesto total aumentó en un 18.9 por ciento.

Estas cifras nos permiten afirmar que el subsidio federal determina cada vez más el desarrollo de las actividades de la UNAM y, como señalamos en la introducción de este estudio, no es fácil modificar esta situación.

Ya señalamos antes que el manejo del Patrimonio Universitario estará a cargo del Patronato, el cual será responsable únicamente frente a la Universidad al tener que presentar anualmente a la consideración del Consejo Universitario la cuenta respectiva al ejercicio presupuestal, previa revisión de un Contador Público designado con anterioridad por el propio Consejo.

Con estas disposiciones, el legislador de 1944 dejó bajo la exclusiva responsabilidad de 105 universitarios la administración financiera de la Institución, sin que ésta tenga que rendir ningún tipo de informe al Ejecutivo Federal acerca de los fondos que éste le asigna.

En la enumeración de atribuciones que acabamos de hacer, se establece claramente la delimitación del ámbito de acción de la Universidad, ya que éstas son facultades y derechos que pueden ser ejercidas exclusivamente por la Universidad en forma libre e independiente del Estado.

La autonomía queda definida claramente en esa enumeración, sin embargo, en distintas épocas -generalmente críticas- se ha requerido redefinirla, limitándola o dándole alcances que por ningún concepto puede tener. El único límite a las atribuciones antes señaladas, es la Constitución y las leyes que de ella emanen. No podemos pensar, como algunas veces se ha hecho, en identificar autonomía con soberanía o con extraterritorialidad.

La Universidad no puede, bajo ningún concepto, sustraerse al orden jurídico nacional, está regida por ese orden y el querer ir más lejos es pretender privilegios y fueros que son contrarios a ese orden jurídico nacional.

En relación con la autonomía, tenemos

declaraciones del Rector Barros Sierra, quien en nombre y con la representación del Consejo Universitario dijo en 1968 que la autonomía estaba definida en su Ley Orgánica, señalando que "Autonomía universitaria es, esencialmente, la libertad de enseñar, investigar y difundir la cultura". Esta autonomía académica no existiría de un modo completo si la Universidad no tuviera el derecho de organizarse, de funcionar y de aplicar sus recursos económicos como lo estime más conveniente, es decir, si no poseyera una autonomía administrativa, y si no disfrutara de una autonomía legislativa, que es su capacidad para dictarse sus propios ordenamientos. Todo ello dentro de las líneas generales trozadas por la Ley Orgánica. En ese discurso Barros Sierra señala que la autonomía no equivale a una sustracción de las leyes del orden común ni a impunidad contra los actos delictuosos cometidos por universitarios dentro o fuera de sus recintos.

También señala que existe violación de la autonomía cuando el Estado coarte la independencia académica, o impida que ésta se rijan internamente. También hay violación a la autonomía, dice Barros Sierra, cuando un grupo, un partido político o una corporación privada interviene en la Universidad alterándola y dificultando el cumplimiento de sus fines.

El 26 de octubre de 1972, el H. Consejo Universitario emite un comunicado a la opinión pública y a la comunidad universitaria en el que señala la importancia de la autonomía para la Universidad, transcribiremos a continuación un párrafo de esa declaración.

"Para cumplir sus tareas, las universidades deben gozar de la autonomía y de las libertades garantizadas por el orden legal de la República. Autonomía no significa fuero ni extraterritorialidad. Autonomía es el derecho que otorga la Ley a la Universidad para designar a sus autoridades, establecer sus planes y programas de trabajo, distribuir sus recursos económicos y organizarse sobre la base del respeto a la libertad de cátedra, de Investigación y de difusión de la cultura".

ALGUNAS CONSIDERACIONES A LA
"CARTA DE DERECHOS Y DEBERES
ECONOMICOS DE LOS ESTADOS"

Probablemente uno de los objetivos fundamentales del viaje del señor Presidente de la República a Canadá, Europa y los Países de Oriente, China y Rusia, fue la de reafirmar, la de confirmar como una postura de carácter nacional, esto es mexicana, los postulados de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, que el propio licenciado Echeverría propusiere durante la tercera reunión del U. N. C. T. A. O. órgano de los Naciones Unidas, realizada en los primeros meses del año pasado en Santiago de Chile.

Este documento que en sí propugna por una reglamentación de los compromisos que los países deben guardar y respetar y cuya finalidad real es que las grandes potencias no marquen libremente, de acuerdo con sus propios intereses, las relaciones económicas entre las naciones, procurando con ello el natural perjuicio de los débiles, poco desarrollados o pequeños, establece en su parte primero, en el preámbulo, los siguientes puntos de tesis:

- I. Reafirmación de 105 principios de los Naciones Unidas en lo que se refiere: Al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Al fomento de relaciones de amistad entre los Estados. Al fortalecimiento de la cooperación internacional en la solución de problemas de carácter económico y social.
- II. La creación o el establecimiento de las condiciones necesarias poro:
 - a) Promover el progreso económico y social de todos los países, como responsabilidad común y compartida de toda la comunidad internacional.
 - b) Acelerar el crecimiento económico en especial de los países en desarrollo.

Puesto a discusión el documento, Venezuela solicitó se le agregaren a lo propuesto en la letra o) los siguientes términos:

"...con absoluto respeto de la dignidad y las libertades fundamentales de la persona humana". Este país pretende establecer que toda actividad está encaminada con sentido humano hacia el hombre, factor determinante de cualquier relación.

Polonia pidió se variara el punto b1, redactando simplemente la sentencia: "Promover el progreso económico y social de todos los países".

y a este mismo enunciado Chile expresó que debía hacerse público que promover el progreso económico y social de toda la humanidad era un deber común y compartido de la comunidad internacional.

El punto III del preámbulo propugna por el establecimiento y mantenimiento de un orden económico y social mundial que sea justo y racional y pretende llegar a él mediante:

1. El logro de una división internacional del trabajo más racional merced a la promoción de los necesarios reajustes estructurales en la economía mundial.
2. La normalización y expansión del comercio y el robustecimiento de la cooperación económica entre todos 105 países.
3. El robustecimiento de la independencia económica de los países en desarrollo.

Francia impugnó el apartado señalando que debía suprimirse el primer párrafo Integro; y del segundo la palabra normalización.

El IV propone la Seguridad colectiva económica para promover el desarrollo y la expansión sostenidos de las economías nacionales.

Nuevamente Francia pidió que este enunciado fuera suprimido.

Terminado el proemio, antes de entrar al capitulado de la Carta, como un elemento intermedio de presentación al mismo, se propuso que se estableciera que las Naciones en general convienen individual y conjuntamente en adoptar y aplicar las disposiciones relativas a los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, a fin de que rijan y orienten sus relaciones económicas entre sí, y los pronunciados de las Naciones

Unidas, así como los de las organizaciones internacionales que les son afines; no sólo en lo referente a cuestiones comerciales, sino también en financieras y monetarias, en la esfera de su desarrollo y en las de, más cuestiones conexas.

Francia, especialmente interesada, propuso una variante que puede considerarse simplemente de forma y no de fondo ya que toma todos los elementos establecidos en el párrafo anterior.

El Capítulo Primero denominado "Aspectos Fundamentales de las Relaciones Económicas y Sociales Internacionales", establece como normas básicas los principios reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas u otros instrumentos aceptados por la comunidad internacional. Considera como principales: el respeto de la soberanía nacional de los Estados, la libre determinación, la coexistencia pacífica, la no intervención, la igualdad jurídica de todos los Estados y la cooperación de conformidad en la Carta.

Los Países Bajos solicitaron la supresión del punto tres que determina la coexistencia pacífica. La Unión Soviética estableció que la cooperación basada en una auténtica igualdad, el beneficio mutuo y la no discriminación, así como el principio de la Nación más favorecida, debía ser el punto de partida de donde se obtuviere en forma particular las relaciones económico-políticas de los países del Universo.

Chile pidió que se asentara categóricamente la necesidad de la cooperación entre todos los Estados, independientemente de las diferencias en sus sistemas políticos, económicos o sociales en las diversas esferas de las relaciones, a fin de mantener la paz y la seguridad internacional; veladamente establecía que la inferencia de cualquier tipo en la política económica o social de los pueblos, provocará irremisibles rompimientos que en tiempo muy lejano puede quebrantar la paz.

Venezuela en este mismo capítulo propuso una adición; que se agregara con el número siete la necesidad de una justicia social internacional.

Este Capítulo Primero, que hasta el mo-

mento en realidad ha sufrido pocas variaciones, y las que se han presentado se han hecho más bien con un criterio de apoyo que de crítica, conlleva en sus seis postulados la política de autodeterminación, no intervención y respeto a la soberanía de las demás Naciones, que México ha venido eulтивando desde el siglo pasado a través de todos sus regímenes gubernamentales y que hoy en el concierto mundial es ya un fundamento de organización política.

En el Capítulo Segundo, encontramos los postulados relativos a los Derechos y Deberes Económicos de las Naciones. No obstante, en su primer párrafo, cuyo tema principal es el derecho de elegir el sistema político, económico, social y cultural de cada pueblo de acuerdo con la voluntad de la comunidad, sin ingerencias extrañas de ninguna clase; se determina un principio de carácter político. La razón fundamental es que se considera que mientras no exista una liberación plena en todos los aspectos de la vida nacional de cada sociedad, pero fundamentalmente en lo que corresponde a su aspecto económico, no podrá haber una plena y absoluta libertad.

Por ello, Chile inmediatamente propuso una variante ampliando el postulado en su redacción y procurándolo hacer más preciso en su expresión: "Todo Estado --dijo para que se anotara en la carta-- tiene el derecho de determinar libremente conforme a la voluntad de su pueblo y sin ingerencia ni coacción externas de ninguna clase, su condición política y procurar su desarrollo económico, social y culterno!".

Rusia, por su parte, consideró que el tema era tan importante que debía fncrse un capítulo específico que tratara todo lo relativo a los diversos sistemas de colonie., lismo yola necesidad de su plena liquidación. Los Estados -señaló- tienen el deber de respetar este derecho y de promoverlo conforme a las disposiciones de la Carta. En realidad o la Unión Soviética se le olvidan algunos métodos por ella establecidos, los cuales, de ser cierta su proposición, deberá modificar. Creemos en la sinceridad de sus polabros.

El segundo párrafo de este Capítulo, tra-

tó lo relativo a la soberanía que cada Nación debe tener sobre sus recursos naturales; el derecho de disponer libremente y en forma permanente de ellos en beneficio del desarrollo económico y el bienestar de sus pueblos. Define el derecho de los Estados ribereños de disponer de sus recursos marinos dentro de los límites de su jurisdicción nacional y el respeto del ejercicio de esos derechos y deberes correlativos. No determina de ninguna manera el límite de la jurisdicción correspondiente, lo que deja, seguramente, a cada legislativo según estudios propios pero prevé, cuando menos, que a su determinación, dichas decisiones deben ser respetadas.

Siria consideró que el párrafo no era claro al limitar o reservar el legítimo derecho de los pueblos para disponer libre e incondicionalmente de sus recursos naturales, por lo tanto, propuso que se suprimieran las palabras "en beneficio del desarrollo económico y bienestar de los pueblos".

Chile, por su parte, promovió una variante, solicitando se concretizara lo relativo a la intervención económica: "Todo Estado **-dijo-** tiene el derecho soberano de disponer libremente de sus recursos naturales en pro del desarrollo económico y del bien, estar de su pueblo, incluido el de disponer de sus recursos marítimos dentro de los límites de su jurisdicción nacional. Toda medida o presión externa, política o económica, que se aplique contra el ejercicio de este derecho es una violación atente de los principios de libre determinación de los pueblos y de no intervención enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, y de persistir, podría consistir una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales". De hecho lo que pretende **-porque** aún no se ha aprobado su determinación final- es que se especifique categóricamente lo posición de independencia de cada uno de los países en todos los aspectos económicos y que se sancione por las Naciones Unidas cualquier violación que por referencia a su Carta prevalezca. Para Chile, la Carta de Derechos en estudio es de trascendental importancia por la situación política en que actualmente se encuentra y por su determi-

nación de liberarse definitivamente del colonialismo y la tutela que sobre su territorio y sobre su pueblo ejercen algunos países del Continente.

La República Federal de Alemania, Ortodoxamente observó que la variante debía consistir en reducir en vez de ampliar: **que** era suficiente señalar la existencia en todos los países de una soberanía permanente sobre sus recursos naturales de conformidad con los principios del Derecho Internacional.

El Pórrafo tercero del Capítulo Segundo expresa el derecho de práctica del comercio internacional y otras formas de cooperación económica, sin ningún género de discriminación que generalmente se fundamenta por diferencias de sistemas económicos, por lo que prevalece **-indica-** el derecho de celebrar todo tipo de acuerdos" así como deberes correlativos para crear condiciones en la normalización y la **expansión** del comercio internacional. Esto es, permite una libertad absoluta para que todos los gobiernos establezcan relaciones mutuas sin necesidad de comaginar sistemas de gobierno específicos, o alineaciones de carácter político. Restringir la autodeterminación de gobernarse bajo la amenaza de no comerciar con determinada Nación es contrario, no cabe duda, al espíritu de la Carta.

La República Federal de Alemania **señaló** una variante de carácter formal, indicando que era suficiente decir: "Es Derecho de todos los pueblos practicar el comercio internacional y otras formas de cooperación económica, así como el de celebrar a tal efecto acuerdos bilaterales o multilaterales",

Previo al párrafo cuarto, expresado en la Carta redactada por publicistas mexicanos y presentada por el señor Presidente de la República, la Unión Soviética solicitó que se aprobara el derecho de decidir independientemente las formas de organizar las relaciones económicas exteriores, con arreglo a los respectivos sistemas económicos y sociales.

El Párrafo Cuarto otorgaba la responsabilidad al Estado para perseguir el des-

arrollo econmrc social y cultural de su pueblo, con plena movilización de los recursos internos y eliminación de los obstáculos externos, con la participación de los pueblos tanto en el proceso como en los beneficios del desarrollo. Igual que antes Alemania Federal, Francia señalaba algunas reformas simplemente formales.

El Párrafo quinto se refiere a la necesidad de introducir modificaciones estructurales en la economía mundial a fin de lograr una división internacional del trabajo que sea justa y racional. La Unión Soviética y Francia lo observaron; la primera ampliándolo en el sentido de que debía establecerse, categóricamente, el deber de todos los países para lograr la consecución de una división internacional del trabajo justa y racional, eliminando de las relaciones económicas y comerciales internacionales la discriminación en todas sus formas mediante la Hquldcción de las consecuencias del colonialismo y de las manifestaciones de neo-colonialismo; así como mediante el fenómeno de todas las corrientes de comercio internacional, incluso lo que ella llama el comercio Este-Oeste. Francia, por su parte, desvió un poco la atención a la referencia de la división internacional del trabajo, para orientar su variante hacia el deber que tienen todos los Estados de contribuir a la organización equitativa de los mercados de productos básicos, teniendo especialmente en cuenta los intereses tanto de los productores como de los consumidores.

El Párrafo sexto, muy importante por cierto, señala el derecho que tienen las entidades de participar plenamente en las decisiones que se requieran tomar para la solución de los problemas económicos mundiales, así como de compartir los beneficios que de ella se derivaren. Los países Siria, Chile y la Unión Soviética, señalaron la conveniencia de que además de los problemas económicos se consideraran de la misma manera las decisiones relativas a los problemas financieros. Por su parte, los Países Bajos y Alemania Federal, indicaron que el derecho y el deber de cooperar en la solución de los problemas económicos In-

ternacionales, era todo lo que debía contener el párrafo.

El Apartado séptimo propugna el derecho de participar en la cooperación subregional, regional e inter-regional a fin de llevar hacia adelante su desarrollo económico y social. Egipto, Irak y Siria, así como la Unión Soviética, propusieron que, con el objeto de evitar malos interretaciones, se debía de solicitar, y así asentarlos, el consentimiento de las partes interesados en la supuesta participación de cooperación.

Los Países Bajos y el Reino Unido oceptaron la existencia de derechos y deberes en relación con la cooperación mencionada, pero no hicieron mayor énfasis.

Una segunda parte del propio Párrafo séptimo que determina el deber de los participantes de velar porque la política de los agrupaciones correspondientes sea racional y abierta, fue ampliado por la Unión Soviética y Checoslovaquia, indicando que dichas políticas debían ser plenamente conformes con la Carta de las Naciones Unidas, sin establecer exclusiones discriminatorias contra otros países, en particular sobre aquellos que tuvieran sistemas económicas y sociales diferentes, ni se orienten en detrimento de los intereses de terceras naciones, miembros de otras organizaciones comerciales diferentes.

El Párrafa odavo nos habla del eprevehamiento de la Tecnología, y el deber de facilitar el acceso a tales adelantos e lncvaciones y su transmisión. Alemania Federal presentó una variante simplemente de forma.

El Párrafo novena determina el deber de cooperar a fin de asegurar a todos los Estados una participación en el Comercio Mundial que responda a las necesidades de su desarrollo económico y social. Alemania Federal, el Reino Unido y Siria presentaron variantes a este postulado, indicando que el derecho de los Estados y las oportunidades, así como la participación misma, debía establecerse en forma equitativa, o sea, más concretamente en función de la participación de las Naciones.

El Párrafo décimo, propuesto por México, indicaba lisa y llanamente "Derechos y De-

beres para la Reglamentación y el Control de las Inversiones Extranjeras". Siria solicitó su intervención para declarar que el Párrafo debía ser, "Derechos de Reglamentar y Controlar las Inversiones Extranjeras". y el Reino Unido hizo lo mismo señalando: "Derechos y Deberes en Relación con las Inversiones Extranjeras". Nótese la diferencia de lo redacción, según el grado de interés.

En el Párrafo décimo primero, se señaló el derecho de los Estados a reglamentar y controlar *las* sociedades transnacionales. Solicitaron su variación Brasil, Canadá, Dinamarca, Italia, los Países Bajos, el Reino Unido y la República Federal de Alemania, en el sentido de que simplemente se dijere como enunciado: "La Cuestión de las Empresas Transnacionales; Derechos y Deberes". Francia, por su parte, propuso definitivamente que se suprimiera el párrafo. Es conveniente observar que los gobiernos que solicitaron la variante corresponden a los de aquellos países en los que operon con amplitud este tipo de instituciones y por lo que no les conviene su reglamentación y control ya que corren el riesgo de perder las inversiones de capitales, que manejan con cierto libertad, o bien son países que, justamente, se han dedicado a realizar este tipo de inversiones en países subdesarrollados o en proceso de desarrollo.

En el Párrafo décimo segundo, se anota una parte medular del documento, consiste en el deber de todos los Estados de promover la realización de un desarme general y completo, y la utilización para el desarrollo económico y social en forma especial en los países en desarrollo de una parte importante de los recursos liberados por el propio desarme. La República de Argentina solicitó que se agregara que a todo desarme, que debía ser general y completo, debía establecerse un eficaz control internacional. China pidió se retirara lo relativo a la utilización para el desarrollo económico de los países en desarrollo. Chile, Irak, Polonia y Siria propusieron que se anotara el derecho que tienen los países en desarrollo a la eliminación de las consecuencias económicas del colonialismo y del nec-ee-

lonialismo y de todas las formas de denominación extranjeras y se consolidara la posición de los derechos correlativos; e inmediatamente después, Chile y Hungría solicitaron también que se reconociera el derecho y el deber de los países en desarrollo de adoptar medidas encaminadas a la aplicación de reformas sociales y económicas progresivas con miras a su desarrollo, a la movilización de sus recursos internos y a la **aceleración** del proceso de industrialización.

El Párrafo décimo tercero propuesto por México es concreto: el deber de cooperar en el desenvolvimiento de los países en desarrollo. La Unión Soviética lo aceptó solamente que lo modificó en su esencia, declarando que los Estados deben cooperar poro promover el crecimiento económico en todo el mundo, particularmente en los países en desarrollo.

El Párrafo décimo cuarto del Capítulo Tercero en cuestión, establece el derecho de los países en proceso de recibir un trato preferencial sin la obligación de la reciprocidad y que responda a las necesidades de su comercio y desarrollo. El Reino Unido lo aligeró señalando derechos y deberes en relación con un posible trato preferencial o sin reciprocidad en favor de los países en desarrollo.

El Párrafo décimo quinto, que en cierto forma obliga a los países con una tecnología avanzada a participarlo en los países en desarrollo fue impugnado por Italia y por Bulgaria. Italia señaló la conveniencia de que se estableciera el grado de desarrollo, y Bulgaria se salió del tema central de la discusión indicando que: lo variante debía de ser en observar el derecho de los países en desarrollo de ser indemnizados por los daños sufridos como consecuencia de lo denominación colonial de los países metropolitanos, y de las actividades del capital extranjero en sus economías. No obstante que tocaba los intereses de los países pobres, ataca en lo fundamental el problema que correspondía al tratamiento que se debe dar a los países en proceso de desarrollo por los adelantados.

El Párrafo décimo quinto, señala la trans-

muten de recursos financieros y tecnológicos a los países en desarrollo en condiciones favorables; a este respecto, Italia propuso que se agregara, como en ocasiones anteriores, atendiendo a su grado de desarrollo. Bulgaria tocó nuevamente el punto de la indemnización a los países que hubieren sido colonizados por las naciones metropolitanas o con alto grado de inversiones extranjeras en su territorio.

El Párrafo décimo sexto comprende la intensificación de los relaciones entre los países en desarrollo a fin de ampliar su comercio y cooperación mutua.

El décimo séptimo, trata sobre el deber de los países industrializados de conducir sus relaciones económicas recíprocas de manera que no perjudiquen los intereses de terceros países. Un buen número de naciones industrializadas propusieron una variante de atenuación al precepto, entre ellas, Canadá, Dinamarca, Italia, Países Bajos, Reino Unido y la República Federal de Alemania, indicando que bastaba que se dijera: "Es deber de todos los países de conducir sus relaciones económicas recíprocas de manera que tengan en cuenta los intereses de terceros países", o sea que liberaban el término "que no perjudiquen".

El Párrafo décimo octavo se refiere a la atención que debe tener la comunidad internacional, acudiendo en su auxilio, de los países en desarrollo menos adelantados.

El décimo noveno a las relaciones entre países con sistemas económicos y sociales diferentes; eliminación de toda discriminación debido a diferencias en esos sistemas y la aplicación del sistema de la Nación más favorecida. Nuevamente Italia, Países Bajos, Reino Unido y la República Federal de Alemania, concretaron para no comprometerse señalando sólo: "Relaciones con países de sistemas económicos y sociales diferentes".

El último Párrafo de este Capítulo Segundo se refiere simplemente a que en ningún caso cualquier disposición o mandamiento de la Carta de Deberes podrá contradecir

u oponerse a la similar de las Naciones Unidas.

El Capítulo Tercero lo hace consistir y orientar hacia la responsabilidad común de toda la comunidad internacional.

El primer Párrafo se refiere al Patrimonio común de la humanidad. Derechos y Deberes, su utilización para fines políticos.

El Párrafo segundo a la protección y enriquecimiento del medio humano; derechos, deberes y responsabilidades. Brasil propuso una adición a este párrafo, consistente en lo siguiente: "Efectos de los políticas relativas al medio ambiente sobre el proceso de desarrollo de los países en desarrollo",

En el Artículo Cuarto, se propone se establezca todo lo relativo a la aplicación. En su primer párrafo al mecanismo de operación y al papel de las organizaciones internacionales. España propuso que se añadieran los términos para la puesta en práctica y desarrollo normativo de esta Carta.

y el Párrafo final, al sistema de presentación de informes, consultas u otros medios de resolver las controversias. Brasil propuso que fuera del título se suprimieran los párrafos. El Canadá, Dinamarca, Italia, Países Bajos, el Reino Unido y la República Federal de Alemania, propusieron que se suprimiera el capítulo último en toda su extensión.

Esta es, hasta este momento, la forma en que se han conducido los elementos propuestos por México en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, o cuando menos los que se conocen por haber trascendido de las juntas y reuniones que realizan los representantes de los diversos Estados o Naciones, en su mayoría los más importantes, que han puesto interés específico en su promulgación.

Indiscutible es que son de primordial valor y esperamos que en poco tiempo, ajustada y convertida la Carta en un documento convenientemente aceptado por dichas Naciones, rija y se cumpla para beneficio de las comunidades integrantes.

De cualquier manera tocará a México y en particular al actual régimen el mérito de su postulación.

COMPROMISO DE BOGOTA

los Delegados al **Primer** Seminario Latinoamericano de Administración Pública, organizado por la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, asumen el siguiente compromiso:

Considerando:

I. En Relación con el papel de la Administración Pública en el proceso del desarrollo:

1. Que el papel del Estado debe ser protagónico y decisivo en el proceso de las transformaciones que se produzcan en el seno de nuestros Estados Nación, para *superar* la actual situación de dependencia y propiciar *el* desarrollo armónico e independiente sobre la base de *la* justicia social y dentro de una perspectiva latinoamericana.

2. Que al ser las Administraciones Públicas Nacionales las llamados a asumir, *por* su carácter instrumental, la dirección de los procesos de desarrollo nacional, ellas *debe*" transformarse de manera profunda y radical a fin de hacer efectiva *la* conducción de los procesos políticos, económicos sociales y culturales.

3. Que las limitaciones que afectan a las Administraciones Públicas Nacionales como parte del contexto de subdesarrollo dependiente no les permiten conducir eficazmente los procesos del desarrollo nacional y regional, por lo cual deben adquirir plena conciencia de que sólo transformando y transformándose podrán asegurar la independencia y *la* autonomía Ictleemerlconcs.

4. Que a través de la integración de los países latinoamericanos pueden fortalecerse como grupo, y además contribuir a hacer realidad el ejercicio del poder por los países del tercer mundo *en* el contexto de las estructuras internacionales.

II. En relación con el *papel* de la *cdml*-administración público en el proceso de integración latinoamericana:

5. Que las Administraciones Públicas, además de su papel operativo e instrumen-

tal, tienen ingerencia en los procesos de decisiones políticas.

6. Que los procesos de integración latinoamericana deben tender tanto a ferretter y a afianzar la soberanía de los estados nación, como a independizar la región de los intereses foráneos que obstaculizan la libertad de sus decisiones.

7. Que las Administraciones Públicas Nacionales deben propender a superar la *ce,* *tuc!* situación de subdesarrollo dependiente y a fortalecer los mecanismos de integración.

III. En relación Con el papel del Administrador Público en el proceso de la integración latinoamericana:

8. Que el Seminario ha determinado como marco de su gestión 105 aspectos *relacionados* con *la* integración, *por* lo que es necesario analizar *er* *popel* que *fa* Administración Pública debe tener para impulsar ese *proceso*.

9. Que es imprescindible tener presente que en *fa* *forrnóción* y el perfeccionamiento de los Administradores Públicos, el estudio de la integración debe ocupar un *lugar* preferente.

10. Que, para alcanzar el objetivo anterior, es necesario contar con recursos humanos aptos, comprometidos con el cambio.

11. Que se vienen realizando *vcriedcs* esfuerzos, en muchos de los países en aquel campo, esfuerzos que deben ser superados mediante una mayor coordinación e *lote*-integración *latinoamericana*.

12. Que deben *trazarse* políticas *conv*-nes de investigación para el desarrollo de una tecnología que respondo a los *reolidos* y necesidades latinoamericanos.

13. Que */0* Asociación Latinoamericana de Administración Pública {ALAP} es un organismo adecuado para *facilitar* la *cocr*-dinación e integración de los programas, y la realización de los planes tendientes a la formación de ejecutivos de la *Adminis*-tración Pública, para lo cual puede actuar como organismo asesor y coordinador *paro* la *adopción* de las decisiones que *per*mitan alcanzar ese objetivo.

IV. En relación con la acción de las empresas transnacionales y el proceso de integración latinoamericano:

14. Que 105 gobiernos deben intensificar sus esfuerzos para la integración económico-social, tanto a nivel nacional como latinoamericano.

15. Que el impacto de las empresas transnacionales en el acontecer económico y social de nuestros países, ha materializado en forma creciente la distorsión, la deformación y el condicionamiento a sus intereses, del desarrollo autónomo latinoamericano.

16. Que a este respecto es necesario tener en cuenta las disposiciones contenidas en las Decisiones 24, 46 Y 47 emanadas de la Junta del Acuerdo de Cartagena;

Recomiendan:

1. Que las Administraciones Públicas y sus integrantes asuman un profundo compromiso político en relación con las políticas generales de desarrollo autónomo e independiente de cada país y de América Latina en su conjunto.

2. Fomentar cambios sustantivos en cuanto a los objetivos, las metas y el funcionamiento de la Administración Pública, los cuales deben estar acompañados de transformaciones paralelas en 10 referente a actitudes, sistemas y estructuras, a fin de que, a través de los mecanismos de integración latinoamericana alcance su pleno autonomía e independencia.

3. Luchar contra la dependencia ideológica y tecnológica producido por la adopción de modelos que no responden a la situación e intereses de la América Latina, para lo cual es necesario definir una doctrina propia y normas específicas aplicables a nuestros países.

4. En los programas de formación de Administradores Públicos debe incluirse entre sus objetivos, el estudio de la integración latinoamericana y capacitarlos para que comprendan el compromiso político de cambio que deben asumir.

5. Los planes de formación de Administradores Públicos, deben coordinarse entre

nuestros países con el objeto de armonizar criterios para alcanzar los objetivos que la región se propone.

6. La Asociación latinoamericana de Administración Pública (ALAP) debe estimular los esfuerzos de coordinación, a través de los mecanismos de acción que juzgue adecuados, para definir criterios comunes y de equivalencia para la capacitación del personal ejecutivo de la Administración Pública.

7. Que en un término breve con motivo de un próximo evento como el presente, ALAP elabore un documento que establezca las bases de la programación académica para que sea discutido, aprobado y ejecutado posteriormente.

8. Que se apoyen las gestiones que se están realizando para constituir el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

9. Que los países latinoamericanos en ejercicio de su soberanía, regulen y controlen la acción y los efectos de las empresas transnacionales en los órbitos nacionales y regionales.

10. Sugerir a los países miembros del Acuerdo de Cartagena que aceleren la aplicación de las normas contenidas en el articulado de la decisión 24, haciéndola viable y eficaz.

11. A los países no miembros del Pacto Subregional Andino, que sancionen leyes o estatutos eficaces destinados a regular y controlar las inversiones extranjeras, y los contratos de servicios provenientes del exterior, tal como lo han hecho ya algunos países.

12. Intensificar la creación de mecanismos para la constitución de empresas multinacionales latinoamericanas con capitales públicos y privados, a fin de contrarrestar los acciones negativos de las empresas transnacionales.

13. Que los países latinoamericanos fortalezcan sus aparatos estatales, en especial las Administraciones Públicas Nacionales, creando empresas públicas en aquellas áreas prioritarias para el desarrollo económico y social y estimulando el crecimiento de las empresas públicas existentes.

En esta ocasión hemos seleccionado el tema de la BUROCRACIA, ya que consideramos fundamental el conocimiento de la problemática de este grupo social, sobre *todo* cuando se contempla un proceso de cambio.

Es a partir de los trabajos de Max Weber (1864-1920) donde el fenómeno de la burocratización adquiere significación para las ciencias sociales. Se plantea entonces la oposición entre burocracia y democracia, así como la relación estrecha entre burocratización y la organización racional de la sociedad.

Desde entonces el tema no deja de inquietar a los teóricos de la sociedad; mientras que para algunos existe el peligro de la "burocratización del mundo", para otros todo proceso de "modernización" implica una amplia participación de la burocracia.

En la actualidad, ha dejado de ser únicamente un fenómeno de las *sociedades* capitalistas, llegando a ser objeto fundamental de discusión en la polémica de la construcción del socialismo. Así, se afirma que algunas sociedades del campo socialista están gobernadas por un complejo burocrático, el cual está separado de la clase obrera, significando esto una desviación en la vía correcta hacia el socialismo, que conduce a la creación de un capitalismo de Estado.

Dejaremos para un número posterior la selección de obras sobre este apasionante tema, por ahora nos concretaremos al problema de la burocratización dentro de las sociedades capitalistas.

Max Weber: ECONOMÍA y SOCIEDAD, Fondo de Cultura Económica, México, 1969. 30. ed.. 2 vols.

La obra más importante del sociólogo alemán de Erfurt; fue publicada póstumamente en el año de 1922. Es en ella donde el autor estudia el fenómeno de la burocratización y el papel que juega la burocracia;

todo esto dentro del marco de la evolución de la sociedad desde los modos tradicionales hacia la sociedad capitalista.

CURRENT SOCIOLOGY, Vol. VII, na. 2, 1958, pp. 98-164 (Bureaucracy and Bureaucratization: Trend Report and Bibliography" J.

Este número de revista editada por la Asociación Internacional de Sociología, aunque fue publicado hace 16 años, contiene una completa bibliografía y una importante introducción del sociólogo S. N. Eisenstadt.

Alfred Scully- LA BUREAUCRATIE, Col. "Que sois je", Núm. 712 PUF, París, 1961.

Excelente introducción del economista, sociólogo y demógrafo francés. En ella se define a la burocracia como aquel "sistema en el cual las oficinas ejercen un cierto poder".

Joseph Lapalambaro, ed.. BUROCRACIA y DESARROLLO POLÍTICO, Biblioteca de Psicología Social y Sociología, Ed. Póidós, Buenos Aires, 1970.

Esta colección de ensayos forma parte de una serie de estudios sobre el desarrollo político, patrocinada por la Comisión de Política Comparada del Consejo de Investigaciones en Ciencias Sociales de los Estados Unidos. En ella se busca establecer el papel que juega la burocracia en el desarrollo político, es decir en la transformación de un sistema político en otro.

Henry Jacoby, LA BUROCRATIZACION DEL MUNDO. UNA CONTRIBUCION A LA HISTORIA DEL PROBLEMA, Siglo XXI, Eds., México, 1972.

Es en la destrucción del modo de producción feudal donde el autor busca los orígenes de la burocratización de la sociedad. Pero el autor no pretende elaborar un ensayo histórico, sino, apoyándose en Cló busca reconocer los rasgos "típico-ideales" del fenómeno en su desarrollo; fenómeno que, aunque ambivalente, amenaza en forma creciente a la democracia.

Michel Crozier. LE PHENOMENE BUREAUCRATIQUE, Seuil, Paris, 1963. {Existe edición en español, Col. Amorrortu, Buenos Aires}.

Ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos

y sobre sus relaciones en Francia con el sistema social cultural.

Peter M. Blau: BUREAUCRACY IN MODERN SOCIETY, Random House, New York, 1956.

Robert K. Merton, READER IN BUREAUCRACY, The Free Press., Glencoe, 111, 1952.

Fritz Morstein Marx: THE ADMINISTRATIVE STATE, AND INTRODUCTION TO BUREAUCRACY, The University of Chicago Press, Chicago, 1957.

S. N. Eisenstadt, "BUREAUCRACY, BUREAUCRATIZATION AND DEBUREAUCRATIZATION", ADMINISTRATIVE SCIENCE QUARTERLY, Diciembre, 1959, Vol. IV, pp. 302-321.

S. N. Eisenstadt, "POLITICAL STRUGGLE IN BUREAUCRATIC SOCIETIES", WORLD POLITICS, octubre, 1959, Vol. IX, pp. 15-36.

Íte. José Luis Martínez.