

Revista de
**Administración
Pública**

EDICIONES



31-32

Julio - Diciembre, 1977

Órgano del Instituto Nacional de Administración Pública
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

REVISTA DE
ADMINISTRACION PUBLICA
Organo editorial del
Instituto Nacional de Administración Pública
México 1977

Ediciones



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

SECCION MEXICANA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores
Gilberlo Loyo
Rafael Mancera Ortiz
Ricardo ~~Torres~~ Gaitán
Raúl ~~Salinas~~ Lozano
Enrique Caamaño
Daniel Escalante
Raúl Ortiz Mena
Rafael Urrutia Millán
José Attolini
Alfredo Navarrete
Francisco Apodaca
Mario Cordera Pastor

Gabino Fraga
Jorge Gaxiola
José Iturriaga
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfonso Noriega, Jr.
Manuel Palavicini
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Andrés Sena Rojas
Catalina Sierra Casasús
Gustavo R. Velasco
Alvaro Rodríguez Reyes

Coordinación de Investigación

Fernando Vega Robledo

Coordinación de Docencia y Asesoría Externa

Carlos Martinez Rivas

Coordinación de Promoción Estatal

Héctor Aguirre Costilla

CONSEJO DE HONOR

Cabina Fraga Gustavo Martinez Cabañas Andrés Caso

Coordinación de Relaciones Internacionales

Juan Alejo Loustau Cortina

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente: Luis García Cárdenas
Vicepresidente: Ignacio Pichardo Pagaza

Coordinación de Difusión

CONSEJEROS

Fernando Solana Osear Reyes Retana
Alejandro Carrillo Castro Adolfo Lugo Verduzco
José Chanes Nielo Manuel Uribe Castañeda
Lidia Camarena Adame

José Carreña Carlón

Coordinación de Administración

Julieta Ampudia Herrera

Tesorera

Yolanda de los Reyes

Secretario Ejecutivo

Arminda Márquez Robles

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

CONSEJO EDITORIAL

Cabino Fraga

Miguel Duhalt Krauss

Antonio Martínez Báez

Julieta Guevara

Alfonso Noriega

Adolfo Lugo

Andrés Serra Rojas

Director:

José Carreña Carlón

Redacción:

Ivonne Buentello Rebollo

Edición:

Jorge Frayrann Castro

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Autorizada como correspondencia de 2a. clase

por la D.G.C., México, D. F.

Av. Country Club No. 208. México 21, D. F.

SUMARIO

Presentación

7

LA REESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA

I. MARCO GENERAL

Alejandro CarriHo Castro

Reforma Administrativa para el desarrollo económico y social (1976-1982) . 11

Godolfino Juárez

La sectorización: Medida fundamental para la racionalización de la Administración Pública Federal 27

Manuel Uribe Castañeda

Sectorización y desarrollo económico 35

Fortunato Lozano Alvarez

La teoría de la organización en el marco conceptual de las reformas macroadministrativas . 45

Rubén Vilchis Melgarejo

La reestructuración de la Administración Pública Centralizada 53

II. SECTORES

Adolfo Lugo

La sectorización en el área de comercio . 59

III. RECURSOS HUMANOS

José Rosovsky Ledesma

Acciones del Gobierno Federal mexicano en la capacitación y el desarrollo de sus recursos humanos 71

Guillermo Hori Robaina	
Las relaciones de trabajo y la Reforma Administrativa	77
IV. SISTEMAS	
Gildardo Héctor Campero C.	
Modelos de sistemas orgánicos para un programa de Reforma Administrativa .	91
Alberto Moreno Bonett	
La ingeniería de sistemas	99
Carlos Martínez Rivas	
Hacia la aplicación de un esquema de sistemas para empresas públicas industriales	115
Francisco J. Camarena Navarro	
Las Unidades de Organización y Métodos en el proceso de la Reforma Administrativa en México	129
Fausto Arroyo Ortiz	
Importancia de la informática en la Reforma Administrativa	143
V. REGIMEN FEDERAL Y ADMINISTRACION URBANA	
Raúl Martínez Almazán	
Financiamiento Municipal	149
VI. DOCTRINA	
Andrés Serra Rojas	
Las formas de Organización Administrativa Federal	163
RESEÑAS	
Emilio Brodziac, León Cortiñas Peláez, Adolfo Lugo y Arminda Márquez	175

PRESENTACION

El pasado veinte de abril del presente año tomó posesión el nuevo Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública, Sección Mexicana del Instituto **Internacional de Ciencias Administrativas**. La ocasión fue propicia para hacer una recapitulación histórica de los 22 años de existencia institucional dedicada al estudio, la investigación, la discusión y la divulgación de las disciplinas administrativas, así como para precisar el papel actual del Instituto en la vida académica y administrativa del país, lo mismo que en su relación con los centros filiales del exterior.

Todo ello, a partir de un hecho significativo: la coincidencia de la inauguración formal de los trabajos de esta nueva gestión con un esfuerzo importante e integral del Gobierno **mexicano en materia de** Reforma Administrativa.

Quedaron puntualizados en ese acto, con la unánime aprobación de la Asamblea General, los lineamientos de política que deberían nutrir la programación de las acciones del INAP en el ejercicio que se iniciaba, y que, de hecho, forman parte medular de la concepción que tienen sus miembros de la Institución a que pertenecen:

1. El Instituto desea constituirse cada vez más, a través de sus diversas funciones de investigación, docencia y difusión, **en un foro de discusión y, eventualmente, de disensión** razonada de las políticas y acciones de la Administración Pública Mexicana. En este sentido corresponde hoy a la Institución promover el análisis y el debate permanentes de los principales aspectos de la Reforma, de sus características y **de sus consecuencias, éstas últimas no siempre posibles de prever cuando se emprende una reestructuración a fondo**. En ello radica, entre otras razones, la necesidad del examen profundo y de la discusión responsable. En la misma forma, el Instituto no puede soslayar los problemas administrativos más íntimamente vinculados a las respuestas políticas

y sociales que reclama la actual etapa del país. A manera de ejemplos: la exigencia de encontrar fórmulas eficaces para robustecer el pacto federal, la comunicación de las entidades federativas entre sí, la relación de ellas con el Gobierno Federal y, fundamentalmente, con los municipios; en este mismo orden de preocupaciones, la necesidad de estudiar la administración urbana de cara a su inocultable problemática presente y a sus perspectivas futuras.

2. El Instituto debe conservar y fortalecer su autonomía en la que residen las bases de su prestigio y de su solidez. Autonomía que no pretende ser aislamiento, sino capacidad propia de comunicación, de coordinación con otras instituciones, **sean éstas públicas, privadas, sociales, de docencia e investigación**, nacionales o extranjeras. Capacidad de compartir programas y actividades con respeto a los respectivos ámbitos de acción. En esa misma actitud se inscribe la **extensión** de las actividades del INAP a las entidades federativas, con la creación de Institutos estatales de Administración Pública autónomos, con su propio patrimonio y su propia personalidad jurídica y vinculados a la institución central que se responsabiliza de las funciones de concertación **y coordinación de esfuerzos a nivel nacional, y de promoción** y apoyo a los institutos hermanos.

También en su relación con otras instituciones afines dentro del país y en el orden internacional, el INAP se propone multiplicar sus expresiones de solidaridad y participar en programas conjuntos para sumar empeños plurales de beneficio recíproco.

3. El Instituto está resuelto a fortalecer en su seno las **tareas de investigación, desde una perspectiva** interdisciplinaria, partiendo del supuesto básico de que en él se congregan profesionales de las más diversas disciplinas con una identificación común: la Administración Pública.

La Revista de Administración **Pública** inicia con este número doble 31/32, correspondiente a julio-diciembre de 1977, una nueva época en que desea recoger fielmente los anteriores lineamientos. Ha invitado a formar parte de su Consejo Editorial a siete de los miembros más connotados del INAP. Pertenecen unos al grupo de pioneros de nuestra disciplina y otros a generaciones más recientes. Ello refleja una fecunda realidad del INAP en el que se conjuntan las experiencias, la solidez y el entusiasmo de sus integrantes en más de dos décadas de actividad.

En el presente número y en los siguientes, la Revista se propone plantear y discutir la reestructuración de la Administración Pública puesta en marcha en el último mes de 1976. Para ello el material de este número se organiza en seis secciones. La primera, MARCO GENERAL, expone las características globales de la reestructuración; en la segunda, SECTORES, se analizan en lo particular cada uno de los agrupamientos de la actividad pública; en la tercera,

RECURSOS HUMANOS, se dan a conocer puntos de vista sobre este aspecto fundamental de la acción gubernamental; los demás SISTEMAS administrativos se analizan en una sección por separado bajo ese rubro; la quinta sección, REGIMEN FEDERAL Y ADMINISTRACION URBANA se dedica a esos temas, y en la sexta, DOCTRINA, se publican colaboraciones de autores cuyos trabajos han pasado a formar parte del cuerpo teórico de la Administración Pública.

El Consejo Directivo del INAP renueva hoy su invitación a los miembros del Instituto y a todos los interesados en este campo de investigación y trabajo a participar en el planteamiento y el debate sistemático de las disciplinas administrativas, finalidad central de la Institución y de cuyo cumplimiento depende la justificación de su ya -por fortuna- prolongada existencia.

Luis García Cárdenas
Presidente.

Se terminó de imprimir este libro el
día 28 de Diciembre de 1977, en los
talleres de la Editorial Libros de
México, S. A., Av. Coyoacán 1035,
México 12, D. F.
Su tirada consta de 1.000 ejemplares.

REFORMA ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO ECONOMICO y SOCIAL (1975-1982)

Alejandro CARRILLO CASTRO

"En nuestros días es más fácil controlar a la naturaleza que ordenar la sociedad".

José LOPEZ PORTILLO

INTRODUCCION

"En la Administración, los medios son el todo", escribió Melchor Ocampo en 1855, en su Carta de renuncia a la cartera de Relaciones Exteriores que le había encomendado el Gobierno Liberal.¹ En esta frase se expresa con ejemplar claridad la preocupación que debe de tener un estadista no solamente de proponerse fines legítimos y objetivos de gran alcance, sino de cuidar que existan los medios -también legítimos y eficaces- para alcanzar dichos fines y objetivos de naturaleza política.

En diciembre de 1976, el gobierno que se iniciaba bajo la presidencia de José López Portillo enfrentaba agudas "contradicciones entre el sector agropecuario comprimido y el sector industrial sobreprotegido; entre la economía rural sujeta a precios fijos y la economía urbana subsidiada; entre las necesidades de importación y la capacidad de exportación; entre la demanda de crecimiento de actividades pro-

ductivas indispensables y las restricciones monetarias y crediticias; entre la exigencia de producción y la inducción inerte al lucro; entre los incentivos y canalización de la inversión privada y los 'mecanismos impositivos y de financiamiento público; entre la posibilidad de estabilizar precios y la flotación de la moneda; entre lo que debíamos producir y el derroche consumista del sector favorecido; entre lo que podíamos producir y nuestros hábitos de consumo, y lo que es más grave: en muchas partes, pero particularmente en el campo, con frecuencia se contradijo la justicia con la eficiencia.">

Llegaba entonces a su fin, "acabado por sus contradicciones, un patrón de crecimiento que agotó su último tabú con la devaluación",² hecho que a su vez, en palabras del propio Presidente de la República, afectó el sentimiento de seguridad de la sociedad, fenómeno éste que fue polarizado por algunos grupos de interés.

¹ Romero Flores, Jesús, *Don Melchor Ocampo*, Ediciones Botas, México, p. 227.

² López Portillo, José, *Primer Informe de Gobierno*, México 1977, Talleres Gráficos de la Nación,

³ *Ibid.*

De ahí que en esa fecha el objetivo político prioritario del gobierno fuese el de promover, en todos los aspectos, la cohesión nacional, la recuperación de la confianza en el país y entre sus diversos componentes, objetivo fundamental que representa una condición básica para alcanzar las metas de desarrollo socioeconómico, centradas en organizar a la sociedad para elevar la producción y asegurar que ésta se oriente hacia los bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, a fin de satisfacer la demanda de empleos productivos y las necesidades básicas de las mayorías de la población; y de ahí también que la traducción de esos objetivos a la realidad, tal como lo señaló el Licenciado López Portillo desde su campaña electoral, exigiera contar con los medios, esto es, con los instrumentos administrativos idóneos.

El reconocimiento de que esos instrumentos habían acumulado vicios y disfunciones que no les permitían responder con eficiencia y oportunidad a los reclamos sociales y de que por tanto el costo político de la ineficiencia gubernamental resultaba superior al que implicaba una reforma administrativa de gran alcance hizo que se planteara la necesidad de una reestructuración a fondo en la organización y el funcionamiento del Gobierno Federal.⁴

De esta manera, ante el papel que desempeña el Estado en nuestra sociedad y ante la coyuntura política, económica y social que se presentó a finales del año de 1976, el Presidente de la República decidió reorganizar el gobierno para poder, en los hechos, organizar al país. Pero es preciso puntualizar que este paso fundamental no obedeció simplemente a una decisión de coyuntura. Descansa sobre la base de doce años de trabajos constantes a partir del establecimiento, en 1965, de la Comisión de Administración Pública (CAP), presidida por el licenciado José López Portillo, dentro de las diversas funciones que desempeñó entonces en la Secre-

⁴ Carrillo Castro, Alejandro, "La Reforma Administrativa en México", en *Cómo reformar la Administración Pública*, compilador: A. F. Leemans, F.e.E., 1977, Traducción de *The Management Of Change in Governments*, 1976, Martinus Nijhoff, La Haya.

taria de la Presidencia. La CAP elaboró un Informe sobre la Administración Pública Federal⁵ que sirvió de base para los trabajos de reforma institucionalizados a partir de 1971 a través de diversas disposiciones jurídicas.⁶ En esta época se publicaron también las Bases para el Programa de Reforma Administrativa Federal 1971-1976 y se definió un modelo de análisis, se completaron los diagnósticos, se elaboró un programa global con lineamientos de estrategia para su implantación y con instrumentos legales y orgánicos para avanzar en la reforma.⁷

Con estos antecedentes y con base en el Programa de Gobierno esbozado ello. de diciembre de 1976 por el Presidente López Portillo, la reestructuración iniciada en el presente régimen puede caracterizarse como una Reforma Administrativa para el desarrollo económico y social que tiene como eje la programación, que procura respaldarse en un personal idóneo, eficiente y honesto y que se propone fortalecer la organización republicana respetando y robusteciendo las funciones legislativa y judicial, así como los derechos regionales que entraña el régimen federal.

OBJETIVOS GLOBALES

En consecuencia con lo anterior, los objetivos globales del Programa de Reforma Administrativa delineados para el período 1976-1982, son:

- 1.-Organizar al gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institu-

⁵ Reeditado por la Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1977.

⁶ Para un examen de la evolución de la Reforma Administrativa Mexicana, ver Carrillo Castro, Alejandro, *La Reforma Administrativa en México*, INAP, 1975 y *Cómo reformar la Administración Pública*, Op. cit.

⁷ Carrillo Castro, Alejandro, en *Cómo Reorganizar la Administración Pública*, Op. cit.

cionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas.

- 2.-Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades. y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.
- 3.-Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.
- 4.-Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal-respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles del Gobierno— propicie, por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los Poderes Legislativo y Judicial, y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de Gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país, y
- 5.-Mejorar la administraci3n de justicia para fortalecer
- las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes.

BASES LEGALES

Los objetivos mencionados, producto de una amplia concepción que incluye consideraciones de orden político, económico

y social y que surgen del análisis y estudio sistemáticos de la realidad nacional, se han sustentado en la promulgación de nuevas normas jurídicas que garantizan la legitimidad y la seguridad propias de un Estado de Derecho. Para dar cauce legal a los aspectos sustantivos de la Reforma, se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y para instituir jurídicamente los sistemas de orientación y apoyo global se promulgaron la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; la Ley General de Deuda Pública; el Decreto por el que se adicionan diversos artículos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; el Decreto que adiciona el artículo 39 a la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas y el Decreto que adiciona la Ley de Inspección de Adquisiciones con un artículo 27.

Por otra parte, a fin de que la base jurídica de asignación de funciones a las dependencias centralizadas corresponda a las disposiciones mencionadas, se han publicado los reglamentos interiores de 16 de dichas dependencias.

Existen otros ordenamientos de carácter específico que se irán analizando, como en el caso de los anteriores, en el marco de los objetivos globales a que se hace referencia a continuación.

1.-ORGANIZAR AL GOBIERNO PARA ORGANIZAR AL PAIS

A fin de alcanzar el primer objetivo global, el de organizar al gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas' era necesario programar las acciones de reforma de la Administración Pública Federal, con miras a que constituyesen un proceso institucional permanente, articulado y participativo

⁸ López Portillo, José, Discurso de Toma de Posesión, 10. de diciembre de 1976.

que, dentro de un marco global de congruencia, correspondiera a los titulares de las dependencias centrales y de las entidades paraestatales de los proyectos específicos que les corresponde, y que permitiera al Titular del Ejecutivo la **programación** global y la evaluación **permanente** de los resultados obtenidos, a fin de que la Administración Pública pudiera transformarse en un instrumento eficaz, apto para garantizar la eficiencia y la coherencia de las acciones que integren los planes nacionales y sectoriales de desarrollo económico y social y capaz de atender las prioridades fijadas por el Titular del **Ejecutivo**.⁹

Todo ello implicaba convertir a cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal en un instrumento de responsabilidades claramente **establecidas**, de manera que se evitase la duplicación de funciones y se asegurara que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que el país demanda."

Lograr esta transformación exigía contar con instrumentos legales que previeran el cumplimiento de los siguientes propósitos: a) simplificar estructuras y precisar responsabilidades a las dependencias centralizadas; b) evitar duplicaciones; c) regularizar las dependencias cuya organización resultaba discutible desde el punto de vista del derecho administrativo, estableciendo claramente los conceptos y bases para el debido funcionamiento tanto de la administración pública centralizada como paraestatal; d) racionalizar al máximo las concurrencias y equilibrar funciones; e) instituir que el gasto público se presupueste con base en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución" y propiciar la oportuna evaluación de resultados;

I.E.P.E.S., **Propuesta de Programa de Gobierno 1976-1982**, Capítulo XIII, pág. 1.

¹⁰ **Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

n Artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 13 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

f) promover la eficiencia y honestidad en la ejecución de las tareas gubernamentales;" g) permitir al Titular del Ejecutivo convocar a reuniones de Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos por sectores, para definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que **sean** de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal; h) establecer la organización sectorial, para efectos de coordinación programática; e, i) adscribir la coordinación de los programas de reforma administrativa y de evaluación de resultados de la Administración Pública Federal en su conjunto, directamente bajo la responsabilidad del Presidente de la República.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal "probada por el Congreso de la Unión a iniciativa presidencial, y publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976, dio sustanciales respuestas a los anteriores requerimientos. Con dicho instrumento se consiguió una importante simplificación de estructuras y precisión de responsabilidades, lo que a su vez permitió superar gran parte de las duplicaciones que contenía la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Se puede afirmar que en la historia del país no se tiene noticia de una reforma que hubiera implicado modificaciones a 17 de 19 dependencias centrales que recibieron o transfirieron funciones, o sea que incidió en el **90%** de las dependencias centrales. A ello hay que agregar la modificación propuesta por el Senado a fin de que sólo el Congreso pueda mediante una ley determinar la creación de los departamentos administrativos.

Si bien no se eliminaron las concurrencias que obligadamente existen entre las dependencias del Ejecutivo, la nueva Ley las reduce en forma importante y las racionaliza pues la

12 **Artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.**

López Portillo, **José**, **Exposición de Motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1978.**

anterior reportaba 55 concurrencias con 306 funciones específicas y la nueva Ley Orgánica genera sólo 48 concurrencias, habiéndose incrementado a 340 las funciones específicas o sea que a pesar del aumento de funciones del 11.1% se logró un decremento de concurrencias del 12.8%.

Se logró igualmente, establecer la posibilidad de la organización sectorial para efectos de coordinación programática, la utilización de las reuniones de Gabinete, hoy todavía Consejo de Ministros, para "definir y evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean concurrentes de varias dependencias o entidades de la Administración Pública" con lo cual se enriquece la función de dicho Consejo que antes sólo había de reunirse para efectos de suspensión de garantías,

En este sentido, la nueva Ley Orgánica no sólo integra funciones que en forma dispersa atendían —o debían atender— diferentes dependencias, sino que, por primera vez, regula en un ordenamiento matriz —por llamarlo así para distinguirlo de las disposiciones particulares derivadas de él—, tanto a las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, como a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

Con las modificaciones estructurales y funcionales derivadas de la aplicación de la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se produjeron cambios no sólo en el nivel institucional sino también en el global o macro-administrativo. Con base en el artículo 80. de ese ordenamiento, se establecieron como órganos de la Presidencia de la República cinco unidades Administrativas de Apoyo Técnico: la Unidad de Asuntos Jurídicos, la Dirección General de Información y Relaciones Públicas (que se integró con funciones que se llevaban a cabo en la Secretaría de la Presidencia), la Coordinación General de Estudios Administra-

, tivos (que recibió funciones que en materia de reforma administrativa tenían asignadas la Secretaría del Patrimonio Nacional y la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados y la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación a la que le fueron atribuidas nuevas funciones.

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública contempla a la desconcentración como un recurso administrativo indispensable en la búsqueda de la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos públicos (artículo 17).

Dentro de la Administración Pública Federal se lograron identificar en diciembre de 1976 con características de órganos desconcentrados 26 unidades administrativas y a finales de 1977, se identificaron 86, es decir, se ha manifestado un incremento del orden de 330.7%. Lo anterior demuestra que los titulares han comenzado a utilizar con frecuencia esta figura jurídico-administrativa prevista en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

1 INSTRUMENTACION

A) PRIMERA ETAPA: Lineamientos y Mecanismos de Congruencia Institucional.

Los cambios estructurales y funcionales producidos con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, hicieron urgente la necesidad de contar con lineamientos generales sobre la organización y funcionamiento de las dependencias, así como con mecanismos de participación (Comités Técnicos Consultivos) en los cuales se gestarán tales lineamientos, se discutieran problemas afines y se propiciarán políticas y estrategias para la mejor operación de los sistemas comunes de cada una de las dependencias participantes.

De acuerdo con dichos cambios se actualizaron los lineamientos de Reforma Administrativa, concretados en una primera etapa, a los aspectos de carácter institucional. Para tal efecto, fue convocado el Comité Técnico Consultivo de las Unidades de Organización y Métodos de la Administración Pública centralizada, a fin de que trabajara en una reunión extraordinaria de 3 días, en Oaxtepec, Mor., en la elaboración de un proyecto de Lineamientos que deberían observar para el programa de Reforma Administrativa, a nivel institucional, las dependencias y entidades del Sector Público. Dicho proyecto fue aprobado por el Presidente de la República y dado a conocer en la Reunión de Gabinete del 28 de enero de 1977.

Por otra parte, han quedado debidamente integrados, como mecanismos fundamentales de Reforma Administrativa en las dependencias y entidades, los siguientes órganos:

Las Comisiones Internas de Administración y Programación, como mecanismos de participación y de asesoría para la toma de decisiones.

Las Unidades de Organización y Métodos.

Las Unidades de Programación.

Las Unidades de Presupuesto.

Las Unidades de Informática y Estadística.

Las Unidades o Enlaces de Evaluación.

Las Unidades de Orientación, Información y Quejas.

Estas unidades, además de sus funciones propias, tienen como propósito fundamental promover el eficiente establecimiento de los sistemas de su competencia y trabajar coordinadamente con las Unidades similares de otras dependencias a través de los respectivos Comités Técnicos Consultivos.

Por lo que se refiere a los mecanismos participativos, muchos de ellos, creados anteriormente, se restablecieron después de haber permanecido inactivos durante algunos años. Algunos, los menos siguieron funcionando sin interrupción y otros más fueron creados en este año. Los más importantes son:

- El Consejo de Comunicación Social, cuyas características especiales hicieron que fuera el Presidente de la República quien lo coordinara y que su Secretariado Técnico estuviera compuesto por cuatro organismos diferentes.

El Comité Técnico Consultivo de Directores de Prensa y Relaciones Públicas que, en principio debería de funcionar de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Consejo anteriormente citado.

El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos.

- El Comité Técnico Consultivo de Directores Jurídicos de la Administración Pública Centralizada.
- El Comité Técnico Consultivo de Recursos Humanos.
- El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Capacitación.

El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Informática.

El Comité Técnico Consultivo de Publicaciones Oficiales.

El Comité Técnico Consultivo de Orientación, Información y Quejas.

El Comité Técnico Consultivo de Archivos Administrativos e Históricos.

B) SEGUNDA ETAPA: La Sectorización.

En virtud de que la depuración estructural y funcional de las dependencias centralizadas sólo resolvía una parte del problema, tomando en cuenta la influencia y la carga presupuesta de más de 900 entidades paraestatales, se hacía necesario establecer nuevas reglas de orden en sus relaciones con el resto de la Administración.

A través de la nueva Ley (artículos 50 y 51) el Ejecutivo se propuso constituir a las **dependencias centralizadas** en unidades de **responsabilidad sectorial**, facultándolas para orientar y conducir la **planeación, coordinación, control y evaluación** de la operación y el gasto de las **entidades paraestatales**, que para tal efecto se **agrupen en el sector** de su competencia,¹³ y establecer **mecanismos de coordinación** que garanticen a **nivel global** (intersectorial), la congruencia de las actividades de la Administración Pública Federal por medio de **programas** que permitan la fijación de **políticas** y la **evaluación** de resultados.

La instrumentación de la organización sectorial ha supuesto la agrupación de 910 entidades paraestatales; el establecimiento de **lineamientos** para el **funcionamiento sectorial** de la Administración Pública Federal, y la creación de mecanismos de coordinación.

Para la definición de los sectores administrativos, como convenciones de análisis programático, el 17 de enero del año en curso se publicó en el Diario Oficial un primer Acuerdo Presidencial por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente.

¹³ Artículo 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 6 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Este acuerdo tiene básicamente dos finalidades:

1a. Instrumentar las facultades otorgadas al Presidente de la República "para determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal, por sectores definidos" (artículo 50), y

2a. Reglamentar las facultades que el artículo 51 otorga a los coordinadores de sector para "planear, coordinar y evaluar la operación" de dichas entidades paraestatales.

Los Acuerdos que han agrupado a las entidades paraestatales por sectores administrativos recogen las reformas a la Administración Pública Paraestatal jurídicamente definidas; por ello en principio no incluyeron aquellas entidades paraestatales que se encuentran en proceso de creación, fusión y de liquidación. De esta manera el Acuerdo publicado en el Diario Oficial del 17 de enero de 1977 sectorizó a 798 entidades; con el publicado el 12 de mayo del mismo año, el número de entidades sectorizadas se elevó a 898, habiéndose incorporado en éste las empresas paraestatales minoritarias; y en el último proyecto de Acuerdo este total se reduciría a la cantidad de 893 entidades paraestatales, no obstante la inclusión del CONACYT y 17 entidades que ha promovido, todas bajo la coordinación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

De ahí que, en total, los 3 Acuerdos habrán sectorizado 910 entidades paraestatales y los 2 últimos consideran ya los incrementos y decrementos que se han producido en el proceso de Reforma Administrativa Sectorial.

El esclarecimiento de las "reglas del nuevo juego sectorial" iniciado en la Primera Reunión de Coordinación de las Unidades de Organización y Métodos, permitió definir las instancias o niveles que este nuevo juego establecía: el de las **Dependencias de Orientación y Apoyo Global** (Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público), el de los **Coordinadores de Sector** y el de las **Enti-**

dades Paraestatales, Con relación a estas últimas, se ha manifestado incluso la preocupación por definir el papel de las empresas matrices en relación con sus filiales.

De aquella reunión emergió el proyecto de Lineamientos que Deben Observar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal en sus Programas de Reforma Administrativa que fueron presentados en la Reunión de Gabinete del 28 de enero del año en curso y en cuyo punto 10 se recogía la preocupación sobre la reorganización y funcionamiento sectorial.

Este punto fue desarrollado en reuniones conjuntas de representantes de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de la de Hacienda y Crédito Público y de la Coordinación de Estudios Administrativos, hasta que fue posible contar con los Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal,

Este avance permitió al Presidente de la República declarar formalmente en la Reunión de Gabinete del 22 de julio pasado el arranque de la Segunda Etapa del Programa de Reforma Administrativa.

El desarrollo de esta etapa ha llevado a consolidar otros mecanismos de coordinación interinstitucional, creados a nivel global en la Administración Pública Federal. Además del Consejo de Ministros que reúne al Presidente y a sus Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo, funcionan los Gabinetes Especiales como el Gabinete Económico y el Gabinete Agropecuario.

Asimismo y con objeto de armonizar las funciones de orientación y apoyo global encomendados a la Secretaría de Programación y Presupuesto (programación, presupuestación, control, informática, estadística y evaluación) con las de financiamiento, encargadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

y que constituyen "el eje de la reforma administrativa", se ha constituido la Comisión de Gasto-Financiamiento que tiene como antecedente a la Comisión Coordinadora y de Control de Gasto Público Federal. f

A nivel de cada dependencia centralizada y debido a sus nuevas atribuciones, relacionadas con su carácter de coordinadoras de las entidades paraestatales, así como con el propósito de habilitarse para cumplir con sus responsabilidades de planeación y evaluación sectoriales, se han llevado a cabo diversas medidas de reforma administrativa.

Algunas, por ejemplo, se han organizado por subsectores de actividad, otras han dado a su Comisión Interna de Administración y Programación una orientación sectorial o bien han establecido contralorías generales, unidades coordinadoras de las entidades paraestatales, comisiones o comités específicos para llevar a cabo la coordinación sectorial.

Uno de los propósitos básicos que persigue la sectorización de las entidades paraestatales es que la cabeza de sector se aboque al estudio de cada una de ellas, a fin de proponer reformas, tales como la creación, incorporación, fusión, liquidación y fortalecimiento de entidades en el sector respectivo.

Ello ha conducido a incrementos y decrementos de entidades paraestatales. Bajo el concepto de "incrementos" se agrupan las nuevas creaciones de entidades paraestatales y las absorciones que, del sector privado, ha tenido que llevar a cabo la Administración Pública Federal. Por "decrementos" se entienden tanto las fusiones como las liquidaciones.

En 1977," el total de entidades paraestatales se incrementó en 19, debido a la creación de 12 nuevas entidades y la absorción de 7, y se decrementó en 44 (8 fusiones y 36 liqui-

¹⁴ Se consideran reformas realizadas en 1977, las que se apoyan en algún instrumento jurídico ya formalizado; mientras que las reformas para 1978, son aquellas que no se encuentran en esta situación.

daciones), lo que hace un decremento neto de 25, reduciéndose de 910 a 885 entidades paraestatales,

Para 1978, se estima desde ahora -porque ya se han tomado medidas para ello, un incremento de 6 entidades paraestatales por nueva creación- y un decremento de 79 (5 fusiones y 74 liquidaciones o extinciones), lo que hace un decremento neto de 73, descendiendo el total de entidades de 885 a 812.

n.-LA PROGRAMACION, INSTRUMENTO FUNDAMENTAL DEL GOBIERNO.

El cumplimiento del segundo objetivo global, el de adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos específicos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar la oportuna evaluación de los resultados obtenidos,¹⁵ exigía establecer sistemas y procedimientos administrativos que permitiesen formular los planes, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social con la participación, en su caso, de los grupos sociales interesados, así como el Plan General del Gasto Público Federal.¹⁶

Para lograrlo se han dado los primeros pasos destinados a definir y precisar objetivos institucionales y sectoriales; se han integrado en una sola dependencia como ya se ha dicho los sistemas globales de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control, evaluación, contabilidad, informática, estadística y recursos materiales, y se han realizado sistemáticamente reuniones de gabinete a fin de establecer directrices para el funcionamiento sectorial y especificar las atribuciones que corresponden a las dependencias de orientación y apoyo global.

¹⁵ López Portillo, José, Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

¹⁶ Artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 4 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal,

Se ha previsto que para establecer los sistemas y procedimientos administrativos que permitan instrumental' la programación del gasto público con base en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal,¹⁷ cada entidad cuente con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

En materia de seguimiento y evaluación, se han diseñado los sistemas y mecanismos administrativos destinados a evaluar permanentemente los resultados de dichos planes y programas, a fin de adoptar las medidas de ajuste que permitan ratificar o rectificar en su caso, los objetivos y políticas señalados por el Ejecutivo. Al efecto se ha establecido la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación en la Presidencia de la República.

Se ha creado un sistema nacional de información para sustentar la toma de decisiones en un ámbito de responsabilidad compartida, que permita contar con dicha información de manera suficiente, confiable y oportuna para planear, controlar y evaluar las acciones públicas." A ello obedece la integración de las funciones globales relacionadas con la informática y estadística en el Sistema Nacional de Información, que funciona en la misma Secretaría de Programación y Presupuesto.

Para lograr que los responsables del gasto cuenten con un sistema de contabilidad que refleje la situación financiera, tanto presupuestal como patrimonial y permita la integra-

¹¹ Artículo 4 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

¹² Artículo 32, fracción JII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 8 del Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

López Portillo, José, Discurso de Toma de Posesión, lo. de diciembre de '1976.

López Portillo, José, Discurso en la Reunión de Gabinete, 22 de julio de 1977.

cien de costos por programas, la nueva Ley de la materia dispone que cada entidad llevará su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costo y gasto, como en las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto.

En cuanto al establecimiento de sistemas de control que permitan supervisar constantemente el desarrollo de las actividades del sector sin inhibir las acciones ni sustraer las responsabilidades que a cada quien compete, en las dependencias del Ejecutivo Federal y en el Departamento del Distrito Federal, se establecen órganos de auditoría interna que cumplirán los programas mínimos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Se implantan, con base en la nueva legislación, sistemas y procedimientos administrativos tendientes a formular el programa de gasto público basado en presupuestos que se apoyen en programas, que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y permitan su permanente evaluación de resultados, para lo cual, en la elaboración del Presupuesto de Egresos de 1978 se instrumentó un proceso de programación presupuestal destinado a definir objetivos, metas y unidades responsables de la ejecución de los programas de acción gubernamental, así como la evaluación de sus resultados.

Finalmente se trabaja en el establecimiento de sistemas adecuados para la administración de los recursos materiales de la Administración Pública Federal, a través de:

a) Establecimiento de normas referentes a la adquisición, uso, aprovechamiento, conservación, rehabilitación y disposición de bienes muebles e inmuebles de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

b) Estudio y puesta en práctica de medidas que permitan agilizar los procesos de trámite en lo referente a recursos materiales, sin perder el control y la congruencia globales.

c) Revisión del sistema de contratos de obras de la Administración Pública Federal a fin de agilizar el proceso de contratación y pago de las obras públicas y transparentar el sistema por medio de un Manual General de Contratos y Obras Públicas.

Igualmente, y a fin de instrumentar los mecanismos y procedimientos administrativos que permitan formular el programa financiero acorde con los planes nacionales de desarrollo, se han reforzado los sistemas de Deuda Pública y Financiamiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y se ha establecido la Comisión Gasto-Financiamiento para armonizar los pormenores de las 2 dependencias de orientación y apoyo global.

III.-ADMINISTRACION JUSTA Y EFICIENTE DE LOS RECURSOS HUMANOS.

El tercer objetivo global: establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones, exige partir de una concepción integral y con mecanismos flexibles y modernos de administración y desarrollo de los recursos humanos del gobierno federal, que institucionalicen la participación directa de los trabajadores al servicio del Estado en la proposición e instrumentación de las medidas de reforma."

La necesaria participación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y de sus sindicatos afiliados, en la proposición e instrumentación de las reformas que pudieran afectar los derechos de los trabajadores públicos, condujo al Titular del Ejecutivo a disponer la modificación de la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, a fin de institucionalizar la

19 Exposición de Motivos y Resolutivo Tercero, fracciones 1 y 11 del Acuerdo por el que se modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. D.O. 31.-/17.

conceruici.in de dichas reformas con la representación permanente y directa de esa Federación sindical.

Por otra parte, se integró el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Itrecursos Humanos, formado **por los directores de personal de las dependencias centralizadas y por el Secretario Técnico** de la referida Comisión de Recursos Humanos. Se constituyó el Comité Técnico Consultivo de Unidades **Centrales de Capacitación, integrado por los responsables de la capacitación interna de las mismas dependencias; este Comité está copresidido por la Coordinación General de Estudios Administrativos y por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a cuyo cargo se encuentra el Centro Nacional de Capacitación Administrativa. Se integró el Grupo de Estudio sobre Relaciones Laborales y Prestaciones Económicas, formado por el Subsecretario de Presupuesto y el Coordinador General de Estudios Administrativos, con representantes de las Direcciones Generales de Pagos y Egresos, de la de Recursos Humanos y de la Comisión de Recursos del Gobierno Federal, a fin de cuantificar los costos de las medidas de reforma que se sometan a la consideración del Ejecutivo.**

Estos trabajos permiten contar con un proyecto de actualización de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, un modelo de escalafón intercomunicado tipo -que ya fue aprobado por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal y que responde en esa primera etapa al compromiso **presidencial manifestado en el Primer Informe de Gobierno-s-, proyectos de lineamientos y guías técnicas, un diagnóstico de la capacitación del personal federal, recomendaciones en materia de regularización de trabajadores de doble empleo, métodos para la revisión de los sobresueldos y otros trabajos preparatorios de las decisiones del próximo año.**

Por otra parte, se hizo posible la revisión y reestructuración de los horarios existentes en la administración centralizada. De esta manera, se logró una mejor coordinación en las la-

bores de oficina, mediante el establecimiento de una jornada única de trabajo en la que se cuenta con siete horas de coordinación global, en un número menor de horarios diferentes y escalonados, comparadas con las cuatro horas de coordinación global que se daban anteriormente a lo largo de todo el día, con la multiplicidad de horarios que existían en el sector central.

Esta reforma obligó a la revisión (de las condiciones generales de trabajo de todas las dependencias civiles, ya que **antes de su implantación el número de horarios variaba, según la dependencia, entre cuatro y ciento treinta y siete; como resultado del acuerdo respectivo, ahora dieciséis dependencias civiles reportan un mínimo de tres horarios y un máximo de cuarenta y dos, los que se reducirán drásticamente en 1978.**

Para enfrentar una situación que se presentaba al iniciarse cada sexenio, caracterizada por despidos masivos de personal de confianza, en demérito de la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos, el Ejecutivo dio una respuesta de institucionalidad, estableciendo un "mecanismo de reubicación interna y de reasignación interinstitucional" -al que coloquialmente se denominó **"Bolsa de Trabajo"**- cuya instrumentación se encomendó a las oficinas mayores en lo interno de cada dependencia y a la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal en lo global.

El mecanismo de reasignación interinstitucional probó ser particularmente útil para regularizar la situación de los 19,000 trabajadores transferidos "en bloque" con motivo de los cambios producidos por la Ley Orgánica, incluyendo a 3,169 que se hallaban irregularmente adscritos a una dependencia en lo presupuestal y a otra en lo orgánico.

Para el futuro inmediato los programas de Reforma Administrativa en esta área apuntan al establecimiento de normas y mecanismos permanentes y eficaces que garanticen la re-

gularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos, tanto dentro de los procesos de Reforma, como en el desempeño de sus tareas ordinarias," Para ello, además de las acciones enunciadas, se trabaja en el establecimiento de sistemas integrales de administración y desarrollo de recursos humanos que propicien el desarrollo individual y profesional de los trabajadores, así como el desempeño eficiente y honesto de las actividades que tienen asignadas.

Se integran, asimismo, los sistemas de capacitación a los **programas** sustantivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a sus sistemas escalafonarios y de **promoción**.²¹

IV.-FORTALECIMIENTO DE LA ORGANIZACION REPUBLICANA y DEL *REGIMEN* FEDERAL

Los objetivos globales cuarto y quinto plantean por primera vez, en forma expresa y deliberada, la necesidad de inscribir el desarrollo administrativo en el mismo campo del desarrollo de las instituciones políticas fundamentales de la República: la división de poderes y el régimen federal. De esta manera, el cuarto objetivo: "Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal -respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles de Gobierno- propicie por una parte el robustecimiento de las funciones encomendadas a los poderes Legislativo y Judicial, y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles

²⁰ Resolutivo Segundo y Tercero, fracción III del Acuerdo por el que se modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, Propuesta de Programa de Gobierno 1976-1982, cap. XIII, punto 8.

²¹ Resolutivo Tercero, fracciones VI y VII del Acuerdo por el que se modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal.

de Gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país", contempla el mejoramiento de los mecanismos administrativos de coordinación con los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación así como con los gobiernos de los Estados y Municipios.

En este sentido, en los primeros meses del actual Gobierno, éste se propuso integrar y fortalecer los mecanismos de coordinación para promover el desarrollo socioeconómico de los Estados, con estructura y políticas de operación y procedimientos homogéneos, en las 31 entidades federativas de la República.

Para ello, por decreto presidencial, publicado el 11 de marzo de 1977, en el Diario Oficial, se reorganizaron los Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODES) existentes en los 31 Estados de la República.

Asimismo se establecieron los Convenios Unicos de Coordinación con las Entidades Federativas, orientados a que el Gobierno Federal pueda coordinar sus acciones con las de los Gobiernos de los Estados en materias que les competen en forma concurrente y en aquellas que sean de interés común, aplicando una política de transferencia progresiva de recursos y ejecución de programas a los Gobiernos Locales, hasta convertir estos convenios en instrumentos para el desarrollo integral de los Estados.

Actualmente existen firmados y vigentes Convenios Unicos de Coordinación con las 31 Entidades Federativas, los que comprenden 14 programas de inversión por un total de .. 5,695.9 millones de pesos, de los cuales 3,963.9 millones constituyen la aportación federal, significando un 69.7% del total convenido, y habiéndose ejercido en casi el 100% el presupuesto correspondiente a los programas convenidos con los Gobiernos de los Estados.

En cuanto a los Poderes de la Unión, el Ejecutivo se ha propuesto mantener permanentemente informados a los Po-

deres Legislativo y Judicial, de las reformas administrativas que lleve a cabo el propio Ejecutivo Federal, así como asesorarlos en los casos en (I)Ue soliciten asistencia técnica en materia de Reforma Administrativa.

El desarrollo administrativo desigual que se observa entre las instancias federal, estatal y municipal, lo mismo que de algunas agencias federales entre sí, así como entre unos y otros Estados y Municipios, es causa y a la vez efecto del rezago socio-económico de las circunscripciones en que actúan.

Existe, particularmente en numerosos gobiernos estatales y municipales, falta de capacidad operativa que redundan en serias dificultades para la coordinación, precisamente por no manejar los instrumentales teóricos y técnicos que exigen la programación y la operación modernas. De ahí el propósito de prestar asesoría sistemática en materia de Reforma Administrativa y en otras funciones propias de gobierno, al mayor número de Estados y Municipios del país, cuando sea solicitado por sus titulares.

Para el cumplimiento de este propósito, la Coordinación General de Estudios Administrativos ha prestado asesoría en programas globales de Reforma Administrativa a 8 Estados y a 4 Municipios del país. Dichos programas han sido formalizados jurídicamente en cuatro Estados y en los restantes se encuentran en vías de formalización.

Asimismo, se han propiciado asesorías en cuestiones específicas de la Administración Pública Estatal a 14 entidades federativas y se ha capacitado, en materia de Reforma Administrativa, a aproximadamente 900 funcionarios estatales y municipales.

Por otra parte, diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal prestan asesoría técnica a Estados y Municipios, entre las que cabe destacar las relativas a Programación del Desarrollo, Administración

Tributaria, Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano, Administración Penitenciaria y otras.

En el mismo orden de ideas, el gobierno federal, conjuntamente con Estados y Municipios, implanta políticas tendientes a hacer más equitativos los Convenios de Coordinación Fiscal y a asegurar una mejor coordinación en esta materia entre los tres niveles de gobierno.

Actualmente existe coordinación fiscal entre los Gobiernos Federal y de los Estados en diversos impuestos, entre los cuales se puede destacar la coordinación en el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, en cuyos rendimientos participan en un porcentaje del 25% los Estados y de un 20% los Municipios cuyo monto ascenderá, en 1977, aproximadamente a 20 mil millones de pesos.

Además, existen convenios fiscales de la federación con los Estados y Municipios del país, en 23 impuestos especiales, lo que representará para estos últimos en 1977 una participación total de aproximadamente 8 mil millones de pesos.

De algunos años a la fecha se han realizado 10 Reuniones Nacionales de Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Tesoreros de los Estados, con objeto de mejorar diferentes aspectos de coordinación en la administración y vigilancia de diversos impuestos convenidos.

Al mismo tiempo, se prevé un programa para ampliar en la medida de lo posible y conforme a prioridades previamente establecidas, los sistemas de financiamiento a un mayor número de Estados y Municipios, procurando que los créditos se otorguen con oportunidad y eficacia.

Finalmente, se dan nuevos pasos en la definición de una política general de desconcentración física y administrativa de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que beneficie a las entidades federativas del

país, procurando otorgar prioridad en este programa a los sectores Agropecuario y de energéticos.

Se registran, respecto a este programa, importantes esfuerzos en algunos sectores de la Administración Pública Centralizada, entre ellos los de las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y la de Hacienda y Crédito Público. En el sector agropecuario, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos ha empezado ya a **definir sus programas de desconcentración.**

V.-SEGURIDAD CIUDADANA Y LEGITIMIDAD INSTITUCIONAL

En el marco de su competencia, el Gobierno Federal ha decidido la incorporación de un objetivo global que con **frecuencia es desestimado en las elaboraciones de naturaleza tecnocrática:**

Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución y así garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica **en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar la confianza en las instituciones y en sus gobernantes.**

Para cumplirlo se han establecido medidas de **colaboración entre autoridades y particulares, como se infiere de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que crea la Dirección General de Participación Ciudadana para promover y organizar, como su nombre lo indica, la participación ciudadana en las actividades de la Procuraduría, con el fin de hacer más efectiva la procuración de la justicia.**

Igualmente se han realizado cambios sustanciales en la legislación aplicable en delitos imprudenciales cometidos con motivo **del tránsito de vehículos en vías generales de**

comunicación, pues cuando el término medio aritmético de **la sanción que corresponda no exceda de 5 años de prisión,** el presunto responsable será puesto en libertad, siempre que no hubiere incurrido en el abandono de persona y garantice mediante caución suficiente que fije el **Ministerio Público. no sustraerse a la acción de la justicia, así como al pago y reparación del daño.**

Se cuenta, además, con un proyecto de reforma al artículo **21 Constitucional, cuyo texto** rescatará **"la auténtica función e imagen del Ministerio Público, circunscrito hasta ahora a una actividad acusatoria estatal dirigida contra los particulares, par otorgarle su verdadero carácter de representante de las personas afectadas por la realización de los delitos y de la sociedad en general".**

En este rónglón se ha sensibilizado a los Agentes Investigadores del Ministerio Público del Fuero Común y se **han utilizado los medios de difusión masiva para informar a los ciudadanos sobre sus derechos en caso de ser presuntos responsables de la comisión de un delito.**

Asimismo. en la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se crea la Visitoría General, como unidad competente para aplicar, desde el punto de vista técnico. jurídico y administrativo, las visitas que el Procurador determine en relación a las actividades de los Agentes del Ministerio Público en las Mesas y Agencias Investigadoras, debiendo dar cuenta al titular del resultado de su intervención.

En relación con algunas reformas necesarias dentro del Poder Judicial Federal, se sabe que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte realizó un estudio de fonda, que afecta a la parte sustantiva de esa institución, y la iniciativa correspondiente se encuentra en el Congreso. Dicha iniciativa establece medidas para agilizar la impartición de justicia por ese Poder Federal.

POL' su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la **Federación, fue modificada para aumentar en cuatro el** número de Juzgados de Distrito, lo que permitirá la atención inmediata de los asuntos regionales de su competencia,

Con el mismo criterio y por acuerdo del 28 de junio de 1977, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación creó un Tribunal Colegiado Supernumeraria en el Segundo Circuito de Amparo, ubicado en la ciudad de Toluca, Méx.

Por cuanto a desconcentrar las instituciones que imparten justicia dentro del ámbito de la administración, el Departamento del Distrito Federal ha elaborado los proyectos relativos a la modificación de la Defensoría de Oficio y los Tribunales Calificadores.

Se ha dado curso también a una iniciativa de desconcentración del Tribunal Fiscal de la Federación y en ella se prevé el Establecimiento de 10 órganos. en forma sucesiva.

La Secretaria del Trabajo y Previsión Social procedió a suprimir las Juntas Federales Permanentes que funcionaban en el interior del país con facultades de conciliación y establecerá juntas Especiales de Conciliación y Arbitraje en la totalidad de las entidades federativas. Ello significará un aumento de 25 Juntas, lo que hará un total de 47. El Secretario del Ramo instalará en fecha próxima en cada Estado de la República un Conjunto Laboral Foráneo integrado por la Junta Especial, una Procuraduría Auxiliar de la Defensa del Trabajo y una Delegación Federal.

CONCLUSIONES

La reorganización estructural y funcional de la Administración Pública puesta en marcha por el actual Gobierno **surgió de un análisis crítico de las estructuras existentes, En consecuencia su implantación no podría considerarse desde el primer momento como algo acabado y perfecto,**

sino que debe concebirse como un proceso siempre sujeto a la evaluación y al examen de sus efectos positivos y de sus defectos. Los primeros permiten proyectar nuevos pasos hacia adelante y, los segundos, ejecutar rectificaciones y llenar omisiones.

El punto de partida fundamental de la reorganización y el mejoramiento de la Administración Pública Federal radica en el apoyo de una expresa decisión política del Presidente de la República, así como en el hecho singular de que las **actitudes** innovadoras y participativas **se siguen generando** en el más alto nivel de las decisiones gubernamentales. Se cuenta ya con las principales bases jurídicas y con la mayor parte de los mecanismos de coordinación y congruencia que se requerían para sustentar y traducir a la realidad las nuevas estructuras y definiciones funcionales de la Administración Pública Federal, así como para promover su mejoramiento sostenido y permanente.

En cuanto a la nueva base legal que sustentó las transformaciones sustantivas y los nuevos instrumentos de orientación y apoyo global, requieren todavía de ajustes **para eliminar o dar cauce de solución a concurrencias subsistentes en el campo de la programación, el presupuesto y el financiamiento. En ese sentido también es necesario re-**visar la legislación específica de algunas entidades que actúan en la esfera del crédito público.

Por otra parte, hace falta dar un impulso cada vez más **significativo a las reformas institucionales a cargo de los** titulares de cada dependencia y entidad, a fin de poder contar tanto en el nivel microadministrativo como en el mesoadministrativo o sectorial, con una escala ágil y eficiente de **planeación, programación, presupuestación, control y evaluación, así como con mecanismos cada vez más** estructurados de comunicación y toma de decisiones con los niveles de orientación y apoyo global.

Para respaldar estas tareas es urgente multiplicar los esfuerzos destinados a disponer, en número y en calidad,

de un personal idóneo por su capacidad y honradez en el desempeño de estas funciones.

Será necesario, asimismo, vencer las resistencias al cambio que se mantienen en diversos niveles, a fin de continuar el proceso de descentralización de decisiones todavía excesivamente concentradas en los altos niveles, así como en la capital de la República y cumplir con las disposiciones jurídicas y administrativas tendientes a romper la insularidad, tanto institucional como sectorial, para lograr una coordinación de las acciones públicas tanto en sentido vertical como horizontal o territorial.

A este respecto, si bien se dan los primeros pasos para hacer fluidos los cruces intersectoriales con la creación

de gabinetes especializados, será necesario completar la creación de estos mecanismos y, con el tiempo, otorgarles la formalidad y la permanencia que se requiere.

En suma, lo importante para que esta transformación del aparato administrativo público del gobierno mexicano ofrezca los rendimientos esperados en el corto y el mediano plazo, será que este esfuerzo esté respaldado en la capacidad y en la sensibilidad de los responsables de todos los niveles administrativos. De estos requisitos depende, en gran medida, que el país esté preparado desde el punto de vista de su organización y de sus instrumentos administrativos, para hacer frente a los desafíos que le depara la última parte de nuestro siglo.

LA SECTORIZACION: MEDIDA FUNDAMENTAL PARA LA RACIONALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Godolfino JUAREZ

La Reforma Administrativa del Presidente José López Portillo, formalizada por tres ordenamientos¹ votados por la soberanía nacional, sienta las bases para la programación presupuestación, operación, control y evaluación de las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto, introduciendo modalidades favorecedoras del proceso de planeación, mediante el ordenamiento de las acciones públicas y la integración convencional de los llamados "sectores administrativos", los que a su vez facilitan la estructuración de los sectores de actividad económica y social.²

En efecto, el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta al Presidente de la República para constituir sectores administrativos a través del agrupamiento de las entidades paraestatales bajo la coordi-

naclOn de una Secretaria de' Estado o Departamento Administrativo; y el 51 del mismo ordenamiento otorga atribuciones a los coordinadores de sector para planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades bajo su responsabilidad.³

Con base en ambos artículos, el Ejecutivo Federal expidió el 13 de enero de 1977,⁴ un "Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaria de Estado o Departamento Administrativo que se determina", en el que se reglamentan las facultades del coordinador sectorial en relación con la planeación, **coordinación**, presupuestación, **control** y evaluación de las operaciones y del gasto correspondiente de las entidades paraestatales ubicadas en el sector respectivo, y se establece la mecánica para depurar, en su caso, la crecida y compleja Administración Pública Paraestatal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que enmarca el proceso reformador de las estructuras administrativas y a cuya filosofía se ciñen los ordenamientos de

¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público, y Ley General de Deuda Pública. Véase *Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal*, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1977.

² Para una definición de "sector administrativo" y su precisión con respecto al "sector de actividad económica y social", véase *Base Legal y Lineamientos para el funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal*, "Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal" (Marco Conceptual), pp. 35 Y 36. Colección: *Lineamientos*. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1977; Y *Boletín de Estudios Administrativos* No. 9, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos.

³ Para una explicación más completa, véase la conferencia de Alejandro Carrillo Castro "La Empresa Pública y la Reforma Administrativa", Tercera Parte, Seminario: *El Estado y las Empresas Públicas* (próxima a publicarse), celebrado del 5 al 14 de septiembre de 1977, Palacio Nacional.

⁴ Diario Oficial del 17 de enero de 1977.

la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de la Ley General de Deuda Pública, considera por vez primera en nuestro país y de manera explícita a las "entidades paraestatales" como parte integrante de la Administración Pública Federal, terminando con ello la dualidad que se venía presentando entre los ordenamientos que regían las actividades de las dependencias centralizadas y los que normaban, básicamente para su control, registro y reformas a las entidades paraestatales.¹ El expediente a que se recurrió para amalgamar a Instituciones de diferente personalidad jurídica, respetando su distinta personalidad jurídica, fue la sectorización.

Con esto se pretende dar a la Administración Pública Federal unidad en el desarrollo de sus actividades a efecto de que, sin desconocer la importancia y utilidad de contar con entes públicos de distinta personalidad jurídica, los recursos públicos en ellas comprometidos tengan un uso más racional, canalizándolos hacia propósitos comunes y prioritarios y considerando las restricciones, sobre todo en el actual momento de crisis, que imponen las estructuras socioeconómicas y políticas de un país subdesarrollado como México.

El farragoso "sector paraestatal" se había complicado tanto y el número de sus componentes había crecido en forma tan desmesurada que resultaba difícil, por no decir imposible, orientar sus acciones en apoyo de las políticas fundamentales del Gobierno de la República, a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

„ Organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

1: Véase la "Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" en *Bases Jurídicas de la..* " pp. 4-7.

2 Antes de la nueva Ley Orgánica se llamaba indistintamente "sector paraestatal" o "sector descentralizado", ahora Administración Pública Paraestatal, para diferenciarlo del "sector central", o Administración Pública Centralizada.

Sin desconocer los intentos anteriores' por ordenar y someter a control las actividades de las entidades paraestatales, y reconociendo la utilidad de todos ellos en el proceso creciente de racionalización de las acciones de la Administración Pública Paraestatal, es hasta la promulgación de la Ley Orgánica que se enfrenta de lleno el problema que planteaba la coordinación de las entidades públicas descentralizadas o creadas de acuerdo a la legislación mercantil. El supuesto teórico que fundamenta esta Leyes el siguiente: si bien las entidades paraestatales tienen una personalidad jurídica distinta de la de las dependencias centralizadas, los recursos que manejan son también públicos, aportaciones o "participaciones" que de una u otra forma el Gobierno de la República ha hecho. Por ello, sin detrimento de su diferente personalidad jurídica, se convino en que las actividades por ellas desarrolladas fueran consideradas como parte integrante de la Administración Pública Federal, dándoles a las dependencias centralizadas la posibilidad de apoyar las políticas a su cargo con las acciones desplegadas por aquellas entidades paraestatales que se desarrollaran en campos similares o afines de los de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente.

Esta es una nueva forma de concebir el rol de las empresas públicas en los países en desarrollo, considerándolas no sólo como promotoras del crecimiento y reorientadoras del desarrollo, sino también como "instrumentos de política económica", como medios para influir directa o indirectamente en la consecución de los objetivos económicos globales tales como: el equilibrio externo; la mejor redistribución del ingreso; la generación de empleos; la estabilidad de precios, entre otros. La sectorización administrativa pretende que las entidades paraestatales, agrupadas bajo la coordinación de un Secretario de Estado o Jefe de Departamento Admi-

3 Véase *Las Empresas Públicas en México*, Capítulo III, pp. 49-77. Alejandro Carrillo Castro, INAP, 1976,

* Villarral, René y R, de Villarreal, Norma Rocío, *Opciones de Política Económica en México*, "Las empresas públicas como instrumento de política económica", Editorial Tecnos, S. A., México, 1977, pp. 81-112.

nistrativo responsable de una política determinad» (fomento industrial, promoción agropecuaria y forestal, captación y movilización de recursos para el desarrollo, etc.), sirvan de soporte fundamental o por lo menos coadyuven a la instrumentación de la política o políticas gubernamentales del sector en que han quedado ubicadas.

Se pretende de esta manera "amarrar" las actividades de las entidades paraestatales con las de las dependencias centralizadas, a efecto de conjugar propósitos y asegurar acciones unitarias y coherentes hacia metas y objetivos prioritarios del país.

La Ley Orgánica contempla y ordena que las actividades de las dependencias centralizadas y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal "deben realizarse en forma programada y tomando siempre en consideración los objetivos y metas que se establezcan en el plan de Gobierno, obviamente dentro de las grandes prioridades nacionales". Por ello, fue necesaria la creación de una Secretaría de Programación y Presupuesto, como núcleo rector del proceso racionalizador de las acciones públicas, llamada con toda justicia el "eje de la reforma administrativa".

Dentro de este núcleo rector, habrá que considerar también a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para los efectos del financiamiento. Con él coadyuven los "cabezas o coordinadores de sector" (las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos), a los que a su vez se les encomendó o "colgó" un grupo o "racimo" de entidades paraestatales con actividades afines a las suyas para efecto de su coordinación programática. De esta forma se integraron los diversos componentes de la Administración Pública Federal en un sistema **global** de planeación (programación, presupuestación, información y estadística, control, evaluación y financiamiento), que empieza a rendir sus primeros

frutos con una mayor racionalización de sus actividades, ordenadas en programas, lo que habrá de traducirse en la mejoría de muchas variables de la economía mexicana: abatimiento de las importaciones públicas, endeudamiento externo dentro de lo previsto, incremento de los ingresos públicos, moderada tasa de crecimiento del gasto y otras.

En términos esquemáticos la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ha logrado:

lo. Dar unidad y coherencia a la Administración Pública Federal al considerar dentro de sus ordenamientos también a las entidades paraestatales, y no sólo a las dependencias centralizadas, como ocurría con sus predecesoras, llamadas "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado".

20. Que las actividades de la Administración Pública Federal se conduzcan en forma programada, para lo cual estructura un **sistema** integrado de planeación (programación, presupuestación, información y estadística, control, evaluación y financiamiento), el que tiene como núcleo a la Secretaría de Programación y Presupuesto, y para efectos del financiamiento a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por esta razón a estas dependencias se les ha denominado convencionalmente "de orientación y apoyo globales".

30. Determinar con precisión el papel que corresponde a las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales en el proceso integrado de planeación y en la instrumentación de sus programas, así como sus relaciones con las "dependencias de orientación y apoyo globales" y con respecto al propio Titular del Ejecutivo Federal.

40. Señalar concreta y específicamente, por lo que se refiere a las entidades paraestatales, que sus relaciones con el Ejecutivo Federal y con las "dependencias de orientación y apoyo globales" deberán efectuarse a través del "coordinador sectorial" respectivo.

Lo anterior supone un ordenamiento sectorial de la Administración Pública Federal. En efecto, la Ley Orgánica --ea-

* Artículo 90. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
9 Véase "Lineamientos para la Sectorización..." pp. 37-43, en *Base Legal y Lineamientos...*, op. cit.,

mo ya hemos visto-- otorga al Presidente de la República la facultad para "determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal, **por** sectores definidos" (Artículo 50), bajo la coordinación de una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo. Ahora bien, para que los Titulares de estas dependencias estuvieran en posibilidad de coordinar a las entidades paraestatales agrupadas en el sector de su responsabilidad, la propia Ley les otorga la facultad de "planear, coordinar y evaluar la operación" de dichas entidades (Artículo 51). Son, pues, los Artículos 50 y 51 de la Ley Orgánica los que sirven de fundamento al Acuerdo Presidencial del 13 de enero de 1977, por el cual se determinó la forma en que quedarían agrupadas por sectores administrativos las 900 entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

La sectorización de las entidades paraestatales pretende terminar con la escasa vinculación de objetivos que entre las diversas entidades paraestatales y las dependencias de la Administración Pública Centralizada existía hasta hace poco. Esta falta de coordinación ocasionaba a su vez, que, ante la presencia de un problema concreto y específico, se recurriera con frecuencia a crear un nuevo ente paraestatal para su atención concreta y buscando **-en cada caso-** facultarla ampliamente en función de la globalización e interconexión de los distintos aspectos que implicaba dicho problema, muchas veces se le otorgaban objetivos tan amplios que no sólo dificultaban su consecución, sino que duplicaban ya veces contradecían los objetivos y funciones de otras dependencias y entidades ya existentes. Su sectorización habrá de permitir un esfuerzo por logra' mayor precisión en sus objetivos, quedando a cargo del Coordinador Sectorial el enfoque y atención integral e interconectada de la función o área programática, a través de los mecanismos de coordinación previstos a nivel intrasectorial, intersectorial y global.

Es para lograr una mayor coordinación entre las partes integrantes de la sociedad mexicana que la Administración Pública Federal ha iniciado un proceso ordenador de sus actividades a efecto de estar en posibilidad de influir con éxi-

to, en la coordinación de los diversos sectores del país. "Coordinamos para coordinar" ha demandado el Titular del Ejecutivo Federal, conciente de que dicha coordinación tiene como presupuesto básico la ordenación previa de los esfuerzos de la Administración Pública.

El orden sectorial impuesto a la Administración Pública Federal demanda a su vez una coordinación entre los distintos sectores para resolver los "cruces" o interfases que sus distintas actividades necesariamente producen. La misma Ley Orgánica contempla la necesidad de coordinación intersectorial. A esto se refiere la segunda parte del Artículo 60. que faculta al Presidente de la República para "convocar a reuniones de Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos que no incluyan a la totalidad de los miembros del Consejo (de Ministros), cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrentes de varias dependencias o entidades de la Administración Pública". De igual manera el Artículo 21 de dicha Ley faculta al Presidente de la República para "constituir comisiones intersecretaríales (léase intersectoriales), para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos. Las entidades de la Administración Pública podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto. Las comisiones (intersectoriales) podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República".¹⁰

En resumen la Ley Orgánica contempla una programación global, desagregada en sectores, y éstos, a su vez, en Instituciones (dependencias o entidades), dejando abierta la posibilidad de la coordinación intersectorial y la necesaria programación espacial o regional.

Dentro de la misma filosofía de la Reforma Administrativa contenida en la Ley Orgánica, la Ley del Presupuesto, Con.

¹⁰ Alejandro Carrillo Castro, "La Empresa Pública y la Reforma Administrativa", Tercera Parte, *op. cit.*

abilidad y Gasto Público y la General de Deuda Pública detallan y **precisan** a su vez, en sus **respectivos** ámbitos competenciales, los aspectos relacionados con los sistemas de presupuesto (formulación, ejercicio y control), de contabilidad, de información y estadística, de evaluación y de financiamiento.»

A la Secretaría de Programación y Presupuesto se ha llamado el "eje" de la Reforma Administrativa debido a que, por un lado, es la dependencia normativa en materia de los **sistemas** de orientación y apoyo **globales**¹¹ y, por otro, concentró la normatividad y articulación global de la programación, coordinación y control de las entidades paraestatales que anteriormente se encontraban -como ya se dijo- dispersas en las tres Secretarías que configuraban el llamado triángulo de la eficiencia administrativa": Las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional."

En el primer aspecto yace la que resulta ser, quizá, la más radical transformación que se introdujo a la Administración Pública Mexicana. Con anterioridad había sido criticada la existencia de una Secretaría (la de la Presidencia), con atribuciones para la planeación del desarrollo económico y social y la programación del sector público, pero que no contaba con el instrumento fundamental para financiar las actividades contenidas en los planes y programas por ella elaborados: el presupuesto; lo cual imposibilitó a lo largo de los últimos dieciocho años la eficacia del sistema de programación de la Administración Pública Federal, previsto en la Ley de Secretarías y Departamentos de **Estado** en 1958.

El proceso actual de reforma busca terminal' con la "trampa administrativa" de hacer depender el presupuesto de egre-

¹¹ El esquema sectorial contenido en la Ley Orgánica sirve de base a las otras dos Leyes y a partir de él establecen la mecánica y formas de integración y operación de los componentes del *sistema integrado de planeación*.

¹² Alejandro Carrillo Castro, "La Empresa Pública y la Reforma Administrativa", Tercera Parte, *op. cit.*

¹³ Idem.

sos tan sólo de los ingresos con independencia de los objetivos y metas de la programación gubernamental. Por ello, en la Nueva Ley Orgánica se ubican en la Secretaría de Programación y Presupuesto ambas funciones: la de programación y la de presupuestación. Con ello se trata de amarrar los egresos a las prioridades nacionales y poner los ingresos al servicio de los programas, los objetivos y las metas debidamente jerarquizados."

Por lo que hace al segundo aspecto, la coordinación y control de las entidades paraestatales que antes correspondía al llamado "triángulo de la eficiencia" han sido asignados a las Secretarías de Estado y Departamentos. Administrativos en su calidad de coordinadores de sector, reservándose la Secretaría de Programación y Presupuesto (y en materia de financiamiento la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) la coordinación y el control globales a través del establecimiento de normas generales y, en su caso, supliendo las deficiencias que pudieran generar en su función los coordinadores de sector."

¹⁴ José López Portillo, Primera Reunión de Gabinete con los responsables de las Unidades de Organización y **Métodos**, 28 de enero de 1977: "Las decisiones fundamentales en materia macroadministrativa están tomadas en cuanto al arranque, falta tan sólo ya la operación de un sistema que hemos significado como el eje de esta Reforma Administrativa, que para mí está constituido por la formación de una Secretaría de Programación y Presupuesto, a la **que** le corresponde el manejo global del proceso de planeación económica y social, desde su concepción hasta su evaluación, para retroalimentar el ciclo. La decisión más importante que se tomó para fundamentar esta reforma fue haber dividido la Secretaría de Hacienda entre ingresos y egresos y haber otorgado a un solo centro de responsabilidad, a partir de la planeación, lo que antes se otorgaba a otra Secretaría a partir de la política de ingresos. Hemos pues, querido subrayar con este propósito algo que es fundamental, **concebir** como origen y fin del desarrollo el instrumento de planeación y no el instrumento de captación de recursos; amarrar las decisiones fundamentales al plan y no al ingreso; constituye en el fondo el secreto de esta reforma administrativa. De ahí que tenemos que apoyar todos esta idea central; planear, proporcionar el recurso al objetivo y a la meta para salir de las trampas en las que nos hemos encontrado en toda nuestra historia administrativa; si podemos lograrlo, habremos dado un paso fundamental en el desarrollo y en el progreso del país". *Base Legal y Lineamientos...*, *op. cit.*, p. 23.

¹⁵ *Base Legal y Lineamientos...* "Lineamientos para la Sectorización...", p. 36.

La crecida y compleja Administración Pública Paraestatal había estado sometida a diversas críticas por autores, políticos y administradores quienes consideraban indispensable acabar con la operación dispersa de centenares de fideicomisos, fondos, comités y comisiones, para lo cual recomendaban la conveniencia de iniciar un proceso de esclarecimiento y depuración de dichos fideicomisos, que disminuyera sustancialmente su número, ya sea por eliminación y/o reagrupación, pues si bien los fideicomisos son a menudo mecanismos útiles y flexibles, en la práctica mexicana muchos de éstos seguían sobreviviendo aun cuando las causas para las cuales fueron creados habían desaparecido.

Sin embargo, la Reforma Administrativa en marcha no se circunscribe meramente a la depuración de 10 que el propio Presidente López Portillo ha llamado "esa masa confusa y deforme de los fideicomisos", sino que se extiende a toda la Administración Pública Paraestatal. En la Reunión de Gabinete de 22 de julio de 1977, celebrada En Palacio Nacional, el Presidente de la República, refiriéndose a las entidades paraestatales agrupadas en cada sector administrativo y dirigiéndose a los señores Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativo, afirmó:

Vamos sin ningún prejuicio a analizar las que correspondan a nuestro sector, a cada uno de nuestros sectores, y con todo rigor pensemos en eliminar las que ya no sirvan, incorporar unas a otras para hacerlas más congruentes y eficientes y de esta manera ir orientando más lógicamente el funcionamiento de los sectores de los que nos responsabilizamos. El trámite está resuelto."

Las mismas bases jurídicas que formalizan el proceso de Reforma Administrativa contienen las previsiones para depurar la crecida Administración Pública Paraestatal, De esta

¹⁶ José López Portillo. Segunda Reunión de Gabinete, 22 de julio de 1977. Tomado de Alejandro Carrillo Castro, "La Empresa Pública y la Reforma Administrativa", *op. cit.*

manera el acuerdo que sectorizó a dichas entidades otorga facultades a la Secretaría de Programación y Presupuesto para que, a propuesta o previa opinión del coordinador sectorial respectivo, someta al Presidente de la República programas de fusión, disolución, liquidación y/o fortalecimiento de las entidades paraestatales, En el mismo sentido la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, limita la posibilidad de creación incontrolada de nuevas entidades paraestatales, ya que se requiere la autorización de la Secretaría de Programación y Presupuesto para constituir fideicomisos o para comprometer la participación del Estado en empresas, sociedades o asociaciones mercantiles."

El requisito anterior se traducirá en un crecimiento programado de las entidades paraestatales, abandonando el viejo sistema de crecimiento coyuntural y asistemático de las mismas."

¹⁷ Para efectos de ejercer un mayor control sobre la proliferación de fideicomisos de que se hizo objeto en el pasado, así como para irlos depurando, la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público dispone, en su Artículo 90. que "sólo se podrán constituir o incrementar fideicomisos con autorización del Presidente de la República emitida por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que en su caso propondrá al propio Ejecutivo Federal la modificación o disolución de los mismos cuando así convenga al interés público. Además, este control se extiende por la misma Ley, a las empresas públicas que en su Artículo 80. ordena que: "El Ejecutivo Federal autorizará por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la participación estatal en las empresas, sociedades o asociaciones civiles o mercantiles, ya sea en su creación, para aumentar su capital o patrimonio o adquiriendo todo o parte de éstos". Por último, el Acuerdo Presidencial de 13 de enero de 1971, por el cual se sectorizaron las entidades paraestatales (organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos) dispone, en el Artículo 40., que "La Secretaría de Programación y Presupuesto, a propuesta o previa opinión del Coordinador del Sector correspondiente, someterá a consideración del Ejecutivo Federal: a) ... y b) La iniciativa para fusionar o disolver y liquidar las entidades agrupadas en cada sector que no cumplan sus fines u objeto social, o cuyo funcionamiento no sea ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público".

¹⁸ Sobre el proceso de crecimiento coyuntural y asistemático de las entidades paraestatales véase, de Alejandro Carrillo Castro, *La Reforma Administrativa de México*, pp. 71-98 (Segunda Parte, Capítulo 1), INAP, Segunda Edición, 1975.

En este contexto, el Gobierno de la República se ha comprometido en un vasto proceso depurador de la Administración Pública Paraestatal, en el que habrán de desaparecer aquellas entidades que han cumplido los objetivos para los que fueron creadas, las que no han cumplido con éstos, o las que han dejado de ser convenientes para la economía nacional

o para el interés público, De igual manera se procederá a fusionar **a aquellas entidades que tengan objetivos concurrentes** y cuya acción sea necesaria desarrollarla bajo una dirección unitaria y coherente, a efecto de elevar la eficiencia y la eficacia **sectorial** y global del gasto público,

SECTORIZACION y DESARROLLO ECONOMICO

Manuel URIBE CASTAÑEDA

El presente estudio pretende analizar los efectos que, sobre el diseño general de la política económica, implica el "Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agruparon por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de las Secretarías de Estado o los Departamentos Administrativos correspondientes" las que, en virtud de este Acuerdo, expedido el 17 de enero del presente año, se constituyeron en Coordinadores Sectoriales. Se propone, también, establecer el nivel de la congruencia de esta medida en materia de Administración Pública con los objetivos explícitos del desarrollo económico y social del actual Gobierno.

1. El **modelo** de desarrollo 1955-1972 y **algunas** de sus consecuencias en el desarrollo sectorial y en la evolución del Sector Paraestatal

Desde la mitad de la década de los años cincuenta, México adoptó un modelo de desarrollo económico caracterizado por un conjunto de objetivos, el principal de los cuales fue la obtención de la tasa de crecimiento más elevada posible en el producto interno bruto, que fuera compatible con una velocidad en el incremento de los precios de un orden de magnitud similar al que experimentaban sus principales países importadores y exportadores, señaladamente los Estados Unidos. Para alcanzar tal objetivo, se supuso que era necesario maximizar la tasa de formación de capital físico, para lo cual, a su vez, era preciso estimular la formación de ahorro privado. Los mecanismos de maximización de ahorro privado fueron un régimen fiscal incompleto y benevolente, en especial respecto a las formas conspicuas de acumulación

de riqueza, y el desarrollo de mecanismos bancarios de captación, con extraordinarias ventajas como el pacto tácito de recompra a la visúa y a la par y el anonimato de los valores, con lo cual se desvincularon los elementos básicos del mercado financiero: el riesgo, el plazo y el rendimiento. Con ello **se generaba, sin embargo, un "círculo virtuoso", que si bien** era altamente vulnerable, permitía, mediante los mecanismos del encaje legal, la transferencia de ahorros privados voluntarios al financiamiento del déficit que, de esta manera, tenía un impacto muy reducido en la generación de liquidez primaria por parte del Banco Central y, por consiguiente, en los precios. A la vez, el mantenimiento de una tasa moderada de inflación hacía posible la estabilidad en el tipo de cambio que fue utilizado eficazmente, como un instrumento para reforzar la captación bancaria del ahorro de los particulares. En esta forma, el objetivo principal de crecimiento en el producto interno era auxiliado por objetivos subordinados como el aumento y la captura del ahorro privado por la banca, la estabilidad de precios y del tipo de cambio respecto al dólar.

En el sector real, y con distintas connotaciones como "**sector moderno**" en oposición a "**sector tradicional**" o "**sector líder**" vs. "sector retrasante", se identificó el proceso de industrialización como sinónimo del desarrollo convirtiéndolo en un objetivo prioritario de política económica nacional. Esta confusión puede observarse con toda claridad en importantes textos, inclusive a nivel constitucional: por ejemplo, la Fracción IX del Artículo 123, en su párrafo b, al hablar de la participación de los trabajadores a las utilidades de las empresas, señala que: "La Comisión Nacional practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y

apropiados para conocer las condiciones generales de la **economía nacional. Tomará asimismo, en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industria! del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales**".¹

La identidad entre industrialización y desarrollo condujo, además del descuido de los otros sectores de la economía, a una política acentuada y poco discriminatoria de sustitución de importaciones utilizando crecientemente restricciones extrafiscales, que coincidió, en el orden externo, con la adopción de tácticas defensivas ante posibles desequilibrios de corto plazo de la balanza de pagos. Esta política, por la naturaleza de los bienes cuya importación era sustituida y que correspondía a demandas de grupos de ingresos relativamente altos, configuró una estructura industrial, no especializada y poco competitiva, productora de artículos de todo tipo en pequeña escala cuyos destinatarios eran, en general, los integrantes de una minoría de alto poder de consumo. En estas condiciones, el sector al que se pretendía dar el mayor dinamismo no era capaz de generar los empleos que requería una población con elevado índice de crecimiento demográfico. Lo anterior, aunado a la ausencia de un objetivo prioritario en materia de empleo, fue configurando en lo laboral-industrial la práctica de mantener las fuentes de trabajo ya existentes **con exclusión, en muchas ocasiones. de criterios de eficiencia y productividad.**

Esta fue, tal vez, una razón importante para que el Estado se convirtiera en patrón sustituto de un conjunto abigarrado de empresas, sin que su adquisición y operación estuvieran vinculada a políticas o criterios definidos y, mucho menos, a un plan que diera un mínimo deseable de congruencia al creciente sector paraestatal. Estas consideraciones, obviamente no se aplican en el caso de sectores estratégicos como

¹ Este párrafo contiene, además, el error de confundir el rendimiento del capital de riesgo, esto es, las utilidades, con la tasa de interés, que es la forma de rendimiento que producen los préstamos y los valores de renta fija.

los energéticos, transportes, subsistencias populares, instituciones bancarias, Central y de fomento, en los que la acción del Estado no sólo es justificable sino indispensable y que, bien por circunstancias históricas o de manera deliberada, han constituido instrumentos sumamente importantes de la **política económica; no así en muchos casos que sería anecdótico y tedioso mencionar.**

El control del gasto de estas empresas se adjudicó a una sola Secretaría, la del Patrimonio Nacional, en tanto que, en muchos casos, su operación dependía de las instituciones de crédito oficial propietarias de las acciones. El control de su financiamiento, por otra parte, se fue incorporando paulatinamente a partir de 1964 al control de la Secretaría de Hacienda expresándose, en un sector separado del Presupuesto, las ventas y gastos de las entidades sujetas a dicho control, como si se tratara de ingresos y gastos del Gobierno, en lugar de sus resultados financieros o del valor agregado que generan.

Una importante consecuencia en el uso de los mecanismos bancarios de traslación del ahorro a través del encaje legal o depósito obligatorio fue el que, al transferirse proporciones crecientes de los pasivos de las instituciones de crédito para el financiamiento del gasto público, el Banco Central implícitamente asumió la garantía de su liquidez. Más aún, una vez que este mecanismo se encontró permanentemente radicado en la cobertura del déficit, no era conveniente prescindir de instituciones de crédito como fuentes de aprovisionamiento de recursos y el Estado se convirtió en garante tácito de la solvencia de las instituciones de crédito. A pesar de que se dio el caso de quiebras bancarias menores, este proceso condujo a que el Gobierno se volviera, no sólo socio implícito de la banca por virtud del encaje, sino banquero de primer piso al presentarse condiciones insuperables en determinados grupos financieros, La banca mixta, esto es, las instituciones de crédito privadas adquiridas por el Estado, incorporaron al sector paraestatal un conjunto adicional de empresas, en las que habían participado como accionistas, por razones que en numerosas instancias no podían

haber tenido relación alguna con una concepción programática de la intervención del Estado, ni de hecho, tenían que ver con la integración de un sector paraestatal que fuera un instrumento eficaz de política económica.

Las características del modelo de desarrollo antes expuestas, son fácilmente apreciables en la gráfica que representa la estructura sectorial de la Administración Pública Federal. La tesis de la capitalización física como motor del desarrollo se refleja en el gran número de organismos correspondientes a los sectores de Comunicaciones y Transportes y de Asentamientos Humanos, que llevaron a cabo parte muy importante de la infraestructura material en las décadas pasadas. La identificación teórica entre la industrialización y el desarrollo y la utilización de mecanismos bancarios —sustitutivos de una política tributaria integral concurrente con precios flexibles en los precios de los bienes y servicios del sector público— se manifiesta en el número de entidades públicas que llegaron a acumularse en los sectores Industrial y de Hacienda y Crédito Público. Todo ello contrasta con la escasa importancia de los organismos paraestatales en los sectores Agropecuario y Forestal y Pesquero, Comercial, de Salud y Seguridad Social. No se pretende ignorar el hecho obvio que la acción del Estado en los procesos económicos y sociales no puede medirse por el número de entidades adscritas a un determinado sector de política. Lo que se apunta es la coincidencia entre su distinto grado de evolución y el conjunto de tesis adoptadas en el pasado y que, entre otras consecuencias, llevaron a la hipertrofia de los aspectos industrial y bancario en el Sector Paraestatal.

2. Algunas deficiencias teóricas del modelo

El producto interno bruto y el ingreso nacional como criterios eficientes y suficientes del desarrollo, así como del producto per cápita como un indicador de la distribución del ingreso han sido sujetos, desde hace algún tiempo a numerosas críticas. La contabilidad nacional por el método del

ingreso, fue planteada en el orden teórico por Hieles² e instrumentada por Kuznets³ y posteriormente, por la Organización de las Naciones Unidas. Fue implantada en los primeros años de la década de los cincuenta por el Banco de México, que desarrolló un amplio sistema de estadísticas sobre cuentas nacionales. Pocos años después, el propio Instituto Central se empeñó en integral⁴ un esquema analítico sobre los lineamientos del sistema de la matriz de insumo producto de Leontief que es un método analítico de carácter sectorial, como un modelo de equilibrio general, utilizando un sistema de ecuaciones simultáneas que reflejan, en un momento dado, la estructura de la economía,

Este segundo método de análisis ofrecía 111 perspectivas en el orden de la programación dado que las metas contenidas en el sector de demanda final pueden ser predeterminadas, además de la riqueza de información que proporciona el análisis de las relaciones intersectoriales. Sin embargo, las necesidades de programación financiera de corto plazo, vincularon con mayor facilidad la tasa de crecimiento del producto con el resto de las variables instrumentales de la política de coyuntura, tales como la tasa de crecimiento del gasto público, la elasticidad-ingreso de las importaciones, el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, el endeudamiento externo adicional del sector público y el complejo de tasas de interés, tanto para proyectar la captación adicional de la banca y las posibilidades de financiar el déficit, como para predecir su efecto inductor de movimientos compensatorios de capital a corto plazo desde el exterior.

Por otra parte, los distintos intentos de planeación al nivel macroeconómico en años recientes, empezando por el Plan de Acción Inmediata, elaborado en 1962 por economistas de la Secretaría de Hacienda y del Banco de México, fueron concebidos dentro del marco teórico imperante en esa época, en la que el objetivo prioritario era el crecimiento y donde

² Hicks. The valuation of the Social Income. A comment on Prof. Kuznets' Reflections. *Económica*, 1948.

³ Leontief. On the Valuation of Social Income. *Económica*. 1948.

la distribución y el empleo ocupaban un lugar secundario. Además en este tipo de planeación no se consideraba en forma explícita la relación indispensable entre programa y presupuesto, ni los mecanismos de vinculación entre las medidas de política y las acciones del sector privado. Estas cuestiones fueron ampliamente analizadas por los economistas que en distintas épocas se han encargado de la definición de los macro-objetivos de la política económica y que, en **numerosas instancias, reconoció la ineficiencia de los criterios operativos** que se han utilizado, incluyendo el hecho que desde el inicio de la década de los cincuentas había quedado demostrado que el crecimiento del producto no era un criterio unívoco del desarrollo, con independencia de la distribución.' Sin embargo, la ausencia de esquemas alternativos que proporcionaran un mínimo de confiabilidad a la orientación de decisiones, dio como resultado la permanencia de los objetivos globales sobre los sectoriales a pesar de la insatisfacción acerca de la bondad de los primeros. La evolución de la estructura estadística nacional, orientada hacia la medición del crecimiento, no permitió incluir criterios sobre el empleo y bienestar, y, además, tampoco estaba preparada para obtener información, de un grado aceptable de calidad, acerca de los aspectos sectoriales como los coeficientes de la matriz de insumo producto, con la periodicidad que requiere un modelo general de política económica para la toma de decisiones.

Dentro de estas consideraciones de teoría como elementos subyacentes en el diseño de la política económica y sus instrumentos, es necesario resaltar la influencia del análisis de coyuntura introducido por la Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero en 1936 por Keynes, cuya finalidad más importante consistía en superar circunstancias recesivas, mediante estímulos a la demanda, en países con importantes excedentes de capacidad ociosa y de mano de obra calificada. El auge mundial de estos planteamientos y los derivados en las décadas subsecuentes de esa corrien-

te estimuló en países con problemas, fundamentalmente de carácter estructural, a centrar gran parte del análisis económico en el crecimiento a corto plazo y sus determinantes, como son la inversión y el consumo, la tasa de interés y la oferta y la demanda de dinero. En lo que se refiere a la teoría del capital, el impacto de estas orientaciones, condujo más bien a la aplicación de métodos aritméticos bastante complejos de evaluación de las inversiones públicas materiales, tipo costo-beneficio, y a desatender aspectos relacionados con la necesidad de fomentar la modernización generalizada de todos los sectores. Tampoco se atendieron, hasta fecha reciente, las consideraciones sobre la capitalización en recursos humanos y la calidad de los mismos, como condición para ampliar las oportunidades de empleo y como factor concomitante del desarrollo de la infraestructura material y de la capitalización física.

Con muy pocas excepciones que, desafortunadamente, no tuvieron impacto en la concepción de la política económica general, no se había, hasta hace poco, prestado la suficiente atención a desarrollos teóricos importantes relacionados con el bienestar como objetivo central de la evolución social. La teoría económica del capitalismo y, aún más su práctica, desde el mercantilismo hasta la sociedad moderna, al soslayar los problemas de justicia económica, condujeron a enfrentamientos de clases que, de alguna manera, permitieron atemperar las consecuencias de la acumulación de la riqueza sobre las grandes masas de población trabajadora. Sin embargo, la insatisfacción de las sociedades modernas ante los resultados de la evolución de sus economías condujo a los teóricos a reflexionar nuevamente, no sólo sobre los problemas de la distribución, sino a redefinir los objetivos del esfuerzo económico en términos de bienestar.

Desde el siglo pasado Pareto había planteado los criterios de eficiencia económica y distribución que dejaba, en el caso de estos últimos, a la capacidad negociadora de las partes contratantes. En los primeros años cincuentas, los economistas enfocaron el análisis al establecimiento de criterios de pre-

⁴ Samuelson, P. A. "Evaluation of Real National Income", **O.E.P.**, N.S., Vol. 2, No. 1, 1950.

ferencia sobre situaciones concretas (Kaldor," Hicks," Scitovsky) así como a procurar la construcción de una métrica para el bienestar. Este último aspecto y las dificultades para construir una función social de bienestar fueron ampliamente analizadas por diversos tratadistas (Arrow," Arrow," Bergson," Samuelson!") sin resultados prácticos satisfactorios que permitieran sustituir, con carácter universal, los criterios tradicionales del crecimiento a través de hiperagregaciones como el producto nacional y el per cápita. Tampoco condujeron a la construcción de sistemas de información que orientaran las decisiones de política económica en materia de distribución y de bienestar. Por su parte, los distintos estudios e investigaciones realizados en diversos países, incluyendo el nuestro, sobre la distribución de ingreso han conducido, casi siempre, a simples exhortos para atenuar los sesgos que muestran los distintos coeficientes de medición. Hasta ahora, no ha sido posible vincular metas concretas en materia de redistribución del ingreso con la acción de instrumentos de política ni con la evaluación de su potencial redistribuidor efectivo como en el caso del gasto público, los salarios y el sistema de precios.

3. La redefinición de las metas del desarrollo

A partir de 1971, se inició en México un proceso de crítica a su modelo económico general. Para algunas corrientes la estabilidad y el crecimiento se convirtieron en objetivos indeseables. Para otros, ambos eran condiciones necesarias pero insuficientes." De cualquier manera, el modelo entró en

crisis desde 1973, entre otras razones por falta de flexibilidad en los ingresos públicos que no pudo acompañar a una expansión muy considerable del déficit financiado mediante la expansión de la base monetaria. Ello, aunado a presiones externas, condujo a la ruptura de las condiciones de equilibrio que permitían el funcionamiento de los mecanismos financieros de transferencia, esto es, la existencia de tasas de interés positivas en términos reales de los mecanismos bancarios de captación y el que la tasa de crecimiento de los precios internos fuera similar a la de los principales compradores y vendedores de México en el exterior. El mecanismo de transferencia de ahorros genuinos y, en los últimos años, inclusive de excedentes líquidos creados en forma masiva por el financiamiento del Banco de México al Gobierno, fue llevado a sus últimas posibilidades de aplicación mediante la elevación de las tasas de encaje legal a niveles sin precedente, con lo que se ocasionó una importante distorsión al asignar recursos crediticios entre el sector público y el sector privado. Independientemente del poco dinamismo de este último para emprender inversiones importantes en los últimos años, los instrumentos de regulación crediticia implicaron un grado creciente de astringencia en el mercado de fondos prestables para expandir la oferta que acentuaba el riesgo de recesión y acentuaba las presiones inflacionarias derivadas del crecimiento desmedido de la demanda.

La fuga masiva de capitales que se dio antes de la flotación del peso ante las expectativas de modificación del tipo de cambio y que, hasta cierto punto, provocó la alteración de la paridad, así como la que se presentó en los meses subsecuentes, condujo, a gran velocidad, a una crisis financiera y económica caracterizada por el bajo crecimiento de la producción, resultante del lento ritmo de inversiones y de la carencia de recursos para su financiamiento, y un alto índice de alza de precios, acompañados de proporciones crecientes de desempleo.

Ante estas circunstancias, de severidad desconocida en el pasado reciente, se hizo indispensable a la nueva Administración restaurar la salud económica y, al mismo tiempo, re-

⁵ Kaldor. "welfare Propositions in Econornics", E.J., 1939.

⁶ Hicks. "The State of Welfare Economics", A.E.R., 1951.

⁷ Scitovskv. "The Four Ccnsumer's Surpluses", R.E.S., Vol. 11, No. 1.

⁸ Arrow. "Social Choice and Individual Valúes (New York, Wiley, 1951.

⁹ Arrow. "A Difficulty in the Concept of Social Welfare", J.P.E., Vol. 58, No. 4, 1950.

¹⁰ Bergson. "A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics, Quarterly Journal of Economics, Vol. 52 (Februarv, 1938).

¹¹ Samuelson. "Social Indifference Curves, Q.J.E., 1956.

¹² Esto es que no satisfacían las condiciones de segundo grado en un modelo de equilibrio general.

definir las metas del desarrollo y crear los instrumentos idóneos en el orden administrativo público, que hicieran posible alcanzarlas.

Los evidentes desajustes en el proceso de evolución de la sociedad mexicana, así como la necesidad de abandonar la opulencia como objetivo del desarrollo económico y la necesidad de rechazar el consumismo como forma de vida, han permitido madurar paulatinamente la estructuración de un "Proyecto de País" cuyas aspiraciones fundamentales han venido a constituir los objetivos de la política económica que parecen ser los más acordes con nuestras tradiciones históricas y con el funcionamiento de nuestra colectividad. Hemos llegado a precisar que el deseo de la mayoría de los mexicanos no es la obtención de la riqueza desmedida por unos cuantos a costa de la miseria de muchos, sino la consecución, cuando menos, de los componentes de un bienestar mínimo por la mayoría de la población.

A través de la satisfacción de las necesidades básicas del número más elevado posible de personas, se pretende llegar a un nivel de bienestar general superior al del sistema puramente individualista, con agudos problemas de concentración de riqueza. En este sentido, un mínimo de bienestar para todos, conduciría a un máximo de bienestar general para la sociedad y a la maximización de la justicia económica. Si los objetivos de la sociedad están dados por una definición inequívoca y consensual de las necesidades básicas la agregación de las preferencias individuales, y su satisfacción como utilidades marginales, permite derivar la existencia de funciones globales de utilidad y de bienestar que, por "Preferencia Revelada",¹⁴ satisface las condiciones de integrabilidad. Además, al ser estas utilidades fundamentalmente cardinales por tratarse precisamente de necesidades básicas, no se presenta el problema de intransitividad en la agregación de preferencias. Esto significa que el objetivo

ra Samuelson. "Foundations of Economic Analysis (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1948), Capítulo I,

de satisfacer las necesidades fundamentales de la mayoría, sí puede ser una meta socialmente aceptable del bienestar.

Las necesidades básicas pueden definirse como aquellas relativas a la nutrición, la salud, el vestido, la vivienda, la educación y la cultura, la capacitación para y en el trabajo, el empleo, la recreación, la comunicación social y la participación política. A la mayoría de estos elementos en la economía monetaria, la consecución de la mayoría de estos elementos está condicionada a la posibilidad de obtener ingresos mínimos. Estos, en términos de la Fracción VI del Artículo 123 "deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos". Considerando las expresiones "básicas" y "normales" como semánticamente equivalentes, existe una coincidencia respecto a lo que generalmente se acepta como necesario y nuestro texto Constitucional, que señala el principio de suficiencia del salario, lo cual da bases homogéneas para relacionar necesidad y demanda. Esta consideración es importante para determinar la estructura deseable de la oferta que, para vincular ambos elementos, debe estar compuesta primordialmente por bienes susceptibles de ser adquiridos por las mayorías que perciben los ingresos mínimos, lo cual se lograría mediante una acción programada para la producción masiva de bienes que satisfagan el mínimo de necesidades básicas.

El objetivo nacional de justicia económica, de mejoramiento de nivel de vida de las mayorías sin recursos y el rechazo de la sociedad opulenta como paradigma no son ninguna novedad, sino que han estado presentes en la concepción filosófico-política de México, desde los inicios de su lucha por la independencia hasta la época actual. Don José María Morelos, en el duodécimo de los Sentimientos de la Nación del 14 de septiembre de 1813 expresaba:

¹⁴ La satisfacción de las necesidades básicas. Informe del Director General de la OIT Ginebra 1976, y Cynthia Hewitt de Alcántara: Ensayo sobre la satisfacción de necesidades básicas del pueblo mexicano entre 1940 y 1970, Centro de Estudios Sociológicos. El Colegio de México, 1977.

Que como la buena leyes superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres y aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.

La medida en que han sido explícitamente señalados los objetivos del desarrollo desde el más alto nivel político, puede apreciarse en los siguientes conceptos del discurso de toma de posesión del actual Presidente de la República.

La sociedad no cumplirá su propósito si no se organiza para dar empleo a todas las capacidades y capacitar todas las posibilidades para su empleo. Centraremos el impulso del desarrollo en la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población. Ante la limitación de recursos que caracterizan el subdesarrollo, se pretende alcanzar niveles mínimos de bienestar en materia de alimentación, salud y educación. Ayudemos todos a la liberación de nuestros compatriotas que sufren la esclavitud que entrañan el hambre, la enfermedad y la ignorancia, para que los niveles mínimos de vida y dignidad, alcancen a todos, particularmente a la población rural y otros grupos marginados, para abatir los desequilibrios más flagrantes que afectan a sectores y regiones del país. Lo que nos obliga a crear más empleos. (y) pagar salarios realmente remuneradores y no simplemente nominales.

La forma de lograr las metas propuestas está también señalada en el mensaje inicial del Presidente en los siguientes términos:

Nuestro propósito es programar lo que tendremos que realizar para que, en un supremo esfuerzo de afinidad, todas las acciones que emprendamos, dentro de cada sector y entre ellos, converjan a los mismos fines complementándose y apoyándose **recíprocamente**, en un afán de racionalizar y optimizar las funciones que cumplen quienes en el ámbito público, privado y social, se

corresponsabilizan en el proceso de transformación del país; haciendo obligatorias las decisiones para los órganos de la Federación, centrales y paraestatales; acordadas con los Estados soberanos y municipios libres y convenidas e inducidas respecto de la iniciativa privada y social con respeto absoluto a sus derechos para asumir libremente el compromiso del pacto social.

Si bien la más alta prioridad en el reordenamiento económico se asigna a la satisfacción de las necesidades básicas, la **estrategia económica global, basada en' prioridades de bienestar'**, debe apoyarse en el crecimiento de sectores estratégicos que no forman parte del consumo final, como los energéticos, los transportes, la industria siderúrgica, la petroquímica, etc., que condicionan, desde el punto de vista técnico la posibilidad de orientar la economía en el sentido que las Autoridades han determinado.

3. Los instrumentos de una programación sectorial **del** desarrollo

Desde sus primeros días, la presente Administración ha adoptado importantes medidas de reforma a la Administración Pública, tendientes a instrumentar las metas y a facilitar su logro. En una primera etapa de reforma sustantiva, se promulgaron la Ley Orgánica de la Administración Pública, la de Presupuesto y Gasto Público, la de Deuda Pública, se modificó la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y se estableció el Convenio Unico de Inversión y Desarrollo con los Gobiernos de los Estados. En la segunda etapa se estableció la estructura sectorial a que se refiere el presente trabajo, para, en breve, iniciar la fase correspondiente a las relaciones intersectoriales.

Los sectores en que se ha dividido la Administración Pública Federal son: Agropecuario y Forestal. Pesca, Industrial, Comercio, Turismo, Comunicaciones y Transportes, Asentamientos Humanos, Educación Pública, Laboral, Salud y Seguridad Social, Administración y Defensa, y Política Económica. Este último sector compuesto por la Secretaría de

Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, constituye el eje de la planeación económica, de acuerdo con los lineamientos que debe trazar el Ejecutivo. Como su nombre lo indica, la Secretaría de Programación y Presupuesto tiene la función de vincular, en una secuencia multi-anual y en cada ejercicio, los programas de cada sector, incluyendo a los organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación estatal de cada uno de ellos, con su expresión presupuestal. Esto es, que se establece el presupuesto sectorial por programa, constituyendo las Secretarías de Estado, las instancias normativas y de autoridad; y como coordinadoras de la instrumentación por ellas mismas y por las Entidades Paraestatales.

Todo lo anterior establece un **marco** general de congruencia que conecta los objetivos globales de política, que son las metas de la planeación, con los programas sectoriales y su financiamiento.

Existe una evidente compatibilidad entre la definición de las necesidades básicas y la estructura sectorial de la Administración Pública. Pueden ser claramente identificables las necesidades de nutrición, con los Sectores Agrícola y Pesquero, la de la salud, con el conjunto integrado por el IMSS- ISSSTE-DIF y el Sector Salud y Seguridad Social; la de educación y cultura, por el conjunto CONACYT-Sector Educativo; la capacitación y el empleo se asocian al sector de Política Laboral; la vivienda, en el conjunto INFONAVIT-Asentamientos Humanos; la comunicación social y la recreación, en los sectores de Comunicaciones y Transportes y Turismo. Esto significa que la presente estructura administrativa del Gobierno Federal es adecuada para conducir una política económica acorde con los intereses de las mayorías y a la satisfacción de sus necesidades básicas y, dependiendo de las orientaciones que se den al sector industrial, con la generación de los bienes socialmente necesarios.

Conviene aclarar que la división sectorial no constituye un cartabón rígido ni un sistema operativo que ignore la naturaleza jurídica diversa de las distintas entidades partici-

pantes sino, por el contrario, un ordenamiento de carácter programático que permita acciones eficaces y la evaluación de las mismas dentro de una concepción moderna de la Administración Pública por objetivos y por resultados. Además, con relación específica al Sector de Política Laboral, la denominación sectorial es una simple convención, dado que el empleo, la productividad, el equilibrio en las relaciones laborales, y la elevación de los niveles de bienestar de los trabajadores y sus dependientes, abarcan horizontalmente a todas las actividades económicas.

Las acciones emprendidas hasta la fecha hacen posible la elaboración de programas sectoriales que involucren, dentro del contexto del marco general, a las dependencias del Ejecutivo Federal y del Sector Paraestatal siguiendo lineamientos de carácter obligatorio. Queda un camino largo por recorrer para incorporar, con irrestricto apego a nuestro régimen de libertad, a los sectores privado y social, así como para organizar el esfuerzo común dentro de la estructura espacial que contempla la división política de los Estados Unidos Mexicanos en Estados y Municipios. También es preciso examinar, dentro del propio Sector Paraestatal, si las entidades adscritas a cada uno de los ámbitos de política son necesarias, suficientes y eficientes.

Este último aspecto ofrece tal vez posibilidades de un tratamiento inmediato; así como existen empresas, organismos y fideicomisos que han caído dentro de la esfera gubernamental por razones accidentales, por políticas económicas ya superadas o bien porque han dejado de cumplir su cometido, por lo que deberían desaparecer del ámbito de la programación directa, podría existir también el caso de que fuera preciso que el Estado requiriera de otro tipo de **mecanismos, con los que ahora no cuenta, bien sea para** asegurar la autodeterminación y la independencia económica en sectores estratégicos o para cumplir con los objetivos de orientar la economía a la generación de bienestar mediante la satisfacción de las necesidades básicas. En cualquier caso, todo criterio de optimización no puede llevarse a cabo en la práctica sin un compromiso fundamental por mejorar la efi-

ciencia del Sector Paraestatal, cuyas funciones no están dirigidas a un conjunto minoritario de la población sino al pueblo de México en su conjunto.

Por lo que se refiere a la coordinación con las empresas privadas y con el sector social, existe ya el importante precedente de los Convenios de Alianza para la Producción. En este sentido, convendría establecer metas de producción y de empleo en las distintas ramas, para que, voluntaria y armónicamente, se conjugaran las acciones de política con la operación de las Entidades Paraestatales y con la producción de los sectores privado y social. Para ello, se requiere crear los mecanismos de consulta y de participación que hagan posible proponer metas anuales y multianuales, así como los módulos de información por sectores, subsectores y ramas, que permitan integrar un proceso administrativo de la economía nacional en cada uno de ellos y evaluar los resultados.

Una programación sectorial más avanzada deberá incluir la previsión de las necesidades de financiamiento de los distintos niveles y el establecimiento de mecanismos específicos para asegurar un flujo regular de recursos para la obtención de las metas señaladas para cada rama. Además, conviene formular presupuestos de divisas para la importación de materias primas y bienes de capital y una estimación de los requerimientos de mano de obra calificada y semicalificada que la expansión del producto implicará, a corto, mediano y largo plazo, incluyendo la implantación de los sistemas de adiestramiento, capacitación y formación de personal para asegurar la existencia de los insumos de mano de obra. Debe igualmente programarse la acción de los mecanismos que permitan una transferencia fluida de los bienes producidos hacia la mayoría demandante.

Dentro de una programación sectorial completa no debe pasarse por alto la importancia de los mercados exteriores en la generación de empleos y su estímulo a la actividad interna. Si la economía nacional debe encontrar su vocación en la forma de generar, masivamente, satisfactores de necesidades reales de las mayorías, en la medida en que lo

haga con eficiencia, competitividad y calidad, podrá igualmente exportar grandes cantidades de productos básicos para el consumo de los trabajadores de otras partes del mundo, incluyendo los de países de alto nivel de ingreso.

Un paso inmediato, cuyo estudio puede merecer consideración, podría consistir en la formación de comités de crédito, por sector y por rama de actividad, de la banca Nacional y Mixta. Sin desconocer la individualidad de las instituciones, en una primera instancia podría ser conveniente diagnosticar la eficiencia con que se atienden los requerimientos financieros de las empresas públicas de un determinado sector. Posteriormente, podrían establecerse las necesidades globales de recursos, incluyendo a los sectores privado y social conjuntamente con la banca privada para formular un programa de financiamiento sectorial.

Las acciones de programación sectorial no solamente tienen lugar en el tiempo, sino en el espacio. Además de las medidas tendientes a descentralizar los aspectos operativos del Presupuesto de las distintas dependencias mediante el Convenio Único de Cooperación con los Gobiernos de los Estados, debe propiciarse que, por una parte, se exprese el presupuesto del Gobierno Federal y de las Entidades Paraestatales como la suma de los ingresos, gastos corrientes e inversiones que tienen lugar en cada estado de la República y, de cada Estado, en cada Municipio. Por la otra, el programa nacional de actividad económica, incluyendo a los sectores privado y social en las distintas ramas, puede expresarse como la suma de la producción de cada Entidad Federativa y, siguiendo la misma metodología, también los planes de medio y largo plazo en aspectos tales como los presupuestos de bienes de capital físico, de formación de capital humano, de financiamiento, etc. Para ello, es preciso buscar las fórmulas operativas, que, respetando la soberanía de los Estados y la libertad de los Municipios, conduzcan a la creación de una red programadora que vincule estrechamente el modelo de administración pública, con los auténticos objetivos de la economía y de la sociedad, y con nuestra estructura política territorial.

LA TEORIA DE LA ORGANIZACION EN EL MARCO CONCEPTUAL DE LAS REFORMAS MACROADMINISTRATIVAS

Fortunato LOZANO ALVAREZ

La génesis de las reformas macroadministrativas del Ejecutivo Federal, en el México contemporáneo, se ubica a partir de la creación de la Comisión de Administración Pública, en 1965. Esta Comisión habría de encargarse de "dictaminar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse en su organización", con el fin de coordinar la acción y el proceso de desarrollo nacional e introducir la modernización tecnológica en el aparato administrativo con que cuenta el Estado, para llevar al cabo las decisiones del poder público.

La Comisión estuvo presidida por el licenciado José López Portillo e integrada por distinguidos funcionarios públicos y maestros universitarios: el Lic. Fernando Solana, el Lic. Julio Rodolfo Moctezuma, el Lic. Emilio Mújica, el Lic. Gustavo Martínez Cabañas, el Lic. Carlos Vargas Galindo y, más tarde, como Secretario Técnico, el Lic. Alejandro Carrillo Castro, quien contó con la valiosa asesoría del Lic. Miguel Duhalt Krauss, conocido administrativista y experto en Teoría de la Organización.

En los primeros dos años de actividad, la Comisión se abocó a analizar la situación administrativa prevaleciente y emitió un diagnóstico, así como las correspondientes recomendaciones, en un documento intitulado Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, que salió a la luz en 1967. Dicho trabajo planteó que "en términos generales, los problemas de una reforma administrativa en el

seno del Poder Ejecutivo Federal, podrían dividirse en dos grandes campos: los macroadministrativos y los microadministrativos", **Los primeros tendrían que ver con la estructura**, los procedimientos y la coordinación de las dependencias del Poder Ejecutivo consideradas en su conjunto, de manera que cada Secretaría y Departamento de Estado, organismo descentralizado y empresa de participación estatal, formara parte integrante del cuerpo administrativo del Gobierno Federal. En tanto que en el nivel microadministrativo, el todo estaría constituido por cada institución en lo particular.

La concepción teórica y metodológica de las reformas macroadministrativas, ha obedecido a dos enfoques de análisis: el sistémico y el de agrupaciones sectoriales. El primero consiste en percibir a la administración pública como un sistema de acción para el desarrollo nacional. El segundo propone agrupar a las entidades (organismos y empresas del Estado) por sectores de actividad gubernamental, bajo la coordinación de una dependencia (Secretaría o Departamento de Estado). que funja como "cabeza de sector".

La teoría del Sistema Administrativo Público, proviene, en sus orígenes, de la Teoría de los Sistemas Generales, desarrollada por el biólogo Ludwing Von Bertalanffy.

Se concibe al sistema como un conjunto de partes integradas e interrelacionadas entre sí y que forman un todo unitario que cumple con una función vital. Existen sistemas cerrados

y sistemas abiertos. Estos últimos interactúan con el medio ambiente, esto es, ejercen influencia sobre el mismo y son influidos por él. Los organismos vivos son considerados como sistemas abiertos, que están compuestos por entradas, procesos, estructura y salidas.

Esta concepción sistémico-biológica, aunada a la Teoría de la Cibernética, que construyó el físico Norbert Wiener y que se encarga de explicar los fenómenos de la comunicación y el control, tanto en las máquinas como en las organizaciones sociales, permitió, en las últimas décadas, realizar isomorfismos de estructuras de organismos biológicos complejos con organizaciones sociales complejas.

El enfoque sistémico fue utilizado en las ciencias políticas y sociales por Talcott Parsons, David Easton, Karl Deutsch y Helio Jaguaribe; y, en las ciencias administrativas, por Johnson, Kast y Rosenzweig, Miller y Rice, Cleland y King y otros más. En el estudio de la administración pública, los autores que se han sumado a esta óptica son, entre otros, los siguientes; Ira Sharkansky, Samuel M. Katz, Mario Friéiro, Wilburg Jiménez Castro y Alejandro Carrillo Castro.

A continuación se presentan algunos modelos sistémicos prescriptivos de Organización Gubernamental para el Desarrollo:

EL MODELO KATZ

Uno de los primeros administrativistas que realizó contribuciones importantes sobre la materia fue el Dr. Samuel M. Katz. Su modelo de organización macroadministrativa para el desarrollo incluye seis sistemas de acción, a saber:¹

1. El sistema de los **Recursos** Humanos:
(de flujo de mano de obra)

Objetivo: La provisión del número adecuado de personas debidamente enteradas y capacitadas, cuándo y dónde sean necesarias.

¹ Katz, Samuel. *Administración de la Planificación para el Desarrollo Nacional*. Unión Panamericana, 1964.

Subsistemas:

- a) de educación formal (en las escuelas de nivel primario, secundario y universitario)
- b) de entrenamiento técnico
- e) de empleados civiles de gobierno
- d) de servicio nacional de empleo
- e) de entrenamiento durante el servicio.

2. El sistema de Finanzas:
(de flujo financiero)

Objetivo: La disponibilidad de fondos en la cantidad, tiempo y lugar apropiados.

Subsistemas:

- a) tributario
- b) bancario
- e) regulador de divisas
- d) de planificación
- e) organización y control de presupuesto gubernamental
- f) de los flujos financieros particulares

3. El sistema Logístico:
(de flujo de bienes y servicios)

Objetivo: La disponibilidad de bienes y servicios, en el momento y lugar oportunos.

Subsistemas:

- a) de transportes
- b) de adquisiciones del gobierno
- c) de redes de energía
- d) de comercialización.

4. El ~~sistema~~ de Participación:
(de flujo de interés en el desarrollo)

Objetivo: El incremento del número y alcance de la participación individual y de grupos, en la formulación y ejecución de los planes y programas de desarrollo.

Subsistemas:

- a) de comunicación sobre metas, programas y proyectos de desarrollo
- b) de intervención en la formulación del plan
- e) de participación política y religiosa.

5. El sistema de Poder Legítimo:
(de flujo de poder)

Objetivo: El derecho y la capacidad sancionados, para tomar y hacer cumplir decisiones relacionadas con el desarrollo, no obstante la oposición que enfrentan tales decisiones.

Subsistemas:

- a) de coordinación de jurisdicciones gubernamentales
- b) de coordinación de relaciones interjurisdiccionales
- e) de poder legítimo en el sector privado.

6. El sistema de Información:
(de flujo de información)

Objetivo: El movimiento de la información (correcta, oportuna y suficiente) desde sus fuentes a su lugar de destino.

Subsistemas:

- a) formales
- b) oficiosos
- e) de control

Cada uno de los sistemas individuales y los subsistemas debe formar un régimen coherente y el conjunto de estos sistemas debe incorporar la totalidad de las actividades de desarrollo pertinentes.

EL MODELO JIMÉNEZ CASTRO

Wílbürg Jiménez Castro, publicó en 1968, sus *Sistemas Prioritarios de Administración para el Desarrollo*.² Para

² Jiménez Castro. *Administración Pública para el Desarrollo Integral*. F.C.E. México, 1971, pp. 226-276.

efectos de análisis los divide en sistemas centrales asesores y sistemas centrales auxiliares.

1. Sistemas Centrales Asesores

- 1.1. Sistema de Planificación
- 1.2. Sistema de Presupuesto
- 1.3. Sistema de Reforma, Reorganización o Modernización Administrativa
- 1.4. Sistema de Personal

2. Sistemas Centrales Auxiliares

- 2.1. Sistema Estadístico
- 2.2. Sistema de Contabilidad Pública
- 2.3. Sistema de Compras, Suministros y Almacenamiento
- 2.4. Sistema de Procesamiento Automático de Datos.

EL MODELO FRIEIRO

El Dr. Mario Frieiro, asesor en administración pública de las Naciones Unidas, presentó un Modelo Macroscópico Sistémico de Organización Gubernamental para el Desarrollo, en 1971 en el Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Universidad Nacional Autónoma de México.³ Dicho modelo incluye los siguientes sistemas de acción:

- 1. Sistema de Conducción. Es el encargado de conducir el proceso gubernamental y promover la organización del Estado hacia más altos niveles de racionalidad histórica.
- 2. Sistema de Movilización. Es el responsable de producir factores económicos, educativos, socio-culturales, institucionales y tecnológicos, de alto poder multiplicador para crear las condiciones propicias que aceleren la consecución del desarrollo nacional.

³ Frieiro, Mario. *Teoría General de Administración Pública para el Desarrollo de América Latina*. Inédito.

3. Sistema de Producción. La función-objetivo de este sistema es asegurar el flujo necesario de bienes y servicios fijados por las metas nacionales de desarrollo.

4. Sistema de Servicios Públicos. Es el abocado a prestar los servicios administrativos y técnicos a los Sistemas de Producción y Regulatorio.

5. Sistema de Legitimidad Formal. Tiene como objetivo mantener el Estado de Derecho.

6. Sistema Cibernético Regulatorio. Es el responsable de mantener el Estado de Derecho Cibernéticamente, en condiciones dinámicas tales que den legitimidad a los nuevos procesos y acciones de los sujetos de la acción social, con fundamento en la racionalidad histórico proyectiva.

7. Sistema de Seguridad. Es el encargado de mantener la integridad del Estado, frente a amenazas o lesiones al mismo.

El segundo enfoque analítico para diseñar e implantar las reformas macroadministrativas fue la llamada óptica tridimensional, desarrollada por Jiménez Nieto en su libro *Política y Administración*. Esta óptica permitió analizar al Sistema Administrativo Público, desde tres ángulos: instituciones, sectores y sistemas administrativos comunes.

"Cada institución —dice Carrillo Castro— como sujeto individualizado de derechos y obligaciones, puede ser estudiada desde el punto de vista de su objetivo propio. En este caso las reformas institucionales buscan optimizar —cuantitativa y cualitativamente— su producto o servicio, mediante la utilización más racional de sus recursos, y fundamentando debidamente su actividad en el sistema jurídico... también se puede analizar a las instituciones desde un punto de vista macroadministrativo" y ubicarlas convencionalmente en los llamados sectores de actividad. Por último, se pueden estudiar, con esta metodología a los sistemas administrativos integrales, o macrosistemas de apoyo, quienes

cumplen con las funciones sistémicas de regulación, adaptación y mantenimiento.

Alejandro Carrillo Castro, quien ha tenido un papel preponderante en el proceso de la Reforma Administrativa en México (primero como Secretario Técnico de la Comisión de Administración Pública, después como Director General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia y en la actualidad como Coordinador General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República), canalizó, con meridiana claridad, todos estos esfuerzos teóricos hacia el modelo prescriptivo de Reforma de la Administración Pública Mexicana, bajo los lineamientos que dictó en 1965, el Licenciado José López Portillo, en su carácter de Presidente de la Comisión de Administración Pública. Este modelo prescriptivo y las reformas realizadas a partir del año citado hasta 1976, sirvieron de base para poner en marcha la más consciente y profunda reorganización macroadministrativa del aparato público, que se haya registrado en la historia de México.

Uno de los primeros actos de gobierno del actual Presidente de la República, fue presentar, ante el Congreso de la Unión, la iniciativa de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que actualmente rige el funcionamiento del Sistema Administrativo Público y que legitima el nuevo modelo mexicano. Este ordenamiento aprobado por dicho Congreso, fue publicado el 29 de diciembre de 1976, en el Diario Oficial de la Federación.

Los considerandos sobresalientes contenidos en la Exposición de Motivos de la iniciativa de ley que se menciona, fueron los siguientes:

— El aparato administrativo facilitó el cumplimiento de un buen número de las metas de nuestra Revolución. Sin embargo su eficacia ha disminuido ante la actual problemática nacional.

Se requiere una nueva adecuación de la administración pública, para resolver las necesidades y problemas que

plantea la presente situación del país y del mundo. Por lo que la reorganización debe encaminarse a evitar las duplicaciones existentes, precisar responsabilidades y simplificar estructuras.

La eficacia de la acción pública requiere del orden sin el cual la coordinación es imposible de alcanzar.

La reorganización propuesta pretende convertir la compleja estructura burocrática, en un instrumento que permita que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que demandan los habitantes del país.

Se incluye también la institucionalización de la programación de las acciones de la Administración Pública.

El sector paraestatal, organismos y empresas del Estado, se rige en lo sucesivo por la Ley Orgánica.

Se incorpora la responsabilidad sectorial de las dependencias directas del Ejecutivo Federal. Y se agrupan las entidades por sectores de actividad.

Se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto y se le atribuye la responsabilidad de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como programar su financiamiento y evaluar los resultados de su gestión.

Por último, se incorpora la figura de la desconcentración administrativa, como modalidad de la delegación de autoridad en los distintos ámbitos del territorio nacional, para dar una atención más eficaz y oportuna a los gobernados en su lugar de residencia, sin que tengan que esperar las decisiones que hoy día se toman desde la capital de la República.

La Reforma Administrativa en México deberá incidir, en el futuro inmediato, sobre la cultura burocrática. Si bien,

las transformaciones macroadministrativas y la adopción y adaptación de las tecnologías modernas en el quehacer público han sido satisfactorias, es notoria la persistencia de valores, actitudes y comportamientos burocráticos incompatibles con la axiología y con la cultura inherentes al modelo prescriptivo,

El viejo anhelo que se propuso alcanzar la Comisión de Administración Pública, hace más de 10 años, de "elevar la capacidad administrativa de los organismos públicos para que el Gobierno pueda realizar, de la manera más eficiente posible, la tarea que le corresponde en la elaboración, la aplicación y el control del plan nacional de desarrollo", no se ha cumplido cabalmente.

En la creación de la nueva cultura administrativa, que se requiere para ser congruentes con el deber ser propuesto, se deben utilizar los nuevos aportes de la Teoría de la Organización. Entre ellos destacan, por un lado, la Teoría de Fundación y Desarrollo Institucional y, por el otro, la Teoría de Desarrollo Organizacional.

La Teoría de Desarrollo Institucional, elaborada y aplicada por Joseph W. Eaton, Milton Esman, Aluizio Loureiro Pinto, y otros estudiosos, al través del Programa Inter-Universitario de Investigación en Desarrollo Institucional, se ha definido como la planeación, estructuración y dirección de **organizaciones, nuevas o reconstruidas, que incorporen** cambio en valores, funciones y tecnologías físicas y sociales; establezcan, promuevan y protejan nuevas relaciones normativas y patrones de acción; y, soliciten y obtengan apoyo y complementariedad del contexto social.

Uno de los campos críticos para lograr el desarrollo nacional, en el esfuerzo de movilización de los recursos nacionales, es el que se refiere al cambio institucional planeado. En el modelo sistémico de organización gubernamental para el desarrollo, Mario Frieiro propone la existencia, dentro del Sistema de Movilización, de un Subsistema de Desarrollo Institucional, referido al complejo organizacional administrati-

va relativo al cambio institucional. Dicho Subsistema tendría como objetivo el de "asegurar la secularización de las nuevas instituciones acordes con la sociedad desarrollada", por lo tanto se encargaría de activar el proceso de fundación y desarrollo institucional al través de la creación y consolidación de "nuevas instituciones funcionales al proceso de Desarrollo Nacional por medio de la creación de economías externas que sirvan de sostén a un desarrollo institucional acelerado y con alto nivel de integración". Además de promover, crear y/o apoyar la creación de las nuevas instituciones, así como de reestructurar algunas de las existentes, el subsistema citado estaría preocupado por la planificación "con agregados estratégico-tácticos, de la desintegración sistémica y la extinción acelerada de las instituciones disfuncionales no recuperables para el proceso de desarrollo".

Así, el cambio institucional planeado se justifica en tanto exista la necesidad imperiosa de crear, proteger, promover e internalizar, en el contexto socioglobal y en el complejo gubernamental, una serie de patrones de acción, orientaciones de valor patronizadas, actitudes y comportamiento humanos, grupales, organizacionales e institucionales acordes con el proceso de desarrollo nacional.

El vehículo **ad hoc** para la institucionalización de dichas pautas es necesariamente el que ofrecen las instituciones que, por su carácter, son capaces de resistir las diversas agresiones provenientes del contexto socio-global y/o del complejo gubernamental y de frustrar el posible rechazo de las pautas propuestas. Dicho de otra manera, no es sino a través de estas instituciones y de otras acciones paralelas, como se pueden provocar cambios estructurales significativos y definitivos que determinen la irreversibilidad del proceso de desarrollo nacional.

La Teoría de Desarrollo Organizacional, construida por Warren -G. Bennis, Blake y Mouton, Beckhard, Lawrence y

⁴ Mario Frieiro. *Op. cit.*

⁵ *Ibidem.*

⁶ *Ibidem.*

Lorsch y otros teóricos, es -dice Bennis- "una respuesta al cambio, una compleja estrategia educativa cuya finalidad consiste en cambiar las creencias, actitudes, valores y estructura de la organización, en forma tal que éstas puedan adaptarse mejor a nuevas tecnologías, mercados y retos, así como al ritmo vertiginoso del cambio mismo".

Las características del Desarrollo Organizacional que señala Bennis, son las siguientes:

- Es una estrategia educativa adoptada para lograr un cambio planeado de la organización.

Los cambios que se buscan están ligados directamente a la exigencia o demanda que la organización intenta satisfacer.

Enfatiza en la importancia del comportamiento experimentado.

- Los agentes de cambio son en su mayoría, pero no exclusivamente, extraños al sistema-cliente.
- Implica una relación cooperativa entre el agente de cambio y los componentes del sistema-cliente,

Los agentes de cambio comparten una filosofía social, que da forma a sus estrategias, determina sus intervenciones y rige en gran parte sus respuestas a los sistemas-clientes.

Los agentes de cambio comparten un conjunto de metas normativas de su filosofía social.

El Desarrollo Organizacional tiene como metas normativas:

- El mejoramiento en la competencia interpersonal.
- La transferencia de valores que haga que los factores y sentimientos humanos lleguen a ser considerados legítimos.

- El desarrollo de una creciente comprensión entre los grupos de trabajo y entre los miembros de cada uno de éstos, a fin de reducir las tensiones.

La instrumentación de una "Administración por equipos" más eficaz, o sea la capacidad de los grupos funcionales para trabajar con mayor competencia.

- La aplicación de mejores métodos de solución de conflictos contra métodos burocráticos.

- y la adopción de sistemas orgánicos en vez de sistemas **mecánicos**.

Por último, es urgente construir una teoría explicativa y prescriptiva de la cultura burocrática mexicana, que provenga de investigaciones sistemáticas, caracterizada por la elaboración de cuerpos de hipótesis confrontadas a la luz de la empiria del complejo burocrático, aprovechando las contribuciones sociológicas de Max Weber, Robert K. Merton, Phillipe Selznick, Alvin Gouldner, Gerth y Mills, Gino Germani, Joseph LaPalombara, Peter Blau, Rensis Likert y Michel Crozier.

LA REESTRUCTURACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA

Rubén VILCHIS MELGAREJO

INTRODUCCION

El presente artículo tiene por objeto analizar con una perspectiva histórica la actual reestructuración de que han sido objeto las dependencias y los órganos que dependen directamente del Ejecutivo Federal, para llevar a cabo con mayor eficiencia y oportunidad la programación y coordinación de las actividades encomendadas a las entidades de la administración pública paraestatal,

De esta manera, el programa de reforma administrativa del Gobierno Federal considera actualmente, en sus respectivos ámbitos, a las dependencias de la administración centralizada y a las entidades de la administración paraestatal como dos subsistemas que conforman el sistema general de la administración pública federal. La acción del primero es de normatividad, **conducción, coordinación y evaluación de la** actividad económica nacional; en tanto que la del segundo es de ejecución de las políticas gubernamentales, orientada principalmente a la producción de bienes y a la prestación de servicios de carácter popular, así como al fomento y promoción de ciertas actividades relacionadas con el desarrollo tecnológico, la investigación científica y la autonomía cultural del país. En esta virtud, la reestructuración que en este tiempo vive el aparato administrativo está orientada a incrementar la racionalidad de los mecanismos de coordinación y de control que el Ejecutivo Federal ejerce sobre las entidades del subsector paraestatal.

Conviene anticipar que se ha utilizado el concepto "reestructuración" administrativa y no el de "reforma" administrativa para delimitar el alcance de este trabajo. De esta forma, podemos entender la reestructuración administrativa como la resultante del funcionamiento de los mecanismos de refor-

ma; de igual manera la podemos entender como una transformación concreta de las estructuras, procedimientos o sistemas de trabajo de una organización. La reestructuración se significa además como una reorganización del aparato administrativo, discontinua en el tiempo pero necesaria y conveniente para superar las deficiencias o adaptar la organización a las nuevas directrices y políticas del titular del Ejecutivo Federal. Por lo tanto, difiere de la reforma administrativa porque ésta es un proceso permanente y sistémico, es decir, continuo en el tiempo y cuya programación y ejecución eficientes derivan precisamente en una reestructuración.

NECESIDAD DE LA REESTRUCTURACION

En términos generales, la evolución de la Administración Pública Federal durante los últimos decenios, principalmente a partir de los cuarentas, se había caracterizado por la creación acelerada y anárquica de organismos; hasta cierto punto podría considerarse a la administración como un cuerpo vegetativo cuyo crecimiento obedecía en la mayoría de los casos a la solución de problemas agudos y urgentes que en un determinado momento era necesario resolver, o bien a meras coyunturas de carácter político. En cualquiera de los casos, dicho crecimiento adoleció de una adecuada y suficiente programación y congruencia, con lo cual al paso del tiempo se fueron generando superposición de acciones y duplicación de funciones y responsabilidades.

Esta problemática al nivel global de la organización gubernamental ya había sido señalada en el Informe' de la Co-

■ Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, 1977.

misión de Administración Pública, la cual funcionó en el seno de la entonces Secretaría de la Presidencia de 1965 a 1970. De manera general la Comisión informaba sobre las limitaciones y deficiencias tanto de estructuras como de procedimientos; recursos humanos, materiales y financieros; programación y coordinación de las actividades; mecanismos de control; duplicación, y en algunos casos, contradicción en la formulación de programas de trabajo; etc. Señalaba además las recomendaciones para su superación, mismas que fueron presentadas a los titulares de las dependencias y al Ejecutivo Federal. Es importante hacer notar que desde el punto de vista del manejo de las entidades paraestatales, la Comisión de Administración Pública advertía en 1967 la necesidad de agrupar sectorialmente las diversas entidades y organismos oficiales, determinando en cada caso las unidades normativas o coordinadoras de cada sector de actividad económica y social. Dicha agrupación debía realizarse —conforme a las recomendaciones— acompañada de mecanismos y políticas sectoriales eficaces que dieran consistencia a la organización pública y equilibrio regional al país.

En consecuencia, si la administración central no había logrado en este tiempo un grado de coherencia y compatibilidad operativas, sus acciones de dirección, coordinación y evaluación sobre las entidades del sector paraestatal habrían de ser en el mayor de los casos inoportunas e ineficaces generando con ello un funcionamiento desequilibrado y descoordinado de la administración en su conjunto. Era un estadio de subdesarrollo administrativo dentro de la evolución del aparato gubernamental.

Fue el Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1971 el que dio ruta y sentido durante los años siguientes a un proceso de reforma administrativa moderna, caracterizada por ser racional, permanente, sistemática, participativa en todos los niveles de la administración y apoyada técnica y políticamente; dicho Acuerdo ordenó el establecimiento de las Comisiones Internas de Administración y de las Unidades de Organización y Métodos en cada dependencia y entidad de la administra-

ción federal. Al establecimiento de estos mecanismos siguieron otros como el de las Unidades de Programación, las Unidades de Sistematización de Datos, etc., que en su conjunto se han orientado a dotar al Ejecutivo Federal de una infraestructura administrativa que le permita responder a los problemas y demandas que le plantea el desarrollo económico-social de la nación. Sin embargo, los avances de reforma administrativa durante los últimos seis años fueron casi siempre microadministrativos, es decir, se dieron en la organización y en el funcionamiento de cada dependencia en particular. Al nivel global, la administración pública siguió operando con la misma estructura orgánica que le atribuyera la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958. No hubo cambios de fondo ni macroreforma administrativa.

En este marco, la coyuntura del cambio de gobierno para el periodo 1976-1982 ha sido aprovechada plenamente por el Señor Presidente de la República, Lic. José López Portillo, al presentar al H. Congreso de la Unión el 10. de diciembre de 1976 el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual fue aprobada por unanimidad el 22 del mismo mes y publicada en el Diario Oficial de la Federación siete días después. Se destaca en esta Ley una clara división entre la administración pública centralizada integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; y la administración pública paraestatal formada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos; por primera vez en la historia de la administración pública mexicana las dependencias y entidades federales se ven reguladas por un mismo ordenamiento jurídico, La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal define las bases de organización de la administración federal y ordena las políticas generales de su fun-

cionamiento con el objeto de **aprovechar** racionalmente los recursos humanos, financieros y materiales con que cuenta.

Cada dependencia ha empezado a elaborar su reglamento interior **-que** se significa porque determina las atribuciones que a cada unidad administrativa de la misma competen conforme al Artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual es expedido **por** el Presidente de la República en los términos del Artículo 18 de la misma Ley. De esta manera, con los instrumentos jurídicos señalados, el Presidente de la República se ha avocado a una organización de su aparato administrativo a fin de eliminar duplicaciones en algunas de sus áreas, precisar responsabilidades y simplificar estructuras y sistemas para que esté en posibilidad de cumplir eficientemente sus atribuciones. Se pretende, **con** este proceso de reestructuración, convertir al complejo aparato administrativo en un instrumento racional con **responsabilidades** claras y precisas que responda real y efectivamente a las demandas de la población; asimismo, la reorganización al nivel global no ha suplido una estructura gubernamental por otra, sino que la ha adaptado y modificado en aquellas áreas que ha sido necesario; mientras que al nivel de cada dependencia y sector la reorganización busca dar conducción racional y coordinada a las actividades del desarrollo económico y social del país.

De conformidad con la Ley Orgánica mencionada se han fusionado las anteriores Secretarías de Recursos Hidráulicos y de Agricultura y Ganadería a fin de que funciones **que concurren en la producción agropecuaria se cumplan** bajo el mando de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; la que fue Secretaría de la Presidencia se ha transformado en la Secretaría de Programación y Presupuesto con el objeto de elaborar los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo, así como el plan general del gasto público y los especiales que le encomiende el Presidente de la República; se ha creado la Secretaría de Comercio a fin de vincular integral y estructuralmente la actividad comercial con la producción, los procesos de distribución y la orien-

tación de los consumidores; las funciones de carácter industrial se han concentrado en la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial; se ha integrado el Departamento de Pesca para aprovechar el potencial pesquero de nuestra zona económica exclusiva y establecer y aplicar una política unitaria y congruente en esta materia; a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se le ha atribuido la programación del desarrollo de la comunidad en los aspectos de viviendas y urbanismo, así como de asentamientos humanos; etc. La administración pública central se ha reestructurado.

OBJETO DE LA REESTRUCTURACION

La planeación, coordinación y evaluación que el Ejecutivo Federal ejerce por conducto de los Coordinadores de sector sobre las entidades paraestatales, reviste en la actualidad especial importancia por las actividades que éstas desarrollan, por la cantidad de recursos que manejan y por su participación en la vida económica y social del **país**. Para evidenciar lo anterior, puede señalarse que del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del presente año y que asciende a \$677,407.000,000.00, aproximadamente el 50%, \$327,620,000,000.00 corresponden a dichas entidades. Las inversiones que al través de ellas efectúa el Estado **deben** desarrollar la investigación científica y tecnológica, producir bienes y servicios, generar empleos, deben en fin, coadyuvar al logro de los objetivos de un Estado Mexicano moderno responsable de su desarrollo.

Ante esta perspectiva, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se destaca porque reconoce la razón de ser de las dependencias de la administración central al facultar, en su Artículo 50, al Presidente de la República para determinar **agrupamientos** de entidades paraestatales para cada una de ellas. Además, el Acuerdo Presidencial por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo **Federal** se realicen a través de la Secretaría de

Estado o Departamento Administrativo que se determina, publicado en el **Diario Oficial** del 17 de enero de 1977, tiene por objeto distribuir en forma más equilibrada la coordinación y el control que el Ejecutivo Federal debe realizar sobre las entidades, así como lograr 'mayor coherencia operativa.

Conforme al Acuerdo antes citado se han establecido dieciséis sectores administrativos en cada uno de los cuales se vinculan los esfuerzos de la dependencia cabeza de sector y de las entidades bajo su coordinación con el objeto de obtener consistencia en las acciones que realizan para lograr objetivos comunes. Además, los Coordinadores de sector están facultados para estructurar internamente su dependencia de acuerdo a los requerimientos, características, complejidad y tamaño de su sector administrativo a efecto de realizar adecuadamente esta función.

De igual manera, dicho Acuerdo faculta a los Coordinadores de cada sector para planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades a su cargo, inclusive para presentar al Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, alternativas de modificación, fusión, fortalecimiento o eliminación de las mismas. Para hacer reales y efectivos estos preceptos es necesario que la reestructuración administrativa en el ámbito de cada dependencia esté orientada no sólo a la adaptación de su estructura y al ajuste de su funcionamiento para cumplir tales fines, sino además a la búsqueda de mecanismos o metodologías que permitan identificar y diagnosticar de manera integral la situación de las entidades paraestatales sujetas a coordinación. Con este objeto y conforme a los lineamientos que para el funcionamiento sectorial de la administración pública federal ha emitido el Titular del Ejecutivo Federal, cada dependencia puede establecer una unidad con funciones específicas responsable de la identificación y coordinación de las entidades del sector respectivo; o bien aprovechar su infraestructura administrativa existente y asignar dichas funciones a la unidad que mejor corresponda, pudiendo ser ésta la responsable de las tareas de programación y presu-

puesto, con lo cual se evita además el crecimiento del aparato burocrático,

La reestructuración en cada dependencia tiene por objeto imprimir mayor coherencia y celeridad a los mecanismos de coordinación de las entidades paraestatales con el fin último de incrementar su eficiencia y productividad mediante la reducción de costos, la eliminación de duplicaciones o traslapes, y la utilización racional de sus recursos. Etapa primordial en la tarea de estudio y análisis de las entidades paraestatales agrupadas por sectores administrativos la constituye el establecimiento de una metodología de trabajo que plantee claramente su estrategia, que reconozca y evalúe el potencial técnico-administrativo con que cuenta la dependencia para realizar dicho estudio, que defina los objetivos que pretende, que precise sus alcances y limitaciones, que establezca las unidades de medida, y fundamentalmente el tipo o los tipos de información a recopilar y sus fuentes; la metodología debe, además, identificar los puntos estratégicos de la actividad administrativa de cada sector y coadyuvar al planteamiento y solución de los problemas que le impiden su desarrollo.

Por otra parte, la metodología debe formularse y desarrollarse dentro del contexto de la filosofía de las empresas públicas. Es decir, el personal técnico responsable de su ejecución debe conocer el origen y las causas de creación de estas empresas, así como sus formas de incorporación a la actividad económica nacional, sus modos de organización, su vinculación con la administración central, y el papel que les corresponde en el proceso de desarrollo, entre otras características. Asimismo, es conveniente distinguir en esta tarea la tipificación de dichas empresas a fin de tener un marco de acción más adecuado.

Finalmente, conviene señalar que con estas tareas de reforma administrativa, la administración pública federal inicia una nueva etapa de realizaciones en la cual -después de doce años- cristaliza real y efectivamente la acción gubernamental normativa sobre la actividad paraestatal en todos sus aspectos.

LA SECTORIZACION EN EL AREA DE COMERCIO

Adolfo LUGO

1. Marco General de Referencia

Las modalidades que asume la actividad comercial en el proceso de circulación económica constituyen un indicador representativo de la capacidad de una organización social para encauzar el desarrollo de sus fuerzas productivas dentro de un esquema de racionalidad, consistencia y justicia distributiva. En la mayoría de los países en desarrollo del mundo occidental, es una evidencia la hipertrofia del sector terciario, particularmente del comercio, al grado que ha llegado a calificársele como uno de los obstáculos principales a su despegue económico.

El crecimiento de las economías en este género de países, se ha caracterizado por los deslizamientos de la población activa hacia las actividades terciarias y porque el excedente económico real se convierte en excedente potencial, dada la intervención de las actividades comerciales que retienen y canalizan a gastos improductivos, partes sustanciales de la renta nacional.

El aumento desproporcionado de las actividades terciarias no sería tan importante si la parte del producto nacional que absorben fuese igual o inferior a la parte de la población económicamente activa que ocupan. Sin embargo, en la mayoría de los países subdesarrollados el sector terciario ocupa alrededor del 25% de la población activa y su parte en el producto nacional llega a cerca del 40%.

En México, este fenómeno es todavía más acentuado, si consideramos de acuerdo a los datos de los últimos censos, que el sector terciario ocupa el 28.7% de la población económicamente activa y concentra el 55.1% del producto interno bruto, a precios constantes -este índice ascendió al 55.6% en 1975-.

Ahora bien, si limitamos esta observación al renglón Comercio, la concentración del producto social también es palpable en los países en desarrollo; al compararlos con las economías de mercado industrializadas (ver cuadro No. 1) México es uno de los países que más experimentan este fenómeno, el cual se ha mantenido prácticamente invariable durante el último decenio -de 1965 a 1975 dicho coeficiente ha sido del 31%, en promedio anual-o

En una primera apreciación, se observa que tales indicadores a nivel macro reflejan aspectos económicos desfavorables derivados de la hipertrofia del sector terciario.

Es evidente que debido al proceso de expansión económica, particularmente por el aumento de la productividad agrícola e industrial y la elevación del nivel general del consumo, el sector terciario debe caracterizarse por un crecimiento proporcional que le permita asegurar el abasto y la distribución de la mayor masa de bienes producidos y el consumo de "bienes terciarios" que la elevación del nivel de vida hace posible. Sin embargo, cuando el nivel de la productividad general se estanca, y se agudiza la distribución dispar del ingreso, la hipertrofia del sector terciario, especialmente del renglón Comercio, se convierte en un factor negativo del desarrollo porque limita el consumo, al alterar irracional-

* *Revolución Industrial y subdesarrollo*. Paul Baíroch. Ed. Siglo XXI 1967.

mente la estructura de costos, disminuye los ingresos y la capitalización de las actividades industriales y primarias, al igual que condiciona en buena medida el estímulo a la producción.

CUADRO 1

PARTICIPACION DEL COMERCIO EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO

<i>Países</i>	<i>% del comercio en el P.I.B.</i>
<i>Países en desarrollo</i>	
México	31%
Guatemala	28%
España	17%
Colombia	16%
Argentina	14%
Brasil	13%
<i>Países desarrollados</i>	
Japón	19%
Estados Unidos	17%
Francia	12%
Italia	11%
Austria	9%
Reino Unido	5%

NOTA: Datos correspondientes a los años 1971 a 1975 de acuerdo a la disponibilidad de cifras. Boletín Estadístico de América Latina, ONU y Banco de México.

Otro aspecto que ha determinado la expansión de la actividad comercial, es la tendencia marcada de la agrupación de la población en grandes áreas urbanas que concentran el consumo y la demanda, lo cual ha generado la importante ne-

cesidad de la modernización en el abasto y la distribución de la producción, con el menor costo posible, para satisfacer las necesidades de una población en constante aumento. Una muestra de la magnitud de este fenómeno, la obtenemos si consideramos que en 1960 había en América Latina 9 ciudades con una población superior al millón de habitantes y para 1970 existían ya 16, calculándose que en 1980 habrá 30 que superen la citada cifra. Hay muchas ciudades, entre las cuales se encuentra la capital de nuestro país, cuya población aumenta anualmente entre el 5 y el 7%, lo cual significa que se duplica cada 14 años aproximadamente.

Como consecuencia de la migración a localidades urbanas y la elevada tasa de incremento natural en éstas, México muestra una población urbana que crece al 5.4% promedio anual.

2.. La movilidad de los precios

En México la variación del nivel general de precios es un fiel reflejo del cambio y las modalidades que ha adoptado la política económica de los últimos decenios. A partir de 1972, se establece una clara diferencia entre un modelo de crecimiento fincado en la estabilidad relativa de los precios y un reajuste de la actividad productiva, empujado muchas veces por factores exógenos.

El cuadro No. 2 presenta las variaciones promedio anuales de los precios al consumidor en países seleccionados. Durante la década de los años sesenta y hasta 1971, se observa en México un avance de los precios a tasas anuales no mayores al 3.5%. Sin embargo, después de 1972 y con la devaluación del peso, se hacen evidentes los defectos propios de nuestra estructura productiva, especialmente la desproporcionada tendencia de la actividad mercantil hacia la especulación.

Tal vez la principal causa que ha limitado las posibilidades del desenvolvimiento económico reciente en México, consiste en una combinación de recesión con inflación.

CUADRO 2

VARIACION ANUAL DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR
 PROMEDIOS 1960-65 Y 1965-70 Y 1970-71 A 1973-74
 (Porcentaje anual)

<i>Países</i>	1960 a 1965	1965 a 1970	1970 a 1971	1971 a 1972	1972 a 1973	1973 a 1974
Desarrollados						
Grecia	1.6	2.5	3.0	4.3	15.4	26.9
Yugoeslavia	13.6	10.5	15.6	18.4	21.4	21.1
Italia	4.9	3.0	4.8	5.7	10.8	19.1
Francia	3.8	4.3	5.5	5.9	7.3	13.7
Noruega	4.1	5.0	6.3	7.2	7.5	9.4
Canadá	1.6	3.8	2.9	4.8	7.6	10.9
Estados Unidos	1.3	4.2	4.3	3.3	6.2	11.0
En desarrollo						
México	1.9	3.5	3.2	6.4	16.4	32.8
Bolivia	5.1	5.9	3.7	6.5	31.5	62.9
Colombia	12.4	10.1	7.1	14.3	22.8	24.5
Chile	27.0	26.0	20.1	77.8	333.0	500.0
Paraguay		1.2	5.0	9.2	12.8	25.2
Argentina	23.0	19.4	34.7	58.5	60.3	24.2
Pakistán	2.6	5.6	4.7	8.0	22.6	29.2
Jordania		2.8	4.2	8.2	10.5	20.0
Zaire	15.6	23.0	4.9	15.1	15.7	29.6

FUENTE: El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación, 1975.
 FAO.

Desde el punto de vista de la producción, este fenómeno persiste por la ya mencionada polarización del ingreso social que reduce la demanda efectiva, evitando que la planta industrial trabaje a una elevada capacidad y se estimule la producción primaria. Prueba de ello es que el producto

agrícola de 1973, permaneció a los niveles de 1971, frente a un elevado crecimiento de la población en donde el 89.7% de la. familias tienen, en promedio, un gasto en alimentos superior al 54% de su ingreso nominal.

Aunado a esto hay que considerar que la forma en que se instrumentó la política de vivienda de interés social y la revisión de los precios de garantía, de los energéticos y de artículos básicos como el azúcar y el acero -que habían permanecido estables durante 12 o 15 años->, fueron factores que se enfrentaron a un crecimiento relativo menor en la producción nacional, que propició también el alza de los precios.

Por el Jado de la demanda, el fenómeno recesión-inflación se mantiene porque la retribución que reciben los factores de la producción aumenta más que el producto nacional. Cuando la ganancia, el salario o el Estado, aumentan su gasto, elevando su participación en el ingreso nacional a expensas de los otros, se estimula el aumento generalizado de los precios.

Con la pérdida del tipo de cambio fijo, se justificó el aumento de los precios finales de muchos productos cuyos costos incluyen importaciones. Sin embargo, la abrumadora participación del sector comercial en el producto social ha conseqüentado aumentos generalizados de precios ante cualquier aumento de los salarios o del Estado, por incrementar su participación en el ingreso nacional.

Así, el aumento de las ganancias ha producido inflación precisamente cuando no ha sido resultado de un abaratamiento en los costos reales, alcanzado por una mayor eficiencia en la producción o en la distribución. Cuando se eleva el margen de la ganancia por el solq aumento de los precios, se altera la distribución del ingreso social, de acuerdo con la participación de los factores productivos en la formación del producto y se deteriora seriamente la posibilidad de dar empleo creciente a los recursos productivos.

Del cuadro No. 2 se observa cómo a partir de 1971 la movilidad de los precios fue un proceso generalizado en todos los países. En el mundo desarrollado Italia, Yugoslavia, Canadá y Francia y en los países en desarrollo, Colombia, Bolivia, Pakistán, Jordania y Zaire, son reflejo del carácter especulativo que adquirió el mercado internacional, especialmente de alimentos, y que no tiene paralelo en los últimos 20 años.

En México, los precios de los productos que se importan, se incrementaron más que el promedio de los productos que constituyen el índice de precios de nuestros países proveedores. Consecuentemente, el valor de las compras de mercancías al exterior aumentó durante 1973/1974 en un 56% -2 134 millones de dls.-; de tal aumento se estima que cerca de 1 300 millones de dls. -el 61%- se atribuye al incremento promedio de los precios externos de adquisición.

Estos factores externos se transmitieron al proceso inflacionario de la economía nacional por insuficiencia en la oferta agrícola y por los requerimientos de bienes de capital, pero sobre todo debido a la tendencia desproporcionada de la actividad comercial hacia el aumento de la ganancia por el solo incremento de los precios.

3. La autosuficiencia alimenticia

La autosuficiencia alimenticia no expresa sólo un concepto que esté de moda. En realidad representa un aspecto que es implícito a las diversas formas actuales de abordar los problemas del desarrollo de cualquier formación social en constante expansión.

Mientras el intercambio económico mundial permitió la disponibilidad relativamente suficiente de existencias alimenticias para su comercialización fluida entre países, prevaleció el criterio de las ventajas comparativas en el comercio internacional, que soslayó la reiterada advertencia de que cada país fundamentase en un esfuerzo propio las actividades 00-

sicas para garantizar el desarrollo ulterior de sus fuerzas productivas o que, bajo el criterio teórico de la eficiencia en la división internacional del trabajo, se sujetara a las consecuencias de las crisis cíclicas del capital imperial. Fue hasta 1975 --cuando las reservas mundiales de alimentos cayeron a su nivel más bajo desde 1952- en que se subordinó a la política de autosuficiencia cualquier otra consideración sobre la redituabilidad o la conveniencia económica de diversos cultivos. En este contexto, garantizar el abasto de alimentos se ha vuelto un aspecto de soberanía nacional.

De esta forma es como la política económica presta atención preferente a los alimentos con el mismo grado de prioridad que al vestido, el alojamiento, la educación básica y media así como la salud, cuando el propósito consiste en instrumentar un proyecto nacionalista que, a la vez, concilie la eficiencia productiva con la justicia distributiva.

De otra parte, la forma en que se genera el intercambio económico entre campo y ciudad, entre productor y consumidor, constituye el factor que condiciona un incentivo permanente a la oferta de alimentos de origen agropecuario. ¿Cómo es que se genera este intercambio? El tratamiento, cuando menos superficial, de ello exige un esfuerzo superior al propósito de este documento, pero la importancia del tema hace indispensable abordar cuando menos dos aspectos representativos de tal mecanismo de transferencia de riqueza social, que son la comercialización al menudeo y la estructura del consumo.

3.1. La comercialización al menudeo de alimentos

En el mercado al menudeo de alimentos, existen en todo el país cerca de 250 000 puntos de ventas que representan el último eslabón de una serie de etapas superpuestas de intermediación que pueden llegar a ser 12 o 15 y que definen un margen de comercio promedio de un 62%, en el costo final del producto, según los censos económicos más recientes.

La conformación de este eslabón de comercialización es irregular, puesto que existe una gran atomización de establecimientos en las zonas rurales y una fuerte concentración en las ciudades -ver cuadro No. 3-.

CUADRO 3

ESTRUCTURA DE LA COMERCIALIZACION
DE LOS ALIMENTOS EN MEXICO
1975

<i>Tipo de establecimiento</i>	<i>Número</i>	<i>(%)</i>	<i>Ventas (millones de \$)</i>	<i>(%)</i>
Tiendas de barrio	145,234	58.0	53,292	39.8
Mercados públicos	79,386	31.7	42,959	32.1
Supermercados (1)	15,311	6.1	29,510	22.0
CONASVPO	10,169	4.1	6,052	4.5
Tiendas del sector público	160	0.1	2,082	1.6
TOTAL	250,310	100.0	133,895	100.0

FUENTE: Evaluación del Programa de Ventas al Menudeo de Conasupo, 1975.

El 92% de estos establecimientos -tiendas de barrio, mercados públicos y CONASUPO- se ubica en poblaciones rurales y en las áreas populosas de las ciudades, constituyéndose en los principales canales de distribución de alimentos en el país. Las tiendas de barrio y los mercados públicos -224000 puntos de venta en 1975- operan con fuertes deficiencias ya que su grado de atomización los hace vulnerables a las condiciones de abasto y precios que se establecen en las etapas de mayoreo y medio mayoreo; asimismo, la falta de organización les impide lograr una mayor eficiencia productiva, como, por ejemplo, la agrupación en comités de compras por ciudades o regiones, a fin de beneficiarse de las ventajas de las compras masivas.

Esto resalta si consideramos que las cadenas de supermercados utilizan la ineficiencia de los otros canales de distribución del mismo género, para obtener una sobreutilidad, vía fijación de precios, ya que es importante recordar que en una economía de mercado, los precios se fijan de acuerdo a las empresas o canales de distribución más ineficientes. Adicionalmente, hay que considerar que en las tiendas de barrio se comercializó el 65% de los alimentos "no perecederos" que se vendieron en el país y el 12% de los perecederos -suma que representa el 40% del total de abarrotes, según el cuadro No. 3— y en los mercados públicos se distribuyó el 75% de los productos perecederos y el 32% de los comestibles no perecederos -suman el 31.7% del total de las ventas de alimentos en 1975.

En estas cifras globales sobre las tiendas de barrio y mercados públicos, se encuentra englobado el mecanismo de distribución al campo donde las zonas más necesitadas registran los precios al menudeo más elevados y donde persisten los defectos evidentes de la sociedad tradicional, que propician prácticas comerciales especulativas, como son las ventas "al tiempo".

En las ciudades, los supermercados representan el tipo de canal de distribución a través del cual se vende la mayor parte de los alimentos, se fijan las políticas de los precios finales de estos bienes, se condiciona su producción y se conforman los hábitos de consumo. Basta citar que los supermercados, aunque sumaron 15311 unidades en 1975, sólo representaron el 6.1% del número total de establecimientos al menudeo en todo el país, pero en cambio vendieron cerca de la cuarta parte de los alimentos distribuidos en el territorio nacional.

Ciertamente el fenómeno de la proliferación del autoservicio en zonas urbanas no es propio de nuestro país, si consideramos, por ejemplo, que en Francia este tipo de tiendas absorbe el 39% de las ventas nacionales al por menor de alimentos y en el Reino Unido absorbe el 43%. Sin embargo,

el rápido crecimiento de la productividad del trabajo y el alto grado de integración vertical de estos establecimientos, hace indispensable su consideración en la política comercial interna del país, si sumamos la influencia económica que tienen en el mercado de los alimentos a la tendencia de la población a concentrarse en ciudades y a la dispar distribución del ingreso, anteriormente apuntadas.

3.2 La estructura del consumo

Es innegable que la estructura del consumo representa una condicionante de la producción de alimentos. Sin embargo, su importancia va más allá del razonamiento sobre la amplitud o estrechez del mercado, puesto que influye en aspectos trascendentes como son la capacidad de la sociedad para producir y aprovechar productivamente la riqueza social, así como en la calidad de la vida misma.

Debemos reconocer, como lo estableció Myrdal, que una elevación de los niveles de consumo tiene en los países en desarrollo un valor instrumental diferente al que se establece en la mayoría de los modelos económicos de la postguerra, respecto de la producción, empleo, consumo, ahorro e inversión. En las sociedades altamente desarrolladas, los cambios en el consumo en poco o nada afectan el nivel de la productividad puesto que rozan en la abundancia y los aumentos en los niveles de vida no desequilibran el proceso de desarrollo, puesto que se consume lo que se es capaz de producir o de financiar con los ingresos normales que genera el **comercio exterior**.

En cambio, en los países como el nuestro puede considerarse que los incrementos en los niveles generales de consumo **-por ser éstos tan reducidos-** representan al mismo tiempo, una inversión, puesto que influyen directamente sobre la productividad del trabajo; dicho de otra forma, las condiciones que determinan la productividad del trabajo como son la técnica, la habilidad e intensidad **-también llamadas por el materialismo histórico "el trabajo socialmente nece-**

sario"- se desenvuelven en la medida en que satisfacen las necesidades de consumo básico de la población trabajadora.

De otra parte, puede decirse que el consumo constituye el último eslabón del proceso de circulación económica, pero también el primer indicador de la capacidad de una sociedad para reproducir y multiplicar el esfuerzo productivo de sus integrantes. Para tratar de demostrar esta afirmación tomaremos como base el Cuadro No. 4, en que se presenta el mercado nacional de alimentos durante 1975.

CUADRO 4

EL MERCADO NACIONAL DE LOS ALIMENTOS EN MEXICO

<i>Rango de ingresos</i> (<i>\$</i>)	<i>Costo en alimentos</i> (<i>millones \$</i>)	<i>%</i>	<i>Nº de familias</i> (<i>miles</i>)	<i>%</i>
1 - 999	51,960	38.8	8,381	72.2
1,000 - 2,500	+0,696	30.+	2,035	17.5
2,501 +,500	18,608	13.9	882	7.6
+5,01 - 7,500	10,248	7.7	145	1.2
7,501 - 10,000	6,8+6	5.1	110	0.9
10,001 - en adelante	5,538	+1	65	0.6
	133,896	100.0	11,638	100.0

FUENTE: Evaluación del Programa de Ventas al Menudeo de Conasupo, 1975.

La gran concentración en el consumo puede claramente apreciarse. El 90% de las familias consumió sólo el 70% de los alimentos y tiene ingresos menores a \$2500.00 mensuales. El 1.5% de la población, constituido por las familias con ingresos superiores a \$7 500.00 mensuales, consumió aproximadamente el 10% de los alimentos. Este fenómeno puede apreciarse también de la siguiente manera: el 89.7% de las

familias -los de ingresos menores a \$2 500.00 mensuales, que gastan el 54% de su ingreso en alimentos- tuvieron un consumo promedio anual de \$8895.00 Y el 0.6% de las familias -las de ingresos superiores a \$10000.00 mensuales y que sólo destinan el 20% de su ingreso a alimentos -tuvieron un consumo promedio anual de \$85 200.00.

Eu consecuencia, la polarización del ingreso y los sistemas de distribución al menudeo, conforman un mercado en el que, al confrontarse necesidades sociales y decisiones individuales, se desalienta la producción. Es decir, en el momento en que el mercado se sustenta en el poder de compra de sólo el 0.6% de las familias, concentradas en unas cuantas ciudades, y el aprovechamiento de los recursos naturales gira en torno de la obsolescencia planeada deliberadamente por un modo de producción consumista, es imposible que se estimule la producción alimenticia en forma consistente y de acuerdo a patrones de racionalidad social en el uso de los recursos naturales. De aquí que las crisis de sobreproducción sean en realidad aparentes pues el subconsumo es un fenómeno real, pero en cambio se destruye valor, puesto que al realizarse el intercambio los bienes no reciben el pago correspondiente al valor que representa el tiempo de trabajo invertido en su producción.

4. El Comercio Exterior

México necesariamente tiene que recurrir al mercado externo para darle impulso a su proceso de crecimiento interno. Bienes y servicios que todavía no producimos pero que condicionan la cuantía de la inversión productiva, obligan a ensanchar constantemente nuestra capacidad de **exportación**.

Por ello, la balanza comercial constituye uno de los indicadores más importantes de la eficiencia económica, pues muestra lo que somos capaces de producir, en **precio** y calidad, para competir en el mercado mundial. A su vez, el costo y la composición de las **importaciones** reflejan las carencias y la incapacidad de nuestra planta productiva a

fin de abastecer la demanda de productos, maquinaria y servicios que no somos todavía capaces de elaborar.

En el último lustro los ingresos por exportaciones han crecido a una tasa anual promedio del 20%, lo que es resultado de rápidas alzas de precios de los productos mexicanos de exportación y de las condiciones inflacionarias prevalecientes en el mercado mundial, pero no es consecuencia de una ampliación significativa de la capacidad física para exportar. Prueba de ello es que las ventas en el exterior, medidas en términos de volumen físico, sólo han crecido en poco menos del 5% promedio anual.

Esta reducida capacidad para inducir mayores posibilidades de exportación, proviene en gran medida del tipo de bienes **que se venden en el exterior, los cuales tienen un mínimo** o nulo grado de valor agregado. Basta citar que la producción agrícola constituye el 42% de las ventas externas de mercancías; solamente el algodón, el azúcar y el café representaron conjuntamente el 16% del valor total exportado en 1975 por el país.

Por el lado de las importaciones, predomina la compra de bienes de producción y materias primas que requieren el incremento de la planta productiva. Ello refleja también el grado de vulnerabilidad externa de la economía, que transfiere al sector externo los efectos multiplicadores del ingreso y la ocupación de muchas ramas económicas, sobre todo los bienes de capital y consumo duraderos, que para crecer dependen de la importación de equipo, conocimientos e insumos básicos.

De aquí que el déficit persistente en la cuenta de transacciones comerciales con el exterior, requiere de un grupo de acciones ordenadas que eviten las contradicciones que tradicionalmente han caracterizado a la política de fomento al comercio exterior, para adquirir los bienes y los conocimientos que nos permitan producir lo que el país puede y aspira a consumir; es decir, para lograr del sector externo beneficios y no dependencia estructural.

5. La creación de una nueva secretaría de Estado

Con el cambio de gobierno se reorganiza la Administración Pública Federal, a fin de adecuarlo a los requerimientos que le exige la función rectora del Estado en el proceso de desarrollo del país, especialmente en lo referente a racionalidad, congruencia en acciones y eficacia en logros.

La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, resume los propósitos globales del nuevo Gobierno en lo referente a la modernización del aparato de Estado, creándose la Secretaría de Comercio como una nueva dependencia especializada en las actividades comerciales, que coordina los esfuerzos en tal sentido mediante una tarea de congruencia y efectividad.

Esta nueva Dependencia del Ejecutivo Federal otorga la estructura institucional capaz de jerarquizar y cuantificar metas específicas, dentro del mismo sector y con relación a las actividades productivas conexas, con lo que se enlazan los instrumentos de regulación normativa y los de intervención directa en la actividad comercial, anteriormente dispersos en 6 Secretarías y en 36 organismos del sector para-estatal.

Con el proceso de agrupación sectorial de las empresas públicas, la Secretaría de Comercio tiene atribuciones para dirigir sus políticas y lograr ventajas que se pueden resumir de la siguiente forma:

- a) Mantener el grado de especialización y desconcentración operativa que requiere la comercialización de determinados productos, etapas del proceso y servicios de apoyo.
- b) Facilitar la implantación de mecanismos eficaces, aunque por ello más complejos, de control y adecuada asignación de recursos financieros en el sector comercial, como lo es el presupuesto por programas.
- e) Contar con elementos de evaluación suficientes para cancelar recursos o programas que no cumplen razonable-

mente con los propósitos para los que fueron creados o que su existencia resulta duplicatoria al integrar en su conjunto la política comercial.

- d) Contar con la capacidad de acción necesaria para inducir o realizar directamente, si es necesario, con eficacia y oportunidad, en los momentos que se requiera, determinadas funciones de abasto y comercialización que con-venzan al interés público.
- e) Facilitar el logro de los propósitos programados para nuevos proyectos de abastecimiento, complejos en su operación y riesgosos para el prestigio empresarial del Estado si se fracasa, como son los de las centrales de abasto.
- f) Empezar una cuidadosa y exhaustiva revisión de la estructura jurídica que regula la actividad comercial del país, para actualizarla de acuerdo a las exigencias que le imprime el dinamismo de este sector, ya que la principal ley reglamentaria que norma estas actividades proviene del siglo pasado.

De esta forma, es como se han consolidado dentro de una nueva Secretaría los instrumentos esenciales de política como son tarifas, precios máximos, precios de garantía, normas de comercialización, programas de comercialización al menudeo y medio mayoreo -resalta la nueva empresa Impulsora del Pequeño Comercio- así como estímulo y reglamentación al comercio interior. En lo referente al comercio exterior, se operan de manera conjunta los aranceles y precios oficiales, los permisos de importación y exportación, al igual que los estímulos a la exportación.

En consecuencia, esta Dependencia se concibió como una nueva tarea en la que no sólo se agrupan y ordenan las funciones comerciales que ejerce tradicionalmente la Administración Pública Federal, sino también se concentran las decisiones de política y se realiza un efectivo control de resul-

tados, a la vez que se delegan ampliamente las responsabilidades y decisiones operativas de las entidades paraestatales que participan en la actividad.

Así pues, se observa que la atención del sector comercial por una entidad autónoma obedece a la necesidad de prestarle la importancia necesaria para influir con oportunidad y suficiencia en los procesos de comercialización, mismos que condicionan aspectos trascendentes económicamente -tal como se analizó con anterioridad-, como son la posibilidad de lograr una ampliación relativamente inmediata del consumo interno, estimular la producción, impulsar una racional asignación de factores productivos y mejorar las relaciones económicas con el exterior.

Los desajustes actuales que caracterizan a la economía nacional se venían conformando durante las dos últimas décadas en un proceso de beneficio discriminatorio a favor de la capitalización urbana, el cual mostró su insuficiencia durante los últimos años, mediante el alza generalizada de

precios que evidenció los defectos de las prácticas de subsidio al consumo, dependencia en la importación de bienes de capital y falta de estímulo a la producción alimenticia.

En buena medida, los instrumentos de política comercial con que cuenta el Estado, no habían podido influir con eficacia en los procesos comerciales que abrumaban la actividad productiva, precisamente porque se encontraban dispersos en diversas dependencias públicas y porque no existía una entidad especializada en la materia.

Se estima que con la creación de la Secretaría de Comercio y los diversos ordenamientos que sectorizan la actividad de las empresas paraestatales, se establece la estructura institucional que le dará la congruencia y consistencia necesarias a los programas de comercialización y distribución del sector público, para que sean capaces de influir en la actividad comercial a fin de que ésta se convierta en un mecanismo que impulse un proceso racional de desarrollo y no que lo deforme y entorpezca.

ACCIONES DEL GOBIERNO FEDERAL MEXICANO EN LA CAPACITACION y EL DESARROLLO DE SUS RECURSOS HUMANOS

José ROISOVSKY LEDESMA

Capacitar, ha dicho en múltiples ocasiones el Presidente López Portillo, "es hacer permanentes los propósitos de una Revolución cuando ésta merece el nombre pleno del cambio social al que contribuyó". Capacitar es la única manera de igualar las habilidades de los desiguales, y, por lo tanto, de hacer efectiva la igualdad de oportunidades a que se refiere la justicia distributiva, el derecho elemental al trabajo y el sistema democrático de convivencia.

"El hombre capacitado se convierte en recurso humano **-añade-** y se da así una interesantísima transformación cuantitativa y cualitativa; la suma de seres humanos preparados, capacitados, crea la condición del desarrollo (...) Por la vía de la justicia individual, al capacitar se está multiplicando las condiciones cualitativas de crecer y de generar riqueza para su distribución".

"No podemos concebir **-insiste-** una sociedad ineficiente al grado de ser inhábil para que toda capacidad de trabajo pueda cumplirlo, desarrollarlo como derecho y con él alcanzar los satisfactores elementales de la dignidad humana como el sustento, el techo, el vestido, la salud, la recreación; derechos en grado mínimo, que si no son el resultado de una organización social, ésta evidentemente no es justa".

En congruencia con estos asertos, en su pasado informe de Gobierno anunció que durante el presente período legislativo de sesiones hará llegar al H. Congreso de la Unión una ini-

ciativa de reforma a los dos apartados del artículo 123 Constitucional, "para que adquiriera rango constitucional, y carácter de garantía social, el derecho de los trabajadores a la capacitación y al adiestramiento".

ANTECEDENTES

Durante el siglo pasado, parece haberse prestado poca importancia a la capacitación formal de los trabajadores públicos. Si bien es cierto que desde el primer Reglamento Político de 1821 se responsabilizaba al Oficial Mayor Primero de cada dependencia, de "instruirse sobre la suficiencia y talento de cada oficial con objeto de dar a cada uno la ocupación para cuyo desempeño tuviera mayor **aptitud**", **no** parece que haya habido un esfuerzo institucional, ni por asegurar la estabilidad en el empleo, ni mucho menos por acrecentar esa aptitud.

Aun la capacitación en el trabajo de algunos individuos excepcionales se entiende más relacionada con la propia inquietud y oportunidades de tales individuos, que con un esfuerzo deliberado por capacitar. Tal es el caso, célebre, del hacendista y escritor Guillermo Prieto, que se formó al lado de los Payno, padre e hijo.

No es en realidad sino hasta 1911 que se elaboró un proyecto de ley del servicio civil y hasta 1934 que se promulgó un

acuerdo provisional sobre ese aspecto. Este Acuerdo, del Presidente Abelardo Rodríguez, es el primero que establece en el artículo 39 la obligación de presentar exámenes u oposiciones para llenar las vacantes que deban ser cubiertas por escalafón, pero ignoró por completo la posibilidad de establecer mecanismos de capacitación para asegurar que tales vacantes fueran ocupadas por el personal más apropiado.

El Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, promulgado por el Presidente Lázaro Cárdenas el 5 de diciembre de 1938 ordenaba ya en su artículo 41 la obligación, para los Poderes de la Unión, de (Frac. VII) "establecer además en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores del servicio, que lo deseen, puedan adquirir los conocimientos indispensables para **obtener ascensos conforme al escalafón**".

Este Estatuto fue sustituido el 28 de diciembre de 1963 por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional. El artículo 123 se refiere a las garantías sociales del trabajo; su Apartado "A" norma todas las relaciones laborales de naturaleza contractual, entre los particulares, o las empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, y sus trabajadores; a su vez, el Apartado "B", originado por una reforma constitucional en 1960, regula las relaciones laborales de naturaleza estatutaria, fundamentadas en nombramientos unilaterales, que ocurren entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Tanto el Apartado "B" del Artículo 123, como su Ley Reglamentaria, ordenan al Estado organizar escuelas de administración pública. Se hace evidente que los esfuerzos del sector público por dar a sus trabajadores seguridad, estabilidad y desarrollo en su empleo, se apoya en gran medida en esfuerzos por capacitarlos.

Cabe, sin embargo, interpretar el sentido de la norma constitucional, porque organizar planteles, no puede ni debe ngo-

tarse en la labor de establecerlos dentro de las dependencias públicas, sino que es una actividad que abarca el fomento y el subsidio de centros educativos apropiados, por todo el país. Por otra parte, cuando se habla de escuelas de administración pública "en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional", es notorio que no se trata únicamente de centros dedicados a la enseñanza de materias meramente administrativas, sino de todas aquellas que los trabajadores públicos de diferentes sectores y especialidades requieren para el mejor desempeño de sus funciones.

Así, se ha propiciado la instalación y el funcionamiento de centros dentro y fuera de las dependencias, para la capacitación, tanto de expertos fiscales y aduaneros, como de ingenieros dedicados a las obras públicas, de médicos destinados a la salud pública, y de técnicos y profesionistas en todos los niveles del escalafón.

En la materia exclusiva de administración pública, desde 1965 existe la carrera específica, si bien ya desde antes se venían preparando licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. A la fecha, se cuenta con 15 escuelas universitarias que la imparten: dos en la UNAM, dos en Tamaulipas, una en la UAM, una en Colima, una en Ciudad Juárez, **una en Toluca, una en Mexicali, una en Torreón**, una en La Paz, una en Durango y una en Monterrey. La escuela Superior de Comercio y Administración y la Unidad Profesional Interdisciplinaria del Instituto Politécnico Nacional, la División de Estudios Superiores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, la Universidad Autónoma de Nuevo León, la Universidad Autónoma del Estado de México y el Centro de Investigación y Docencia Económica, cuentan con cursos de postgrado en administración pública, a nivel de maestría o de maestría y doctorado. Además diversas instituciones públicas o profesionales imparten cursos de especialización, en ocasiones con asistencia de instituciones internacionales, como el programa de Nn

cienes Unidas para el Desarrollo, la Organización de Estados Americanos o la Organización Internacional del Trabajo.

Por lo que se refiere al interior de la administración pública, a lo largo de estos años se ha generado un número indeterminado de unidades de capacitación, de las cuales una encuesta actualizada muestra 42 unidades y centros de relativa importancia en el sector central y aproximadamente 70 en las principales 50 entidades del sector paraestatal.

ELEMENTOS DE UN DIAGNOSTICO

En 1965, al establecerse la Comisión de Administración Pública, que puede considerarse el antecedente más importante de la actual reforma administrativa, entre otras atribuciones se le facultó para elaborar un diagnóstico de los diversos aspectos de la administración pública. El entonces Presidente de la Comisión de Administración Pública, Lic. José López Portillo, presentó un "Informe sobre las Reformas que a la Administración Pública deben Hacerse", que entre otros conceptos advertía: "La estabilidad y las garantías que otorga la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado deben ser complementadas con oportunidades y medios para mejorar la capacitación y estimular el perfeccionamiento de los servidores de la administración pública".

No es de extrañar que se diera prioridad a la capacitación, mediante un subprograma de capacitación y desarrollo de recursos humanos, durante los esfuerzos de reforma que se realizaron de 1970 a 1976.

Buena parte de los centros y de las unidades de capacitación del sector público se establecieron durante este último periodo, pero la carencia, por una parte, de un sistema de escalafones estructurado conforme a las funciones de los programas de gobierno —más bien que por niveles presupuestales— y por otro lado la falta de lineamientos uniformes para el establecimiento y la operación de las uni-

dades y centros capacitadores, dieron causa a que se dispersaran los esfuerzos de capacitación y se produjeran confusiones, duplicaciones y complicaciones.

Por ejemplo, no se cuenta con un concepto presupuestal "Capacitación", sino que el acondicionamiento de locales, la adquisición de materiales, el pago de instructores, o el de colegiaturas, se tienen que hacer transfiriendo de otras partidas, como "Servicios Sociales", "Mantenimiento" o "Remuneraciones al personal". Los costos, las calidades, el aprovechamiento y la eficacia global de la capacitación varían, consecuentemente, de una unidad a otra.

Además, todavía se confunde la misión de usuario de la capacitación —organizar las demandas de capacitación—, con la de organizar centros externos de capacitación —mediante su fomento o subsidio— y la de establecer centros internos para prestar directamente el servicio de capacitación en las dependencias.

En un intento por ordenar todos esos esfuerzos fragmentarios y aislados, al crearse en 1972 la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal se le facultó para, entre otras funciones, elaborar un programa general de formación y capacitación del personal público. En apoyo de lo anterior, en 1973 se ordenó que las diferentes dependencias del Ejecutivo deberían establecer una coordinación adecuada con el Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y con la entonces Secretaría de la Presidencia (función que hoy le corresponde a la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República), por lo que toca a la capacitación administrativa de los empleados de base y a la profesional de los de confianza, respectivamente.

Este sistema paralelo funcionó apropiadamente, sólo gracias a la estrecha comunicación que siempre se dio entre la entonces Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia y el Centro Nacional de Capacitación Administrativa (CNCA) del ISSSTE. De común

acuerdo, estas dependencias diseñaron y produjeron un amplio programa formativo y de discusión sobre Tecnología de la Capacitación, entre los responsables y auxiliares de las unidades dedicadas a esta materia, y de ahí surgió la propuesta de contar con mecanismos de **congruencia** para integrar los esfuerzos de capacitación de los servidores del Estado.

ACTUALIDAD Y PERSPECTIVAS

Hoy día, en el último cuarto del presente siglo, el país es mucho más maduro en todos sentidos. Se ha venido sorteando con éxito las crisis, que han producido huellas indelebiles en la economía y en la convivencia de la nación.

Para que el aparato administrativo público del gobierno federal responda mejor a las necesidades de esta nueva etapa del desarrollo y sea un instrumento más eficiente y eficaz en el logro del modelo de país que desde hace mucho queremos ser, ha sido indispensable una profunda reestructuración administrativa. La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no solamente ha esclarecido y redefinido las esferas de competencia de las dependencias evitando duplicaciones innecesarias, sino que también pone las bases para una mayor coordinación sectorial y local de las actividades concurrentes de los diversos órganos y organismos del sector público, así como para dar **congruencia** a los servicios de apoyo administrativo comunes a toda las dependencias, en los términos que rijo el Ejecutivo Federal

La estrategia seleccionada para obtener un apropiado equilibrio administrativo en el ordenamiento de estas funciones, ha sido la de propiciar la integración de sistemas que favorezcan la más amplia participación de las unidades operativas periféricas en la elaboración y evaluación de las normas que establecen las unidades centrales respectivas.

Así, se ha reestructurado la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, con base en un Acuerdo del 31 de enero del presente año, para que los propios trabajadores

públicos, por medio de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, participen con sus inquietudes y proposiciones en el perfeccionamiento de la administración del personal público en todos sus aspectos, incluidos los de capacitación.

Por otro lado, también con base en la Ley Orgánica se estableció en la Presidencia de la República la Coordinación General de Estudios Administrativos, encargada de estudiar y promover las mejoras que deban hacerse a la administración y coordinar y evaluar su ejecución, así como ser el conducto del Ejecutivo Federal para emitir los lineamientos que correspondan.

La Coordinación, siguiendo esa tónica de amplia participación, se ha allegado también la valiosa opinión de los Oficiales Mayores de las dependencias centrales, así como la de los directores de personal que forman parte del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos y la de los jefes de capacitación que integran el Comité Técnico Consultivo de tales unidades. Este último comité ha venido trabajando desde marzo de 1977, en pleno y en grupos, para revisar alternativas de solución a los problemas que esta función enfrenta.

Dada la magnitud e importancia del problema, pronto se convino en que no se podía pensar en asumir medidas orgánicas o incrementales -como el establecimiento de una escuela central o nacional de administración- que sólo añadirían nuevos órganos y gastos a la capacitación, sino que se volvía indispensable tratar esta función con un enfoque integral, que permitiese aprovechar al máximo los medios ya destinados a esta materia, a través de un marco **uniforme de referencia y de programas que garantizaran resultados más eficaces y congruentes.**

Por lo tanto, los grupos de trabajo del Comité han venido elaborando bases para la integración y el funcionamiento del Sistema Nacional de Capacitación y Desarrollo del Personal Federal.

El sistema está configurado por políticas, normas, recursos, conocimientos y estructuras generados por el sector público para que, en forma interrelacionada, coordinada y enlazada por canales de información, respondan a las demandas del contexto socio cultural, político y administrativo, desarrollando los recursos humanos de todas las áreas y niveles de la administración pública federal por todo el territorio nacional, mediante la capacitación, término genérico que comprende todo tipo de esfuerzos de aprendizaje, adiestramiento, formación, reorientación, perfeccionamiento o similares.

En primer lugar, este Sistema busca hacer de la administración pública federal un mejor usuario de la capacitación que requiere para cumplir sus programas, para hacerse cargo de nuevas funciones y para preparar el ascenso escalafonario por aptitud y capacidad de sus trabajadores, así como también para promover su desarrollo personal, llegado el caso.

Se trata de hacer explícitos y transparentes, tanto el gasto como los objetivos de la capacitación, así como aprovechar al máximo la capacidad ya instalada con tanto entusiasmo, tanto en el interior de las dependencias como en las instituciones educativas.

En segundo lugar, se pretende mejorar la prestación de los servicios educativos internos, mediante el intercambio de información y recursos, hasta conseguir que estos servicios sean excelentes y autosuficientes.

Hasta ahora, la coordinación de esfuerzos de los capacitadores del sector público ha permitido avanzar mucho en el diagnóstico de la realidad y empezar a estructurar el sistema; en una siguiente etapa, se habrá de preparar la normación del sistema y la apropiada coordinación de programas, para poder pasar a la capacitación de capacitadores, a una operación coherente y armoniosa y a la evaluación conjunta, con la que ha de culminar la primera vuelta de la rueda, que es siempre la más difícil.

Esta actividad adquiere ahora una mayor velocidad y urgencia, ya que la reforma administrativa estructural realizada, y la reforma administrativa funcional en proceso, exigen una reforma administrativa sólida y profunda en el área de los recursos humanos. A solicitud de los propios trabajadores, el Presidente de la República ha dado prioridad a la reestructuración de los escalafones tradicionales, lo cual influye profundamente en la capacitación.

Aun cuando los propios capacitadores del sector público no se pudiesen dar cuenta de la trascendencia de su función en el momento actual, la conjunción de decisiones y de circunstancias es tal, que por propio impulso podría conducir a hacer de esta actividad uno de los pilares fundamentales del desarrollo, administrativo y nacional.

Por fortuna parecemos estar conscientes y preparados para hacer frente a las exigencias que la capacitación ha de atender de un momento a otro.

LAS RELACIONES DE TRABAJO Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Guillermo HORI ROBAINA

Para comprender mejor nuestros problemas actuales, tenemos que recurrir a la historia y en este caso nos remontaremos al Congreso Constituyente de 1916-1917 en donde se discutieron las bases constitucionales que deberían regir a nuestro país y sabemos que por la intervención de ilustres revolucionarios, se plasmaron las Garantías Sociales en nuestra Constitución Política, dando origen a los artículos 27 y 123; el primero reformando el sistema agrario en nuestro país y el segundo, consignando los derechos de los trabajadores. Por lo que la Constitución de Querétaro fue la primera en hacerlo en el mundo. El Artículo 123 Constitucional en su texto original consignaba lo siguiente: "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo"; si bien no hacía referencia a la situación de los servidores públicos ya que no los mencionó expresamente el Constituyente, tampoco los excluyó, y si además analizamos el precepto en el sentido que es enunciativo ya que al final menciona enfáticamente "y de una manera general todo contrato de trabajo" por lo que podemos pensar válidamente como lo hace el doctor Alberto Trueba Urbina al decir en la última Reunión Internacional de Expertos de Derecho de Trabajo celebrada en la ciudad de México del 17 al 23 de septiembre de 1977, que los burócratas se encontraban protegidos por el Artículo 123 Constitucional. El Constituyente de Querétaro había protegido a todos los trabajadores, pero resulta que los servidores públicos, desde

la promulgación de la Constitución en 1917 hasta la aparición de la Ley Federal del Trabajo de 1931 no estuvieron protegidos por la Constitución y las Leyes de Trabajo vigentes de 1917 a 1931, y es precisamente en este ordenamiento en donde en su artículo 20., se decía: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del servicio civil que se expidan".¹

Es evidente que los legisladores de la Ley Federal del Trabajo de 1931 cometieron un grave error al separar de los beneficios de la Ley a los servidores públicos, ya que una ley reglamentaria como era la Ley Federal del Trabajo que se trata, no podía limitar, modificar o excluir a nadie de los beneficios que le otorga la Constitución. Sin embargo, los burócratas quedaron en un principio al margen de dichos beneficios y años después, el 12 de abril de 1934 durante el mandato del Presidente Abelardo L. Rodríguez, se expidió el primer reglamento del servicio civil, pero no fue hasta el 27 de septiembre de 1938 que se expidió el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión por el entonces Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas.

La Constitución Política volvió a ser reformada por el Presidente de la República Licenciado Adolfo López Mateos en el año de 1962, y fue entonces cuando el Artículo 123 se dividió en dos apartados, el Apartado "A" para los trabajadores en

¹ *Ley Federal del Trabajo*, publicada el 18 de agosto de 1931, Editorial Porrúa, S. A., México, D. F.

general y el Apartado "H" para los trabajadores al servicio del Estado; elevándose al rango constitucional los derechos de los burócratas; quienes por muchos años estuvieron en forma precaria frente a su patrón el Estado.

Los problemas que se puedan presentar entre los servidores públicos y el Estado con motivo de la Reforma Administrativa y, en especial por la implantación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tendrán que ser contemplados en primer lugar de acuerdo con lo establecido en el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los Tratados Internacionales aplicables al caso, la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Decretos que expida el Ejecutivo Federal.

La instrumentación de la Reforma Administrativa y en especial la aplicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal resulta una experiencia importante y hasta ahora única desde muchos ángulos y nuestro estudio sólo abarcará los problemas que se presenten con motivo de las relaciones de trabajo, tanto colectivas como individuales. El Presidente de la República se ha visto muy interesado en los problemas que se puedan presentar al instrumentar la Ley Orgánica y por tal motivo se han expedido Acuerdos tendientes a evitar que se entorpezca la buena marcha de la implantación de la Reforma, es por esto que hemos seleccionado los más importantes:

Acuerdo por el que se establece un procedimiento de reasignación de personal al servicio de la Administración Pública Centralizada, coordinado por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de enero de 1977.)

— Acuerdo por el que se modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de enero de 1977.)

La propia Ley Orgánica en sus artículos transitorios, demuestra la preocupación de resolver los problemas relacionados con el personal al servicio de las diferentes dependencias del Ejecutivo Federal, y así vemos que en el artículo segundo dice: "El personal de las dependencias que, en aplicación de esta ley pase a otra dependencia, en ninguna forma resultará afectado en los derechos que haya adquirido, en virtud de su relación laboral con la Administración Pública Federal. Si por cualquier circunstancia algún grupo de trabajadores resultara afectado con la aplicación de esta Ley, se dará intervención, previamente, a la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y al Sindicato correspondiente".'

El artículo tercero dice: "Cuando alguna dependencia de las Secretarías establecidas conforme a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que se abroga pase a otra Secretaría, el traspaso se hará incluyendo al personal a su **servicio, mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos, maquinaria, archivo y, en general, el equipo** que la dependencia haya utilizado para la atención de los asuntos a su cargo".'

Es necesario analizar las diversas situaciones que se pueden presentar al instrumentarse la Ley Orgánica y de acuerdo con el estudio de la misma se puede llegar a los siguientes **casos:**

- a) Fusión de dos o más Secretarías o Departamentos
- b) Transformación de una dependencia en Departamento o Secretaría
- e) Desaparición de un Departamento o Secretaría
- d) Traspaso de dependencias de una Secretaría a otra

² *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial* Porrúa, S. A., p. 49.

³ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial* Porrúa, S. A., p. 49.

- e) Traspaso de dependencias de una Secretaría a un Departamento y viceversa
- f) Desaparición de determinadas atribuciones o la incorporación de otras nuevas
- g) Reestructuración interna de funciones en una Secretaría o Departamento.

Los diversos casos que contemplamos, forzosamente afectan las relaciones individuales o colectivas de los trabajadores, es por esto que iremos analizando los casos en forma tal que encontremos soluciones que no entorpezcan la buena marcha de la Reforma Administrativa, pero también que garanticen los derechos de los trabajadores que es el espíritu en esencia de la Reforma.

En el caso de fusión de dos o más Secretarías o Departamentos, podemos mencionar el caso real y práctico de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la de Recursos Hidráulicos que con motivo de la exposición de la Ley Orgánica se fusionaron en una, que actualmente es la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Esta fusión trajo como consecuencia lógica la fusión de dos sindicatos, ya que la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 68 prevé el caso y dice: "En cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el TRIBUNAL Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario", en el caso que nos toca no fue necesario que llegaran los dos sindicatos al tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sino que la intervención atinada de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, conciliaron los intereses en forma tal que la fusión fue pacífica y sin problemas, lo que beneficia enormemente a la nueva Secretaría, ya que los conflictos intergremiales son sumamente delicados y con repercusiones incalculables en la marcha de la dependencia (ya pues que) cuando los

grupos, en este caso ambos muy numerosos se enfrentan, las consecuencias de tal enfrentamiento las tiene que pagar la dependencia y de inmediato se reflejan en la buena marcha de los asuntos que tienen encomendados, ya que nadie puede trabajar a gusto y con un programa bien definido si existen problemas intersindicales que inclusive pueden llegar a la violencia.

Es natural, que la fusión de dos dependencias muy grandes tengan que planear y programar adecuadamente qué hacer con aquellas funciones que se duplican, como es el caso de las áreas de administración, personal, archivo, conserjería, etc., pues al fusionarse habrá necesidad de estudiar qué hacer con ese personal que aparentemente sobra, pero que en la nueva estructura será necesario utilizarlo por las nuevas necesidades que aparecen por la fusión y que no estaban previstas. El caso es, que todo ese personal sufre una alteración en sus trabajos y por tal motivo es necesario peno sal' de acuerdo con las normas aplicables qué solución darle sin afectar sus derechos. En primer término se me ocurre que la nueva dependencia deberá de congelar las peticiones de contratación de nuevo personal, hacer de inmediato un censo para conocer adecuadamente cuál es la verdadera situación de ese personal en cuanto a su capacidad actual, qué podemos hacer para reubicarlos en áreas diferentes. Es aconsejable que se haga de inmediato un examen exhaustivo para diagnosticar correctamente qué podremos hacer en cada caso y cómo utilizar adecuadamente los recursos humanos de que disponemos y no improvisar, poniéndolos a disposición del área de personal por no saber qué hacer con ellos y provocar de inmediato un malestar general que se reflejará en el Sindicato y en cada una de las oficinas, departamentos, direcciones, etc. Para evitar que esto suceda o esté sucediendo es conveniente que utilicemos los mecanismos que nos proporcionan las técnicas modernas de personal, y haciendo uso de nuestra imaginación resolvamos los problemas con apoyos científicos que tenemos a la mano y no en forma improvisada o a la ligera, ocasionando problemas a los trabajadores que son en última instancia quienes se encuentran desprotegidos y sufren por la improvisación o la inexperien-

⁴ *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, Editorial Porrúa S. A., México 1977, p. 48.

cía del funcionario que debe dirigir este proceso tan delicado de Reforma Administrativa y que sólo se le ocurre "poner a disposición" del departamento o dirección de personal por no saber que hacer con el trabajador, quien quizá se ha pasado más de veinte años en la dependencia y ha sido un buen y leal servidor y recibe a la Reforma Administrativa como su mortal enemigo por considerar que debido al proceso de reforma se le perjudica gravemente en su trabajo. Los problemas de los trabajadores deben ser resueltos de antemano por aquellos que están encargados del proceso de aplicación de la Ley Orgánica y evitar los problemas con los trabajadores.

Visualizamos los problemas que se podrían presentar de no tener una evaluación del personal en el sentido de que no contaríamos con una información confiable para poder resolver la correcta ubicación del trabajador, pero también es necesario iniciar un análisis de puestos, que conjuntamente con su evaluación nos ayuden a programar los diferentes cursos de adiestramiento o capacitación para ese personal, y poder destinarlo correctamente a un nuevo puesto sin problemas para la dependencia y para el mismo trabajador. Las herramientas que nos proporcionan las técnicas modernas de personal nos permitirán dar soluciones racionales y adecuadas; sabemos de antemano que no es sencillo o fácil el implementar estos procesos, que será necesario planear adecuadamente y hacer una buena ruta crítica para poder saber en cuánto tiempo, el costo y los recursos materiales con que debemos contar para resolverlo; pero si el Estado determinó enfrentarse en forma decidida a la reforma administrativa al expedir una Ley Orgánica, es también lógico que todos debemos estar conscientes que se estudiaron los problemas que esto implicaba al lanzar dos decretos para tratar de resolver los problemas de los trabajadores. Por esto pienso que este proceso debe de realizarse con mucho cuidado y por gente bien preparada en el uso de las técnicas de personal para que en un plazo razonable se pueda lograr que los trabajadores se encuentren en el lugar que les corresponde y que estén bien ubicados rindiendo adecuadamente y que las diferentes dependencias del Ejecutivo Federal podrán llevar a cabo sus

programas internos de personal que los frondaría en forma muy importante.

Sabemos que si continuamos con la práctica viciada de "poner a disposición" del área de personal a los trabajadores que **no nos "sean útiles" y contratemos personal nuevo para poder trabajar**, en un momento dado duplicaremos el número de plazas de la dependencia y dejaremos pavorosos problemas de personal sin solución y que ejércitos de empleados deambulen por las dependencias sin hacer nada, cobrando su salario y causando dificultades a cada momento. La Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado nos proporciona la solución, al decirnos en su Capítulo IV artículo 43 "Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 10. de esta Ley: inciso f) Establecimiento de escuelas de Administración Pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional" y más adelante en el Capítulo V en el artículo 44 nos dice: "Son obligaciones de los trabajadores: inciso VIII. Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia".⁵ A través de estos dos artículos de la Ley, podemos desarrollar los programas necesarios para llevar a cabo la reubicación de los trabajadores, y a mayor abundamiento mencionaremos el "Acuerdo por el que se modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal" que en su artículo Segundo menciona: "La Comisión de Recursos Humanos tendrá por objeto proponer al Ejecutivo, a través de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, la mejor organización de los sistemas de administración de personal para aumentar la eficacia en el funcionamiento de los servicios de las entidades públicas, así como el establecimiento de normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores del Estado" y por otra parte, encontramos que el artículo Tercero dice: "La Comisión de Recursos

⁵ Obra citada, pp. 36, 37 Y 39.

Humanos del Gobierno Federal tendrá las siguientes atribuciones:

- I.-Preparar los estudios necesarios para configurar un sistema integral de administración de recursos humanos del Gobierno Federal y proponer la estructura de la unidad administradora del sistema;
- H.-Proponer sistemas de organización y funcionamiento de las unidades de administración de personal, con objeto de que atiendan en debida forma las actividades de planeación de recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo del personal, administración de sueldos y salarios, relaciones laborales, prestaciones sociales, incentivos para los trabajadores y de información sobre la fuerza de trabajo al servicio del Estado;
- HL-Establecer y hacer cumplir las normas y mecanismos necesarios para mantener la regularidad, seguridad y y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos;
- IV.-Practicar, durante el primer bimestre de cada año, evaluaciones y análisis del estado que guarden las relaciones de trabajo en cada entidad, a fin de promover lo conducente y, en su caso, fijar los calendarios de regularización que procedan;
- V.-Proponer sistemas escalafonarios por medio de los cuales se otorguen los ascensos en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad de los trabajadores;
- VI.-Elaborar un programa permanente de formación y capacitación del personal por niveles funcionales en dependencias y sectores administrativos y establecer los lineamientos a que deberán sujetarse las unidades de capacitación que se encarguen de su ejecución, y
- VIL-Formular las normas y disposiciones generales que deban acatar las dependencias y los empleados del Gobierno Federal para aprovechar las becas de estudio

que ofrecen los gobiernos extranjeros y las organizaciones internacionales",

Nos encontramos con las normas adecuadas para poder instrumentar los programas en cada dependencia para resolver los problemas, ojalá y que no sólo se quede como una buena intención y que tanto lo estipulado en la Ley Orgánica como en los Acuerdos Presidenciales no se quede en letra muerta y los trabajadores continúen sin tener acceso a una buena preparación para poder servir mejor en las diferentes áreas de la Administración Pública.

Estamos en la oportunidad de establecer los Reglamentos Escalafonarios más adecuados para que los trabajadores puedan superarse y encontrar los estímulos ya que la fracción V del Acuerdo que acabamos de transcribir claramente establece que se propongan los sistemas escalafonarios por medio de los cuales se otorguen los ascensos en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad de los trabajadores y se deje a un lado el llamado "escalafón ciego" que es el que toma en cuenta exclusivamente o en forma preeminente la antigüedad, pues es el que desalienta a los trabajadores que se han preparado o acuden a los cursos de capacitación y una vez terminados los mismos cuando quieren aplicar para determinado puesto se encuentran que la antigüedad es el factor decisivo para ascender y provoca una desilusión, frustración de aquellos que ponen todo su entusiasmo para mejorar y que con tristeza ven que otro por el sólo hecho de dejar pasar el tiempo asciende sin esforzarse. Afortunadamente tanto el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como la Ley Orgánica de la Administración Pública y los Acuerdos Presidenciales, reiteran que debe darse preferencia al conocimiento, a las aptitudes en primer término y esto lo establece el Título Tercero, "Del Escalafón", Capítulo I, artículo 50, que dice: Son factores escalafonarios:

• Acuerdo por el que se modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. Ley Orgánica de la Administración pública Federal, Editorial Porrúa, S. A., pp. 198 y 199.

- I.-Los conocimientos;
- H.-La aptitud;
- III.-La antigüedad, y
- IV.-La disciplina y puntualidad.

Se entiende:

- A) Por conocimientos: La posesión de los principios teóricos y prácticos que se requieren para el desempeño de una plaza.
- B) Por aptitud: La suma de facultades físicas y mentales, la iniciativa, laboriosidad y la eficiencia para llevar a cabo una actividad determinada".

De tal manera, que los responsables encargados de elaborar los escalafones en cada dependencia deben acatar lo dispuesto y evitar que los trabajadores se desalienten o pierdan el interés de asistir a los cursos de capacitación.

Los programas de adiestramiento y capacitación para los trabajadores han sido muy escasos, se han instrumentado en cada Dependencia en forma particular para resolver algún problema en particular o con afán de notoriedad, pero no se ha cumplido con lo estipulado que debe ser permanente para que los trabajadores puedan tener acceso a los mismos y se puedan preparar adecuadamente.

Se sugiere que los programas se formulen en forma seria y con bases técnicas adecuadas para que las necesidades del Estado se satisfagan adecuadamente, para esto es menester que exista una Unidad encargada de los programas de adiestramiento y capacitación, la cual debe de estar integrada por un cuerpo técnico que sea el que formule los programas y también con los Directores, Jefes de Departamento u Oficinas que deban participar en diferentes áreas, pues es común que en las oficinas gubernamentales sufran del eterno problema

que las secretarías no saben escribir a máquina, que no toman taquigrafía, que no conocen nada de correspondencia y desconocen las técnicas elementales de archíonomía, pero este problema es tan añejo, que si se hubiese atacado desde hace veinte años, actualmente la Administración Pública tendría magnífico personal. Lo que sucede es que sólo nos sabemos quejarnos pero no ponemos el remedio a dichos problemas y lo queremos solucionar contratando nuevas empleadas, provocando un desplazamiento de las que se encuentran en la oficina y como consecuencia de lo mismo, encontramos que el 70% de las empleadas no saben hacer nada o si lo saben se amañan para no hacerlo con objeto de que puedan tener una vida placentera y sin problemas. El 30% es el personal que tiene que hacer el trabajo de todas las demás con los consiguientes problemas de inconformidad y quejas debido al exceso de trabajo para unas cuantas empleadas y poco o nada para las muchas.

Es importante que la Unidad encargada de la programación también se integre con la representación sindical, para que los trabajadores a través de su sindicato participen en la formulación de los programas y que se comprometan a lograr la buena marcha de los programas; la Unidad debe estar coordinada con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que por Ley tiene obligación de coordinar dichos programas y así lo vemos en el artículo 30. inciso V,¹ y 41 que permitirá que los programas puedan hacerse ya sea por el Instituto, por alguna Dependencia o por dos o más Secretarías o Departamentos, el caso es de que se cumpla con lo previsto y los trabajadores tengan acceso al adiestramiento, capacitación y desarrollo para que los servicios sean cada día mejores.

Ahora analizaremos conjuntamente los casos b) y e), que se refieren a la transformación de una dependencia en Departamento o Secretaría y la desaparición de un Departamento o Secretaría. En el primer caso tenemos que existía una Sub-

¹ *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Legislación Federal del Trabajo Burocrático*, Editorial Porrúa, S. A., p. 76.

secretaría de Pesca que se transformó en el actual Departamento de Pesca, la desaparición de la Secretaría de la Presidencia y el nacimiento de la Secretaría de Programación y Presupuesto, sin que esto último no involucre también el traspaso de dependencias por reubicación de áreas.

Al separarse la Subsecretaría de Pesca para transformarse en Departamento de Pesca vino a afectar al sindicato de trabajadores de la actual Secretaría de Comercio ya que le desmembró un número muy importante de trabajadores que pasaron al nuevo Departamento de Pesca lo que vino a originar el proceso lógico de constitución de un nuevo sindicato, nuevas condiciones generales de trabajo, reglamento de escalafón, reglamento interior de trabajo etc. Aquí es válido pensar en el mundo de problemas a resolver por la incipiente administración.

Al nacer una nueva dependencia, nacen multitud de necesidades de personal, se debe echar mano de los recursos humanos que se encuentran a disponibilidad y darles preferencia para que no salgan afectados en su trabajo y en sus derechos, ya que una nueva dependencia representa un futuro muy prometedor para aquel trabajador que se encuentra a disposición de la Comisión de Recursos Humanos por envío que hacen los Oficiales Mayores de las diferentes dependencias, evitando de esta manera que se contrate personal nuevo, mientras que existen multitud de posibilidades a través de la Comisión ya mencionada.

El caso de la desaparición de una Secretaría lo podemos contemplar en lo que mencionamos de la Secretaría de la Presidencia, que dio origen a la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto, o el de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y Recursos Hidráulicos que ya hemos tratado; ahora sólo veremos el caso simple de la dependencia que desaparece y en su lugar nace una nueva; en todo caso la afectación a los trabajadores es mínima, ya que el sindicato sólo cambiará de nombre y renovará sus condiciones generales de trabajo, reglamento de escalafón, reglamento interior, etc., al personal se le ubicará en los nuevos departa-

mentos, direcciones, subsecretarías, etc., pero no se le afectará en su remuneración, antigüedad, condiciones de trabajo etc., ya que se trata de la misma dependencia con otras atribuciones o posiblemente en algunos casos la incorporación de funciones que provienen de otras dependencias, que tendrán el mismo tratamiento que le dimos al caso de fusión de dependencias, por tal motivo no nos extenderemos en mayores comentarios.

Veremos el caso del traspaso de dependencias de una Secretaría a otra, aquí sí se presentan situaciones laborales muy interesantes, dado que de una Secretaría se desprende un área determinada o funciones específicas que engloban quizá una Dirección General o un Departamento de una Secretaría que al separarse afectan los derechos colectivos e individuales de los trabajadores, ya que se les pasa de un sindicato a otro, quizá sin problema alguno, pero también puede resultar que por su combatividad sindical o ideología sindical no sean bien vistos por los nuevos compañeros; es posible que en la situación anterior hubiesen conquistado un lugar preponderante en el sindicato y que al ser reubicados en una nueva Secretaría cambie su posición frente a la nueva organización sindical; es de suponerse también que el cambio mejore su situación, no es forzoso que empeoren, pero debemos estar pendientes de todos estos problemas para evitar encuentros entre los trabajadores y buscar los medios de conciliación para evitar dificultades entre los grupos de trabajadores. Puede ser vía Federación de Trabajadores al Servicio del Estado, la conciliación directa ante los grupos, vía Comisión de Recursos Humanos, etc., el caso es que debemos evitar que puedan darse fricciones entre los grupos y que en un momento dado sean irreconciliables las situaciones y vengán a afectar la buena marcha de la dependencia. La negociación del reglamento de escalafón es también delicado, ya que ellos pueden venir de un sistema totalmente distinto al que se encuentra implantado en la Secretaría y esto puede motivar inconformidades y demandas por parte de los trabajadores afectados; es evidente que el reglamento interior tiene que ser modificado de inmediato debido a la llegada de una nueva área; así también las condiciones ge-

nerales de trabajo, ya que se generarán nuevas situaciones con el grupo que se incorpora, quien trae situaciones particulares que deben reglamentarse para evitar problemas con ellos.

Los problemas de carácter individual son también complejos; tenemos que hacer de cuenta que es personal de nuevo ingreso y realizar las entrevistas necesarias, los exámenes, pruebas, investigaciones sociales, etc., que sean útiles para tener la información completa de qué clase de trabajador se está incorporando a la dependencia, qué características tiene, preparación, cursos de adiestramiento y capacitación que haya nevado, tenemos que lograr la mayor información para poder en ese momento programar cómo lo vamos a incorporar a nuestras metas de trabajo, nuestros objetivos, y debemos empezar por informarle todo lo referente a la Secretaría y lo que esperamos de ellos en los programas de trabajo.

En este proceso y etapa de la Reforma Administrativa que estamos analizando es conveniente pensar también en incluir el análisis de puestos, la evaluación de puestos y los programas de adiestramiento y capacitación para el personal, es quizá el camino más corto y el menos caro para resolver los complejos problemas de los trabajadores y expedir los programas de la propia Secretaría y lograr en esta forma dar un buen servicio al público que a fin de cuentas es uno de los principales objetivos de la Reforma Administrativa.

Sucede lo mismo en el caso del traspaso de dependencias de una Secretaría a un Departamento y viceversa, ya que lo único es que no estando al mismo nivel las Secretarías y los Departamentos se **podría** pensar en que de acuerdo con los presupuestos pudieran resentir los Departamentos la recepción de áreas con niveles salariales más altos y esto podría ocasionarles problemas tanto en las condiciones generales de trabajo, como en el reglamento interior de trabajo y sobre todo en el escalafón, ya que las diferencias salariales podrían ser muy notorias, si provienen de una Secretaría

con un presupuesto fuerte y el Departamento de que se trate tenga uno muy reducido, obligándose por este motivo a solicitar la modificación de plazas para nivelarlas con las que se están incorporando, ya que los trabajadores que están llegando vienen con sus plazas y con su categoría y salario, más compensaciones y otras prestaciones que no se les pueden reducir de acuerdo con la Ley.

Tenemos el caso de la desaparición de determinadas atribuciones o la incorporación de otras nuevas, ambas originan problemas diferentes y las vamos a tratar en forma separada. En caso de la de determinadas atribuciones se pueden contemplar varias alternativas, la primera la supresión del área lisa y llanamente, la segunda la supresión de área y el nacimiento de una nueva o una simple transformación de funciones; en el caso de la supresión del área afecta las relaciones de trabajo en lo individual y en lo colectivo, en el primer caso, el trabajador tiene que ser colocado en un nuevo puesto, procurando no afectarlo en su categoría y condiciones de trabajo, pero es obligación de la dependencia buscar dónde colocar al trabajador y no darle la tarea de que sea él quien busque colocación, ya que empieza nuevamente el problema **de las "influencias", las "recomendaciones", etc., que han sido** tradicionalmente una "enfermedad" que viene padeciendo la Administración Pública por la irresponsabilidad de quienes tienen a su cargo la obligación de colocar en un puesto adecuado al trabajador, así pues, de inmediato que se tenga noticia de que va a desaparecer el área se tienen que tomar las providencias y programar adecuadamente lo que se va a hacer, evitar la improvisación que tanto daño ocasiona a la Reforma Administrativa y le da una imagen pésima. Cuando el trabajador va a ser transferido de una oficina a otra dentro de la dependencia, o a otra dependencia, tenemos que hacerle un estudio completo de su situación personal para evitar ocasionarle problemas mayores con su reacomodo, cuando sepamos en qué lo podemos emplear, entonces recurriremos a los diversos requerimientos de personal que hayan hecho las áreas para poder ubicarlo en donde estén solicitando personal, pues en muchas ocasiones se está contratando personal nuevo y el personal que se en-

cuentra pendiente de reubicación está sin nada qué hacer y en condiciones infames.

Insistimos enfáticamente en que para todos los casos es conveniente apoyarse en los programas de adiestramiento y capacitación, que a través de ellos encontramos resultados magníficos, es la oportunidad de poder emplear al máximo los recursos de personal con que contamos en la actualidad.

En el caso de incorporación de nuevas funciones, como sucede en el área de Asentamientos Humanos se puede pensar en reubicar en primer término todo el personal que se encuentre pendiente de ello, naturalmente teniendo un estudio completo del personal para poder decidir cuál será su colocación; no podemos admitir que una nueva área se convierta en el refugio de inútiles, improvisados, personal sin preparación alguna o gente que ha sido rechazada sistemáticamente por todas las áreas; esto sería desastroso en cuanto a que estaremos reuniendo en una sola área gente-problema, de ninguna manera apoyamos la idea de que los diferentes departamentos, oficinas, etc., estén deshaciéndose del personal que no les sirve por no querer implantar medidas disciplinarias y encuentran como una solución maravillosa el enviarlos a otras oficinas y deshacerse de ellos, lo importante es que al poner una plaza a disposición de la Oficialía Mayor, quien lo haga perderá dicha plaza en el presupuesto, reasignando con todo y presupuesto la plaza a las nuevas oficinas; con esto se evitará que se duplique el personal y que quienes se deshagan de plazas sepan que no van a poder recuperarlas, pues es muy sencillo volver a pedir personal de nuevo ingreso para cubrir la plaza que ellos piensan que han dejado vacante.

En los casos de incorporación de nuevas funciones se presenta la necesidad de modificar el reglamento interior de trabajo, las condiciones generales de trabajo en el supuesto caso de que en dichas áreas se incorporen trabajos que hasta la fecha no se venían realizando y amerite la reforma correspondiente del escalafón, debido a que se introducen un sinnúmero de plazas que afectarán al escalafón actual.

El caso de la reestructuración interna de funciones en una Secretaría o Departamento tiene implicaciones individuales y colectivas desde el punto de vista de las relaciones de trabajo, ya que resulta que los trabajadores son cambiados de un área a otra y se pretende muchas veces afectar su situación que viene gozando como una prestación, tal puede **ser el caso de tener una compensación, misma que viene** gozando desde hace bastante tiempo por realizar tareas extraordinarias; en la nueva ubicación se pretende que realice determinadas tareas pero se le quiere quitar su compensación, esto es indebido, ya que al pasar a un trabajador de un lado a otro se debe estudiar previamente cuál es su verdadera situación, examinarlo y hacerle las pruebas necesarias para saber si es factible mandarlo a la nueva área o si es necesario que haga un curso de adiestramiento o capacitación, pues la adaptación del trabajador al nuevo puesto no es nada sencillo y quizá se le retire de un trabajo en donde es eficiente y se le ubique en otro en donde no pueda serlo, es decir, perdemos prácticamente un trabajador bueno y adquirimos uno malo o mediocre debido a que no supimos planear correctamente la reestructuración, ya que también es frecuente que adoptemos posturas intransigentes y pretendamos forzar a los trabajadores a adaptarse a una nueva condición de trabajo que por falta de preparación se vea imposibilitado a realizar y se nos haga creer que el trabajador no quiere cooperar.

En lo colectivo sucede casi lo mismo, cuando a un grupo de trabajadores se le reubica en una nueva área y sin decir nada, sin ningunos antecedentes, se le pasa de una oficina a otra, vienen las dificultades para los trabajadores quienes se sienten como si fueren sacos de papas que se les transporta de un lugar a otro sin tomarlos en cuenta; los jefes de la oficina o departamento o dirección se sienten mal debido a que reciben grupos de trabajadores con preparación muy disímil y mientras empiezan a conocerlos y a saber cuáles son sus aptitudes y preparación se pasan meses, en algunos casos, debido a la falta de capacidad del jefe, lo que hace que se impacienta y busque la solución más fácil; re-

porta que todos los trabajadores que ha recibido no sirven para nada, entonces surgen los conflictos graves y el retraso del trabajo, debido a la improvisación al tomar la decisión de pasar a un grupo de trabajadores de un lado a otro sin la debida planeación; por consiguiente el sindicato tendrá multitud de quejas y tendrá que intervenir a favor de los trabajadores y les dará toda la razón y el apoyo. Así vendrá inevitablemente un conflicto que en última instancia es la Institución la que sale perdiendo y en forma directa el público recibe un pésimo servicio o no lo recibe debido a los líos que se forman por no haber tomado las precauciones debidas.

Cuando se está planeando la reestructuración de una dependencia, así como se está pensando en los nuevos objetivos, el presupuesto, las obras materiales, se debe pensar seriamente en los problemas que se pueden plantear con el personal, es decir es obligado planear qué pasos vamos a seguir en lo referente al personal. Lo que hemos venido aconsejando es que de inmediato se avoquen a un análisis de puestos, evaluación de puestos, realizar las entrevistas, pruebas y exámenes necesarios al personal que será afectado con la reestructuración para que cuando se tome la decisión de que una persona tome el puesto y la categoría que estimemos le corresponda, antes habremos estudiado cuál es su situación, si no se le afecta en el movimiento tanto en su salario como en sus condiciones de trabajo, si esto sucede, resolverlo con un aumento de salario o categoría o darle la motivación suficiente para que el trabajador se sienta satisfecho por haber sido tomado en cuenta para su reubicación. Así también volvemos a insistir que se hagan los programas de adiestramiento y capacitación y que a través de éstos se logre que el personal se entere de los objetivos, metas y fines que se persiguen con la reestructuración, que comprendan que es importante su participación en esta etapa de la reforma administrativa y que se responsabilicen de todas y cada una de las etapas de la reestructuración, ya que normalmente el público se descontrola al ver que se cambian los nombres de las oficinas, que el personal es

nuevo, etc. Para esto necesitamos del concurso de los trabajadores para dar a conocer en qué consiste la reforma que se está llevando a cabo, cuáles son los trámites que se tienen que hacer, en suma, orientar al público en forma correcta.

En la reestructuración de una dependencia se afectan las relaciones de trabajo en lo colectivo, en lo referente a las condiciones generales de trabajo, en el reglamento interior de trabajo y en el reglamento de escalafón, ya que el cambiar las funciones y los puestos de los trabajadores, puede suceder que se introduzcan modalidades de trabajo no contempladas en las condiciones generales de trabajo, como pudieran ser funciones inspectivas, de auditoría, de vigilancia y otras que en un momento dado no existían en la dependencia y que es necesario que el personal se reubique, en otras puede ser que se modifiquen las plazas, se otorguen movimientos laterales en categorías, se den ascensos, etc., que afectarán al escalafón de los trabajadores y que **será necesario adecuarlo a las nuevas necesidades; es evidente** también la modificación del reglamento interior de trabajo, ya que el existente menciona oficinas, departamentos y direcciones u otras áreas que ya no existen con motivo de la Reforma Administrativa o de acuerdo con la Ley Orgánica; por tal motivo se tendrá que hacer uno nuevo con la participación del sindicato en los casos del reglamento de condiciones generales de trabajo, el de escalafón y el reglamento interior.

Debe de estudiarse con-mucho cuidado cuándo las plazas se convierten en de base o de confianza, pues los trabajadores salen afectados en ambos casos, ya que cuando una plaza es de las reglamentadas en la ley como de confianza y se va a desaparecer y al trabajador se le pasa a una de base, esto debe ser con el consentimiento del mismo para evitar dificultades o malos entendidos con el trabajador.

Sucede lo mismo cuando el trabajador ocupa una plaza de base y pretendemos pasarlo a una de confianza, ante todo tenemos que obtener su conformidad de aceptar que ocupe

una plaza de confianza, que puede ser de dos maneras, una que renuncie a su plaza de base y pase a una de confianza, esto sucede muy rara vez, otra, es cuando el trabajador pide licencia en su plaza de base para pasar a una de confianza.

En los casos de reestructuración afectan al escalafón por el movimiento de plazas y categorías por lo que se debe de planear cómo resolver este problema y evitar que se presente como una dificultad de tipo colectivo con los trabajadores y fundamentalmente con el sindicato.

De lo anterior es importante obtener conclusiones que nos orienten para resolver los múltiples problemas que tiene la Reforma Administrativa y en forma especial la aplicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y son las siguientes:

Primera.-Que al aplicarse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se tenga en consideración que las relaciones de trabajo tanto individuales como colectivas entre los trabajadores al servicio del Estado con las diversas Dependencias que se mencionan en la susodicha Ley se normen en primer término por el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, por los Tratados Internacionales de Tra-

bajo suscritos y ratificados por el Gobierno Mexicano, por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y por los Acuerdos Presidenciales que ha dictado el Ejecutivo Federal para resolver los problemas de los trabajadores.

Segunda.-Que al instrumentar la Reforma Administrativa se tengan en cuenta las técnicas modernas de Administración de Personal y que se realicen las entrevistas, las **pruebas, exámenes e investigaciones necesarias al personal**, así como el análisis de puestos, evaluación de puestos, y los reglamentos escalafonarios para facilitar el trabajo de las comisiones encargadas de realizar la Reforma Administrativa y se haga sobre bases sólidas y científicas descartando la improvisación y las arbitrariedades en contra de los trabajadores.

Tercera.-Que se hagan los programas de adiestramiento y capacitación para el personal al servicio del Estado, acatando lo establecido en el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la legislación de Seguridad Social para los burócratas y el Acuerdo Presidencial por el que se modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, que en forma enfática determinan los lineamientos a seguir en esta materia.

MODELOS DE SISTEMAS ORGANICOS PARA UN PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Ensayo Conceptual

Gildardo Héctor CAMPERO C.*

1. INTRODUCCION

1. Estas notas pretenden explorar algunos de los modelos teóricos desarrollados por la tecnología social para el cambio planificado en los sistemas administrativos complejos, tales como las unidades orgánicas que integran una Administración Pública. Con ello se busca obtener un marco de referencia conceptual a cuyas categorías analíticas se oriente la estructuración (planificación, selección y aplicación de estrategias y tácticas de intervención en diversos puntos y niveles del sistema) del proceso de cambio (inicio, regulación e institucionalización).¹

2. En tal sentido, la formulación de una teoría y la construcción de modelos precede a la programación de la reforma administrativa guiando a los actores y agentes de cambio en la selección tanto de las áreas y variables, objeto de modernización o mejoramiento (puntos de intervención)' como de los ámbitos o niveles del esfuerzo orientado al cambio (niveles de intervención).'

* Las ideas y opiniones expresadas en el documento son del autor y no coinciden necesariamente con los de la institución donde presta sus servicios.

¹ Jones, G. N. *Planned Organizational Clum.ge*. London. Routledge & Kegan Paul, 1969. Eaton, J. W. *Institution Building and Deoclop-merü, From Concepts lo Application*. Beverly Hil1s. Sage Publications, 1972.

² Clark, P. A. *Action Research and Organization Change*. London. Harper & Row. Publishers, 1972.

³ Lippit, R. Y otros. *La Dinámica del Cambio Planificado*. Buenos Aires. Amorrortu Editores, 1970.

3. Al aplicar la herramienta de los modelos como marco de referencia de las rases del cambio (diagnóstico e intervención) en los sistemas administrativos —desde una perspectiva organizacional- se da por supuesto que al igual que todos los sistemas sociales, los primeros están compuestos por un conjunto de subsistemas que interactúan entre si con el propósito de lograr una meta u objetivo común a través de su funcionamiento.' Estos subsistemas constituyen las variables sobre las que habrá de incidir la acción de reforma y de las cuales se derivarán los indicadores para comprender el hecho administrativo objeto de cambio.

11. FUNDAMENTOS TEORICOS EN LA CONSTRUCCION DE MODELOS PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

4. Los modelos propuestos para un programa de reforma administrativa se fundamentan en los siguientes postulados:

A. La Envolvente Societal del Cambio Administrativo Planificado.

⁴ Lippit, G. L. "Model Building: An Organization Development Technology". En Adams, J. D. *New Technologies in Organization Deoelopment*: La Jolla, California. University Associates. Inc., 1975; Burke, W. W. y Hornstein, H. A. *The Social Technology 01 Organizational Development*. Fairfax, Virginia. NTL Learning Resources Corp., Ine., 1972, Victoria Orta, N. "Intervenciones del Consultor para Producir Cambios Planificados en Conducta Social en la Organización", En Varios. *Desarrollo Social y Organización: Problemas y Perspectivas del Mejoramiento Deliberado*. México. Editorial IEE, S. A., 1975.

5. Primero: "la reforma administrativa no se produce en el vacío. Forma parte del proceso global de cambios sociales". Y está asociada "... a reformas de tipo social, político, económico y cultural".⁵

6. Segundo: La administración pública -en el sentido moderno de obtención de los resultados propuestos, conforme a las políticas dadas, a través de las organizaciones- "es un subsistema de la sociedad en general y del sistema político en particular".⁶ Así, "la estructura y funcionamiento de la maquinaria gubernamental son influidas por su medio ambiente", "Al estar inserta en los "planos estructurales de la sociedad" (político, cultural, social y económico), "recibe ciertas entradas de otros subsistemas sociales y le proporciona sus propias salidas básicas, y por otro lado es en sí misma un subsistema que consiste en un flujo de entradas y salidas internas".⁷

7. Tercero; Vista la Administración Pública como un sistema social, presenta a su vez -para fines de diagnóstico e intervención- dos niveles de "profundidad" analítica en relación a los subsistemas de la sociedad: a) el suprasistema societal, donde se produce la interacción de la Administración Pública como un todo y los planos estructurales de sociedad en su conjunto (macrovariables societales); y b) el endosistema societal, que es el entorno más cercano en don-

de se da la interacción entre las unidades orgánicas de la Administración Pública y los subsistemas o planos de la sociedad (microvariables-sociales).

8. Cuarto: "El sistema legal, especialmente el derecho público, también tiene efectos importantes sobre las estructuras internas y externas y sobre el funcionamiento de la maquinaria gubernamental". Por lo tanto, constituye una variable social macro y micro envolvente de la Administración Pública, al igual que las variables: política, cultural, social y económica.

B. Las Áreas Funcionales de la Reforma

9. Quinto: Los puntos de intervención en la acción de reforma se orientan en primer término hacia las áreas funcionales de la actividad estatal* (tanto las tradicionales como las propias del Estado-servicio) encomendadas a la Administración Pública. De tal suerte que el cambio organizacional se aplica tanto a las unidades "que hacen el trabajo sustantivo" (órganos fines) como en aquellos sistemas que existen para apoyar esas actividades sustantivas (órganos adjetivos o medios).⁸ En estos últimos cabe distinguir entre los de naturaleza técnica y los propiamente administrativos y logísticos (asesores y auxiliares) ya sean de orientación y apoyo global o de ámbito generalizado." Estas unidades organizativas, en cuanto sistemas operativos (postulado séptimo), pueden examinarse también como un todo compuesto de partes interdependientes o procesos de conversión que transforman los insumos o demandas y los regresan al ambiente en forma de productos suministrados a su clientela o usuarios. El sistema incluye mecanismos de retroalimentación para su regulación."

¹⁰ Leemans. *Op. cit.*

¹¹ Naciones Unidas. *Op. cit.*

¹² Caballeros, R., Herschel, F. J. e Israel, J. *Selección de Trabajos y Experiencias Sobre Planificación de Corto Plazo*. México. CEPAL, 1975

¹³ Kast y Rosenzweig. *Op. cit.*, French y Bell. *Op. cit.*; Carrillo, C. A.

* Ver gráfica 1.

⁵ Secretaría de la Presidencia. *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976*. México. Dirección General de Estudios Administrativos, 1973.

⁶ Naciones Unidas. *La Evaluación de la Capacidad Administrativa para el Desarrollo*. Nueva York, 1970. No. de Venta: S. 69. N. H. 8.; United Nations. *Development Administration: Current Approaches and Trends in Public Administration for National Development*. New York, 1975. Sales No. E. 76. JI. H.t.

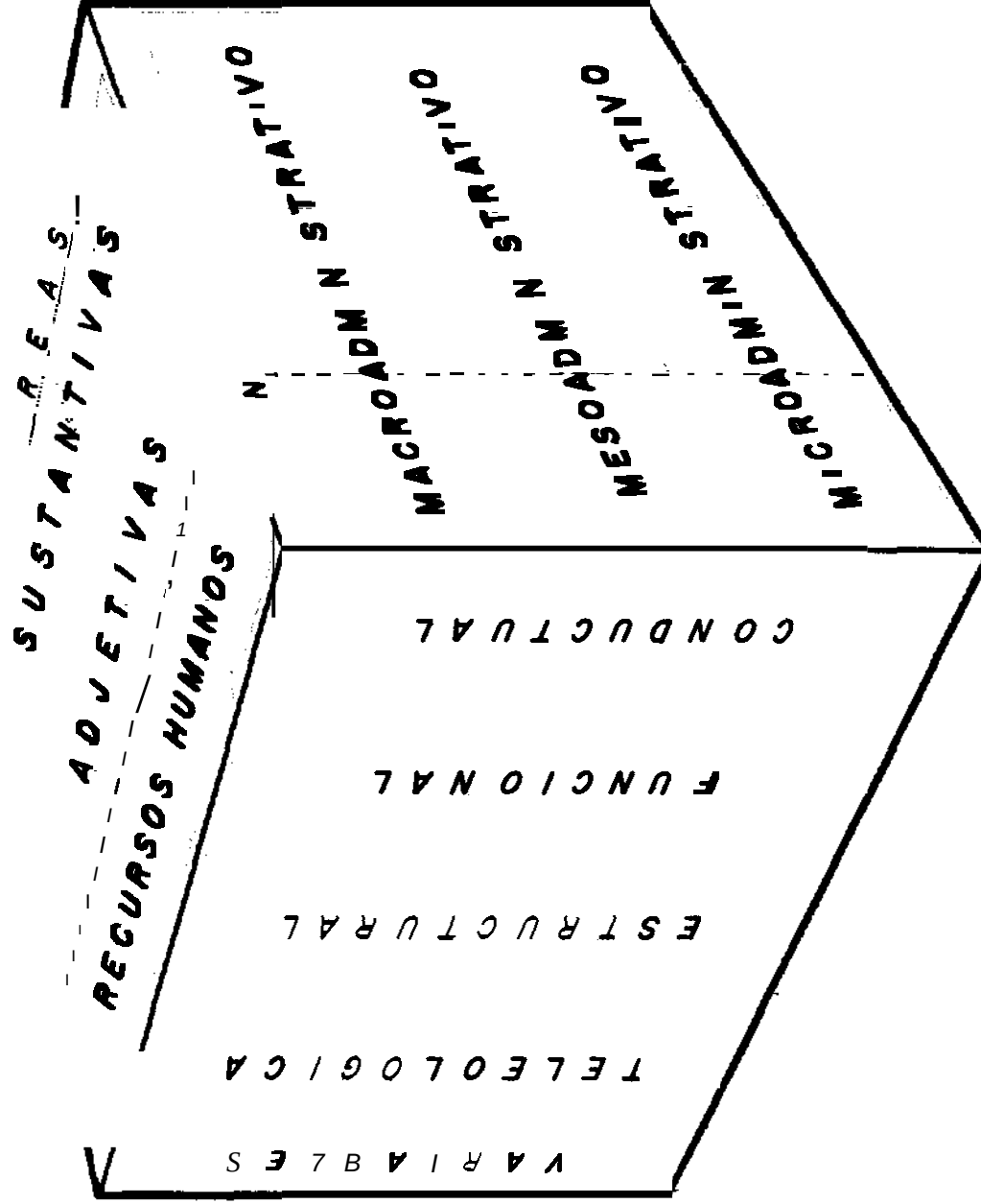
⁷ Weiss, N. "Towards A Comprehensive Approach to Government Reorganization". En *Philippine Journal of Public Administration*. Manila, January 1967. Vol. XI, No. 1.

⁸ Leemans, A. F. *The Management of Change in Government*. The Hague. Institute of Social Studies. Martinus Nijhoff (Editor).

⁹ Jaguaribe, H. *Sociedad, Cambio y Sistema Político*. Buenos Aires. Editorial PAIDOS, 1972.

GRAFICA 1

O M E S O E I P O O C E S O
 O E F O O M A O M S T O A T V A



C. Las Variables Orgánicas del Cambio Administrativo

10. Sexto: El objeto específico de la acción de reforma administrativa lo son los organismos formales que conforman a la Administración Pública (dependencias centralizadas y entidades paraestatales).>

11. Séptimo: Los organismos formales son sistemas socio-técnicos abiertos, establecidos y reformados deliberadamente para cumplir con ciertos propósitos en relación con su entorno o medio ambiente operativo." Estos sistemas "operativos"> (para distinguirlos de los "sistemas sociales" mencionados en los postulados segundo, tercero y cuarto) u organizativos se pueden examinar como integrados por varios elementos o subsistemas interdependientes que interactúan entre sí.

12. Octavo: Desde una perspectiva orgánica, las unidades que componen la Administración Pública pueden ser consideradas como sistemas multivariantes.¹⁴ Entre las variables orgánicas* pueden distinguirse cuatro principales:¹⁵ 1) las que se refieren a los valores y los fines u objetivos (contenidos axiológicos y teleológicos); 2) las estructurales que se ocupan de la diferenciación (división) e integración (coordinación) de las funciones y de la organización formal; 3) la tecnología que se refiere a los aspectos de la operación o

¹⁴ Jones *Op. cit.*; Varios autores. *Op. cit.*

¹⁵ Jones. *Op. cit.*; Varios autores. *Op. cit.*

¹⁶ Ulrich, W. "The Design of Problem-Solving Systems". En *Management Science*. U.S.A., Vol. 23, No. 10, junio 1977.

¹⁷ Clark. *Op. cit.*; Vitoria Orta. *Op. cit.*

¹⁸ Leavitt, H. J. "Applied organization research in industry; structural, technical and human approaches". En Cooper, Leavitt and Shelly. *New Perspectives in Organizational Research*. New York. Wiley, 1964. Citado por Clark. *Op. cit.*; Kast, F. E. y Rosenzweig, J. E. *Organization and Management. A Systems Approach*. New York. McGraw-Hill Book Co., 1974; Victoria Orta. *Op. cit.*; French, W. L. y Bell, C. H. *Organization Development: behavioral science interventions for organization improvement*. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, Inc., 1973.

* Ver gráfica 1.

funcionamiento del sistema e incluye, por lo mismo, la tecnología de las operaciones (procedimientos y métodos), la tecnología física (máquinas, equipos, inmuebles, materias primas) y la tecnología del conocimiento necesario para ejecutar las tareas; y 4) el subsistema humano, también llamado: psicosocial o conductual. Está constituido por las personas o actores de la organización en sus relaciones grupales y tiene que ver con sus actitudes, conductas, cultura organizacional (valores, creencias, ideologías, costumbres y tradiciones) así como también con sus aptitudes.

D. La Evaluación de las Estructuras Orgánicas

13. Noveno: Dentro de estos sistemas sustantivos y adjetivos el diagnóstico y la intervención pueden encaminarse también, desde la perspectiva de la variable estructural (postulado octavo), a la modernización o el mejoramiento de las subestructuras (o funciones) de todo sistema orgánico; a saber: a) de dirección o regulación; b) de adaptación (evaluación, planificación, análisis administrativo (O Y M); c) de operación, llamado también subsistema de transformación, técnico, de conversión o de producción (unidades sustantivas); y d) de mantenimiento o de apoyo (unidades asesoras y auxiliares)."

E. Los Niveles o Ambitos de la Reforma

14. Décimo: Tal y como ya se advirtió en el párrafo segundo de este ensayo los modelos que orienten el proceso de reforma, habrán de encaminarse también a definir sus ámbitos o fronteras. Al estructurar el cambio organizacional pueden distinguirse dos niveles o dimensiones de reforma:

¹⁹ Katz, D. y Kahn, R. *The Social Psychology of Organizations*. New York. Wiley, 1966; Katz, S. M. "Nota Metodológica sobre la evaluación de la capacidad administrativa para el desarrollo". En Naciones Unidas. *Op. cit.*; Miller y Rice. *Systems of Organization*. London. Tavistock; Carrillo. *Op. cit.*

a) el nivel extrainstitucional y b) el nivel intrainstitucional. En el primer nivel se encuentran las reformas macro y meso administrativas,* es decir las que orientan la reforma a la Administración Pública vista en su conjunto (ámbito global) y las que se ocupan de las transformaciones que tienen lugar entre varios organismos (dependencias y entidades) que concurren a un mismo campo de actividad administrativa (ámbito sectorial). En su dimensión microadministrativa* los cambios tienen que ver con el individuo dentro de la organización, en los grupos y entre éstos, y con la institución considerada como un universo en si misma (ámbito institucional),» Cabe advertir que esta distinción es únicamente convencional para fines analíticos y de intervención ya que en cuanto "sistemas abiertos" las organizaciones y los niveles o ámbitos de reforma se encuentran en un alto grado de interdependencia."

F. Un Enfoque Comprensivo para la Reforma Administrativa

15. Undécimo: La perspectiva de las organizaciones vistas como sistema de variables interactuantes,** permite disponer de un enfoque comprensivo para la reforma administrativa. De él se derivarán las siguientes estrategias interdependientes: a) axiológica-telcológica; b) estructural; c) tecnológica; y d) conductual.v A diferencia de las estrategias del cambio por decreto, este enfoque total busca la "institucionalización" de la reforma al incorporarla a los valores sociales en general y de la Administración Pública en particular, a la luz de los subsistemas o planos estructurales

ac Secretaría de la Presidencia. *Op. cit.*, Lippit Y otros. *Op. cit.*; Dror, Y. "Strategies for Administrative Reform". En "Administrative Reform", *Development and Change*. The Hague. Instituto oí Social. Vol. II. 1970-71, No. 2.

²¹ Lippit y otros. *Op. cit.*; Katz y Kahn. *Op. cit.*

²² Weiss. *Op. cit.*

²³ Eaton. *Op. cit.*

* Ver gráfica 1.

** Ver gráfica 2.

de la sociedad dentro y fuera del sistema operativo. La estrategia por "decreto"> asume la forma de "cambios en las leyes y reglamentos"; por el contrario, la reforma efectiva incluye la aplicación de esos instrumentos y la acción. Esta estrategia integral se interesa más en los resultados del cambio que en lo formal. Además, "se vincula a la planificación y la presupuestación..., así como el desarrollo de programas de reforma administrativa estrechamente relacionados con los programas políticos, económicos y sociales". En este sentido debiera considerarse también como estrategia complementaria un enfoque programático y sistémico.

G. Tipología de las Acciones de Reforma

16. Duodécimo: En base a las estrategias de cambio señaladas en el punto anterior y en las variables orgánicas (postulado octavo) se distinguen cuatro tipos interdependientes de acciones de reforma en la Administración Pública en su conjunto y dentro de cada una de sus unidades orgánicas: a) modificación"de objetivos; b) cambios en las estructuras orgánicas; e) modernización en la tecnología administrativa; y d) reformas al sistema de personal."

H. Los Indicadores del Cambio Administrativo

17. Décimo **tercero**: Finalmente, cabe señalar que la reforma administrativa, en cuanto un proceso de cambio organizacional planificado (el paso deliberado, conciente y colaborativo de un estado de funcionamiento en la organización a otro estado) supone la identificación de una brechas" en-

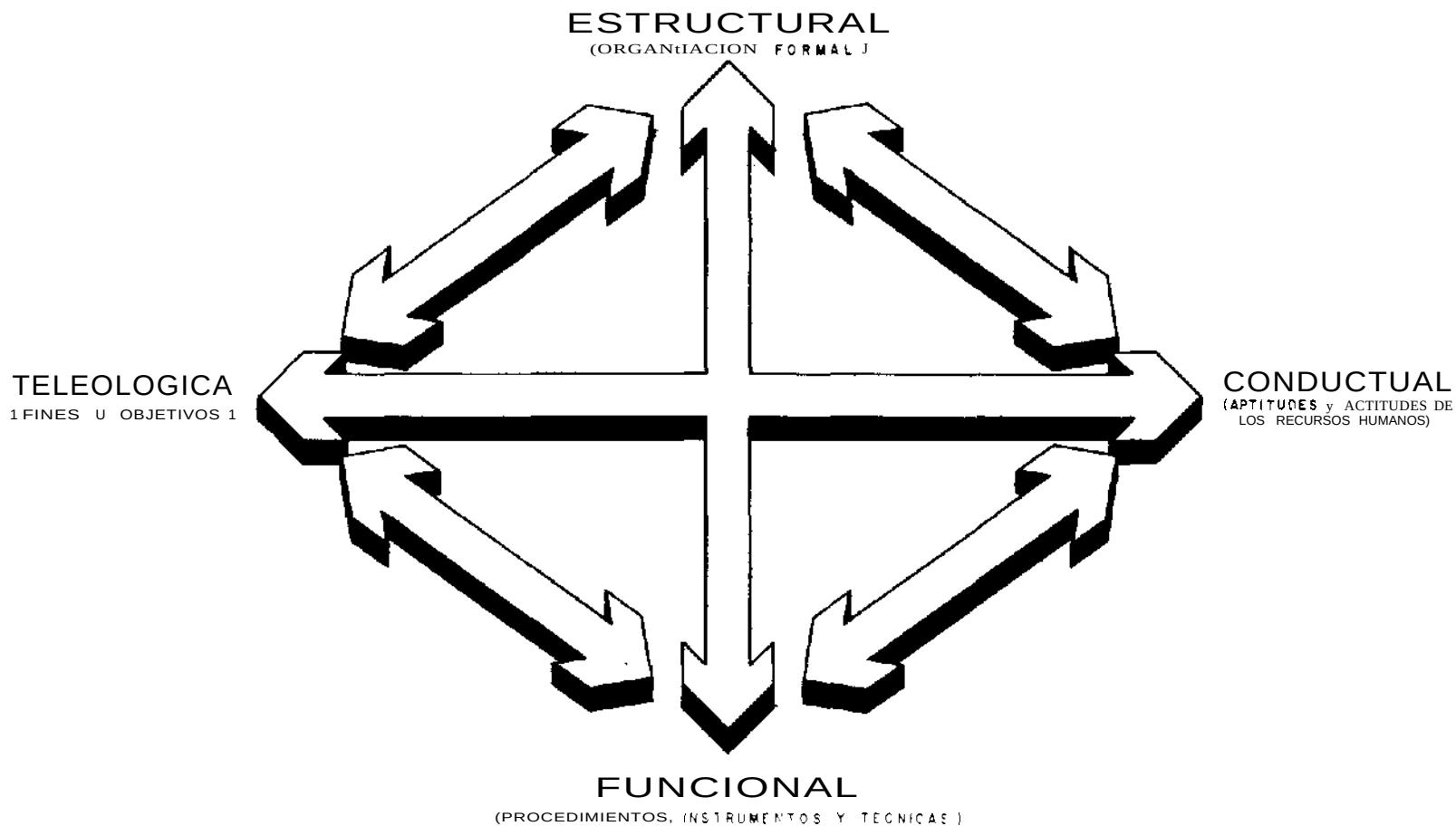
²⁴ Barnes, L. B. "Approaches to Organizational Change". En Bennis, W. G., Benne, K. D. Y Chin, R. *The Planning of Change*. New York. Holt, Rinehart and Watson Inc.

²⁵ Naciones Unidas. *Seminario Interregional Sobre Reforma Administrativa en Gran Escala en los Países en Desarrollo*. Volumen I: Informe del Seminario. Falmer, Brighton. Gran Bretaña. 25 de octubre-2 de noviembre de 1971. Ne wYork, 1973. No. de venta: S. II, H. 5.

²⁶ United Nations. *Op. cit.*

²⁷ Kast y Rosenzweig. *Op. cit.*; Leemans. *Op. cit.*; Downs, A. *Inside Bureaucracy*. Boston. Little, Brown and Company, 1967.

INTERACCIONES DE LAS VARIABLES ADMINISTRATIVAS EN EL PROCESO DE REFORMA



tre las condiciones actuales y las condiciones deseadas en por lo menos tres dimensiones: 1) la eficacia o logro de objetivos y metas; 2) la eficiencia o mejor uso de los recursos; y 3) el desarrollo y realización de los recursos humanos." En otras palabras, la evaluación del desempeño de la Administración Pública debería efectuarse atendiendo al menos a tres indicadores: 1) su contribución al logro de los fines que tenga encomendados; 2) a su grado de productividad o eficiencia;" y 3) en función del principio axiológico que sitúa al ser humano, en cuanto persona digna, como "el fin y el propósito del desarrollo".

En ese sentido, al aplicar, además del indicador de la eficiencia, aquellos indicadores que se ocupan de apreciar el logro de metas y objetivos," al igual que el desarrollo integral del servidor público (en su carácter ambivalente de servidor del Estado y al mismo tiempo ser objeto del servicio del Estado),³² es posible entender a la Reforma Administrativa como una actividad permanente que persigue elevar la capacidad administrativa de los organismos públicos, para que el Estado pueda contribuir, de la manera más eficiente posible, a la consecución de los objetivos del desarrollo eco-

nomico y social, equilibrado, compartido y programado del país; con justicia social y libertad." Se persigue también, "... convertir a la Administración Pública en un sistema accesible y eficiente para quienes necesitan negociar con ella, utilizar sus servicios y realizar trámites gubernamentales".

"Dar respuestas institucionales al cambio es el propósito de la Reforma Administrativa". De tal manera, que al aplicar al proceso de Reforma Administrativa los indicadores del cambio planificado estamos evaluando la capacidad de respuesta demostrada por los órganos administrativos del Estado para atender a las demandas que definen sus cometidos. Esto es, estamos midiendo el logro de los fines que justifican la existencia de los organismos de la Administración Pública, así como el empleo óptimo de los recursos a su disposición.³³

En suma "la Reforma Administrativa no es un simple afán de renovación sin sentido; es fundamentalmente la búsqueda de la eficiencia en las grandes tareas nacionales; de otra suerte sería la Reforma Administrativa un ejercicio intelectual posiblemente estéril".³⁷

²⁸ Kast y Rosenzweig. *Op. cit.*; United Nations. *Op. cit.*

²⁹ United Nations. *Op. cit.*, Naciones Unidas. *Diagnóstico de la Administración Pública Uruguaya*. Informe técnico basado en el trabajo de Osear Osizlak. Nueva York, 1972. Documento: DP/SF/UN/75-Infonne Técnico.

³⁰ López Portillo, J. En José López Portillo: *Su Pensamiento*. No. 4. México. Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES), 1976.

³¹ Naciones Unidas. *Op. cit.*

del Estado al término de la reunión con la FSTSE". México! **D. F.**

³² López Portillo, José. "Palabras dirigidas a los trabajadores al Servicio **16** de febrero de 1976.

³³ López Portillo. En: José López Portillo: *Su Pensamiento*. Números 1 y 2. México, IEPES, 1976; López Portillo, J. "Palabras emitidas en la Primera Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa". Palacio Nacional, 28 de enero de 1977; Secretaría de la Presidencia. *Op. cit.*; Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES), *Propuesta de Programa de Gobierno 1976-1982*. México 1976; Carrillo, C. A. *La Reforma Administrativa (Antecedentes, estado actual y perspectivas)*. México. Instituto de Estudios Administrativos, A. C., 1976.

³⁴ López Portillo, J. Palabras pronunciadas en el *Acto Final de su Campaña*. México, Comisión Editorial del PRI, 27 de junio de 1976.

as López Portillo, J. En: José López Portillo: *Su Pensamiento No. 1*.

³⁶ Naciones Unidas. *Op. cit.*

³⁷ López Portillo, J. *Op. cit.*

LA INGENIERIA DE SISTEMAS

Alberto ~~Moreno~~ BONETT

1.-Introducción

La rápida transformación que identifica a nuestra época se manifiesta en todos los ámbitos y en todas las ramas del conocimiento humano. Sus efectos son tan inusitados que es imposible lograr captarlos en toda su plenitud; más aún, las fuerzas que generan dicha transformación aumentan a un ritmo acelerado obligando a predecir cambios y a buscar soluciones adecuadas a la problemática impuesta por esta dinámica colectiva.

Es claro que los ejecutivos, profesionales y técnicos de los Sectores Público, Privado y Académico no son ajenos a esta situación que les lleva a realizar muchas actividades diferentes y complejas.

Deben definir y estructurar sus problemas, formular un método de solución, llevar a cabo cálculos; obtener, evaluar e implantar los resultados. Deben tomar decisiones continuamente investigando soluciones alternas, resolviendo conflictos y haciendo juicios de valor consistentes con las restricciones a que estén sujetos. Este proceso lo llevan a cabo empleando su conocimiento técnico; su juicio, intuición y experiencia así como su creatividad y su imaginación.

El proceso antes descrito recibe un poderoso auxilio de la Ingeniería de Sistemas ya que ésta lo ordena, complementa, racionaliza y optimiza.

2.-Naturaleza de los ~~Sistemas~~

No cabe duda que las acepciones de la palabra sistema son múltiples, algunos la usan como sinónimo de procedimiento,

otros como sinónimo de rutina, sin embargo, aquí, y es el sentido que en esta rama de la Ingeniería debe dársele, se emplea para representar un todo integrado y armónico en donde cada una de las partes ha sido diseñada con objeto de lograr un fin común óptimo.

Ahora bien, ¿Cuáles son las características principales de los sistemas así definidos?

Seis son estas características:

al Agrupamientos sumamente complejos de ~~seres~~ humanos y máquinas,

De ahí que sea muy común que para iniciar un estudio de sistemas se haga uso del concepto cibernético de "caja negra" (figura 1) en la que se encierran dichos grupos destacando los insumos de que hace uso y los productos que se obtienen del sistema.

bl ~~Pueden~~ ser descompuestos en subsistemas, es claro que esta descomposición está condicionada por la naturaleza misma del problema, sin embargo, gracias a esta característica, tan frecuentemente encontrada, es posible clasificarlos (figura 2) v.g., en paralelo, en serie, de ramas convergentes, de ramas divergentes, con alimentación hacia adelante, con retroalimentación, etc... y disponer de técnicas adecuadas para su análisis.

e) Existe interacción entre los subsistemas. Este es un hecho que se constata continuamente y, posiblemente, una de las grandes virtudes de la Ingeniería de Sistemas ~~sea~~ el poder tomarlo en cuenta explícitamente, buscando así

la máxima productividad conjunta. Este enfoque contrasta con el método tradicional de analizar por partes, desdibujando la interacción, la cual, de hecho, obliga a que los insumos a un subsistema sean productos de otro, como ocurre muchísimas veces en la realidad.

- d) Existe un orden jerárquico entre los **subsistemas**. Esta característica también es fácilmente constatable. De ahí que cada vez que se estudia un sistema sea necesario referirlo a su ámbito. Así, el ámbito de la Secretaría de Programación y Presupuesto es el sistema Sector Público Federal. El del "Sistema Aeroportuario para el Area Metropolitana del Valle de México" es el Valle de México, etc... Luce como evidente el que todo sistema se encuentre referido a su ámbito y que afecta y sea afectado por éste.
- e) Los sistemas evolucionan con el tiempo. También de este hecho es fácil percatarse, y es claro que esto también es cierto para el ámbito. Esta propiedad acarrea dos consecuencias básicas. La primera es que los estudios de sistemas deben ser dinámicos. La segunda es que normalmente deben ser estudios aleatorios. La primera consecuencia es evidente, si los sistemas evolucionan con el tiempo su análisis debe tomar en cuenta explícitamente esta característica. Por otra parte nadie conoce el futuro, siempre existirá incertidumbre en los que al devenir se refiere; normalmente también es muy difícil que alguien conozca todo lo referente a un sistema. De ahí que al analizar sistemas generalmente se cae en modelos probabilísticos cuando se desea retratar la realidad de la manera más fiel posible.
- f) Todo sistema debe tener un objetivo. Si lo que distingue una conducta racional de una irracional es precisamente el hecho de actuar conforme a un objetivo, con mayor o igual razón un sistema, y el análisis que se haga de él, debe estar guiado por un objetivo o varios. Tal vez el definir objetivos sea la etapa más importante y tras-

cendente de un estudio de sistemas. De nada vale el usar técnicas sumamente elaboradas o extraordinariamente simplistas si no están perfectamente especificados los objetivos.

3.-Ingeniería de Sistemas

Un hecho que merece la pena hacer resaltar es que normalmente los objetivos están en conflicto, se busca confiabilidad máxima en la tramitación de asuntos administrativos pero también costo de operación mínimo, costo mínimo de una obra pero vida útil máxima, etc... Aquí también la Ingeniería de Sistemas es de gran valor, ya que su enfoque global toma explícitamente en cuenta los objetivos en conflicto, y los pondera cuantitativamente buscando el balance óptimo, siempre desde un punto de vista integral.

Conservando en mente las características principales de los sistemas resultan más claras las ideas de Chesnut:

"El método de la Ingeniería de Sistemas reconoce que cada sistema es un todo integrado compuesto de diversas estructuras y subfunciones especializadas. Reconoce además que cualquier sistema tiene un cierto número de objetivos, que el balance entre ellos puede diferir ampliamente de sistema a sistema. El método busca optimizar las funciones globales del sistema de acuerdo con una ponderación de los objetivos y obtener así máxima compatibilidad entre sus partes".

De esta manera la administración pública puede concebirse como un sistema de sistemas dentro del que operan, en jerarquías decrecientes, sistemas y subsistemas que coordinadamente cooperan al logro de las metas previamente fijadas.

3.1.-Definición."

El profesor G. Jenkins, Jefe del Departamento de Ingeniería de Sistemas de la Universidad de Lancaster en Inglaterra

y consultor tanto de empresas como del gobierno del Reino Unido, sugiere que las ideas anteriores pueden sintetizarse diciendo que "la ingeniería de Sistemas está relacionada con el uso óptimo de los recursos de todas clases" y propone como definición la siguiente:

"La Ingeniería de Sistemas es la ciencia encargada de diseñar sistemas complejos en su totalidad, asegurando que los subsistemas que los componen son diseñados, interrelacionados, controlados y operados de la manera más efectiva".

3.2.-Fases de la Ingeniería de Sistemas

Establecida la definición conviene mencionar brevemente cómo opera la Ingeniería de Sistemas. Siguiendo a Jenkins y a Wymore, se pueden distinguir las siguientes fases: estudio inicial de los sistemas, análisis o diseño de sistemas (dependiendo si se trata de un sistema existente o de uno por construirse), estudios durante el desarrollo del proyecto y la ingeniería de proyecto.

3.2.1.-Estudio Inicial de los Sistemas

La primera etapa consiste en definir tanto el sistema que va a estudiar como su ámbito. Este es un proceso de análisis en el cual el sistema debe descomponerse en sus subsistemas más importantes indicando sus interacciones y estructura a través de cajas negras como las que se ejemplificaron en la figura 2. El grado de descomposición debe ser suficientemente flexible, esto es, debe obtenerse una descripción del sistema que pueda modificarse conforme se acumule mayor conocimiento y experiencia durante el desarrollo del proyecto. Asimismo, se destaca claramente el papel que juega el sistema dentro de su ámbito y las características de éste. La información obtenida permitirá formular un plan, integrar un equipo de trabajo -generalmente interdisciplinario— y elaborar un programa grueso de acción.

3.2.2.-Análisis de Sistemas

En este momento se inicia la segunda fase llamada Análisis de Sistemas en donde se puede distinguir cuatro etapas estrechamente relacionadas que son: definición de objetivos, formulación de medidas de efectividad, generación de alternativas y evaluación.

3.2.2.1.-Definición de Objetivos

De hecho los objetivos fueron obtenidos en el ciclo: "definición del sistema -definición del ámbito", ya descrito. Sin embargo, en esta etapa es necesario decidir un criterio de análisis que permita conciliar los objetivos en conflicto. En general se tienen dos maneras de proceder: la primera pondera los objetivos en conflicto: la segunda impone restricciones -algunas veces objetivas, otras veces subjetivas- sobre ciertas variables y parámetros del modelo del sistema.

3.2.2.2.-Formulación de Medidas de Efectividad

El conocimiento de los objetivos permite definir medidas de efectividad. Se entiende por efectividad un buen uso de los recursos orientado hacia la consecución de una meta dada. Una medida de efectividad, mide el comportamiento del sistema con respecto a la meta. Dichas medidas suministran un patrón que permite comparar diversas alternativas mediante los efectos que cada una de ellas logra.

3.2.2.3.-Generación de Alternativas

Ahora bien, comparar alternativas implica, como primer paso, el encontrarlas. La búsqueda de alternativas puede llevarse a cabo, entre otras, de dos maneras principales.

La primera es un intento deliberado de ejercitar la imaginación para identificar todos los tipos relevantes de soluciones. Esto quizá no es sino una recomendación a ser creativo, para la cual no hay método.

La segunda manera de generar alternativas consiste de una definición deliberada y exhaustiva de las posibilidades que un tipo de solución ofrece. Esto puede llevarse a cabo mediante una computadora variando los parámetros del modelo del sistema de manera que se consideren todas las posibles combinaciones.

Como se sabe cualquier conjunto de reglas y relaciones que describen un objeto o concepto constituyen un modelo. Puede decirse que cuando un modelo es reducido a diagramas (conceptualización) y ecuaciones, cuando las hipótesis en las que se basa pueden reproducirse y analizarse, cuando puede ser comunicado a un auditorio y cuando pueden determinarse normas de variación con el tiempo y entender así su comportamiento dinámico, entonces racionalmente se puede pensar en que se conoce la realidad que se intenta representar.

A este respecto conviene, usando las palabras de Mesarovic y Pestel recordar que "el modelo representa a cierta realidad como un sistema, esto es, como una colección de partes interactivas y mutuamente interdependientes. El modelo se basa en datos disponibles y en la comprensión del proceso de desarrollo en todas las disciplinas pertinentes, además de que refleja la naturaleza adaptiva y el carácter subjetivo intrínseco a cualquier sistema que involucra elementos humanos".

Los modelos pueden clasificarse de muy diversas maneras según se ilustra en la figura 3; sin embargo, el enfoque que debe dársele en Ingeniería de Sistemas difiere ampliamente con relación al requerido en otras áreas de la ciencia. Por ejemplo, en la Física el modelo es casi un fin en sí mismo, ya que el objetivo es que en él se consideren tantos hechos como sea posible. Por otra parte, en Ingeniería de Sistemas, el objetivo final es optimizar el funcionamiento de un sistema y, por lo tanto, los modelos construidos deben permitir que el número de soluciones alternas para un problema dado se multipliquen para su posterior evaluación y se-

lección. Aquí se da mayor importancia no a cada solución alterna, sino a los rangos de sensibilidad de la misma, esto es, a aquellos intervalos en que dicha solución no se altera a pesar de que varíen los efectos o los costos, o la tecnología o las disponibilidades de recursos.

3.2.2.4.-Evaluación

La evaluación de las alternativas consiste en asociar cada una con sus efectos. Para ello se hace uso de los modelos ya desarrollados y conduce a un análisis de efectividad contra costo que genera una gran variedad de soluciones óptimas en cuanto a efectos se refiere, cada una de ellas asociadas con su costo, de manera que el que toma la decisión puede seleccionar cualquiera de las soluciones según su disponibilidad presupuestal y otro tipo de restricciones a que esté sujeto.

La selección se logra mediante un examen de los efectos de cada alternativa, una comparación de su valor relativo y una decisión sobre cuál de los conjuntos es preferible. Mientras que la evaluación es un procedimiento mecánico, la selección es materia de juicio —es el arte de balancear todas las consecuencias— y obviamente, no está a cargo del ingeniero de sistemas el cual se limitará a suministrar la información relevante al respecto.

3.2.3.-Diseño de Sistemas"

3.2.3.1.-Antecedentes

Como ya se ha dicho, el análisis de sistemas se refiere al proceso o acto de desarrollar y manipular un modelo de un sistema que ya existe. La meta del análisis de sistemas es crear un modelo mediante el cual el sistema existente considerado pueda ser estudiado y analizado en forma abstracta sin la necesidad de manipular al propio sistema. Este modelo puede tomar diversas formas: podría ser tan simple como una descripción verbal o escrita, o podría tomar la forma

de un conjunto de ecuaciones, o aún ser tan complicado como un programa computarizado mediante el cual el sistema es simulado.

El diseño de sistemas, por otra parte, significa desarrollar un modelo mediante el cual será creado un sistema nuevo y, frecuentemente, se traduce en un conjunto de planos o especificaciones a partir de las cuales será posible construirlo o implantarlo.

Goode y Machol consideran que en el diseño de sistemas se tienen seis fases a las que llaman: 1) iniciación, 2) organización, 3) diseño preliminar, 4) diseño principal, 5) construcción del prototipo, y 6) prueba, entrenamiento y evaluación. La salida de la primera fase, y de cada una de las siguientes es un reporte. Un reporte de la primera fase debería contener lo siguiente: la formulación del problema, un conjunto de soluciones sugeridas (alternativas); una estimación del tipo y número del personal requerido para diseñar el sistema, así como del tiempo y del costo que ello implica. El punto fundamental en la discusión de Goode y Machol es el desarrollo de un modelo matemático que represente al sistema que se está diseñando.

Asimow enumera algunos principios básicos para el diseño de sistemas tales como: 1) satisfacción de necesidades, 2) factibilidad física, económica y financiera, 3) optimalidad, 4) formulación del criterio de diseño, 5) reconocimiento del diseño morfológico, 6) proceso de diseño, 7) definición de subproblemas, 8) reducción de la incertidumbre, 9) valor económico de la evidencia, 10) bases de decisión y otras. Asimow afirma que la optimalidad debe establecerse con relación al criterio de diseño que represente el compromiso de los diseñadores hacia los posibles conflictos entre los juicios de valor del consumidor, del productor y los suyos propios.

Hall hace ver que parte de la definición del problema se alcanza como sigue: 1) identificando las entradas y salidas

en listas separadas, 2) describiendo exhaustivamente los conceptos que aparecen en cada lista y 3) tratando de establecer correspondencia entre entradas y salidas. También hace ver que es importante elegir objetivos para el sistema **que se están diseñando con relación a: costo, calidad, rendimiento, compatibilidad, adaptabilidad, permanencia, seguridad y otros.**

Chestnut asegura que un sistema se enjuicia con base en aspectos tales como: rendimiento, costo, confiabilidad, tiempo para implantarlo, vida del sistema y manteneabilidad. Afirma también que la formulación del problema involucra responder las siguientes preguntas: ¿Qué va a hacer el sistema? ¿En qué ámbito va a operar? ¿A qué ámbito está destinado su producto? ¿Cuál es la información disponible? ¿Cuáles son las entradas? ¿Cuáles son las características de las salidas?

De la misma manera podrían mencionarse otros autores tales como: Gosling, de Neufville y Stafford, Nadler, etc. Casi todos ellos indican de alguna manera que el primer paso en el diseño de cualquier sistema es formular el problema. Casi ninguno de ellos, con la posible excepción de Chestnut, se enfrenta realmente al problema de cómo debe establecerse formalmente un problema de diseño de sistemas independientemente de su grado de detalle.

La metodología que aquí se propone está basada en la teoría tricotiledonea desarrollada por Wymore.

3.2.3.2.-El **proceso** de diseño

En la figura 4 se consigna el proceso de diseño de un sistema. En la parte superior de dicha figura se tiene un rectángulo que representa el cliente (usuario) y en su parte inferior otro que representa al ámbito, entendido que éste incluye al conocimiento científico y tecnológico disponible por el grupo interdisciplinario en el lapso durante el cual se lleva a cabo el diseño. Se tienen otros siete bloques llamados:

definición del problema, diseño preliminar, diseño final, implantación, pruebas de aceptación, operación y entrega.

Cabe mencionar que las cuatro últimas etapas propuestas por Wymore, esto es, las llamadas: Implantación, Pruebas de Aceptación, Operación y Entrega; serán asimiladas a las que en este escrito se han denominado como: Estudios durante el desarrollo e Ingeniería de Proyecto; ya que se consideran como comunes tanto al análisis como al diseño de sistemas. De esta manera se enfocará la atención sobre las etapas previas a las primeramente mencionadas.

3.2.3.3.-Definición del Problema

El producto final, la meta última, de la etapa llamada "Definición del problema", es el establecimiento del problema de diseño del sistema en términos de una especificación de entradas y salidas, de una tecnología, de tres ordenamientos de mérito y del plan de pruebas del sistema.

Dentro del rectángulo asociado a la "Definición del Problema", figura 4, se observa una primera columna constituida por seis bloques que representan a las preguntas típicas formuladas al cliente (usuario). Estas son: ¿Qué es lo que se supone que básicamente va a hacer el sistema?, ¿Cómo se va a juzgar el rendimiento del sistema?, ¿Qué puede usarse para construir el sistema?, ¿Cómo se va a juzgar el uso de los recursos?, ¿Cómo se van a resolver los conflictos entre los rendimientos y el uso de los recursos?, ¿Cómo se va a probar el sistema?

Cuando se responde a estas preguntas en negociación con el cliente, entonces las respuestas para el grupo interdisciplinario están dadas por la columna intermedia cuyos bloques se han llamado: Identificación de Necesidades, Definición de Criterios de Satisfacción de Necesidades, Establecimiento de Recursos Disponibles, Definición de Criterios para la Utilización de Recursos, Establecimiento del Criterio de Inter-cambios y Establecimiento de los Requerimientos del Plan

de Pruebas. Esto constituye la formulación literal del problema de diseño del sistema comunicado al cliente (usuario) y conduce, como ya se había dicho, respectivamente a: la especificación de entradas y salidas, el ordenamiento de mérito sobre el cotiledón de entradas y salidas, la definición de la tecnología, el ordenamiento de mérito sobre el cotiledón de tecnología, el ordenamiento de mérito sobre el cotiledón de factibilidad y finalmente al plan de pruebas del sistema.

3.2.3.4.-Diseños preliminar y final.

Obsérvese que el proceso de diseño de sistemas coincide operacionalmente con el de análisis y que se ha destacado por asociarse al desarrollo de un modelo mediante el cual será creado un sistema nuevo. Dicho modelo se construye con base en la información colectada en la etapa de definición del problema siguiendo las ideas ya comentadas.

Sin embargo es conveniente resaltar las etapas relativas a estudios de simulación, de optimización, de control y de confiabilidad.

Simulación. En esta etapa, los modelos previamente desarrollados se utilizan para simular en la computadora el funcionamiento del sistema, sujetándolo, por una parte, a entradas que representan a las condiciones normales de operación del mismo y, por otra, a perturbaciones tales que ocasionen que el comportamiento del sistema fluctúe con respecto al que correspondería a su funcionamiento normal o establecido.

Optimización. Proistos de un modelo que permite pronosticar el funcionamiento de un sistema, ya es posible evaluar sus diferentes posibilidades de operación, esto es, asociar cada una de ellas con sus efectos. La elección del modo más favorable de operar el sistema es lo que se entiende por optimización.

Aquí es conveniente enfatizar que la optimización independiente de cada subsistema generalmente no conduce al sistema óptimo sino que, por el contrario, con frecuencia empeora el funcionamiento del sistema total. A este hecho se le designa con el nombre de suboptimización y debe ser evitado por el ingeniero de sistemas.

Durante los últimos 20 años las necesidades del diseño de sistemas han estimulado el desarrollo de un buen número de técnicas matemáticas que se agrupan bajo el nombre de métodos de optimización. Aunque estas técnicas son muy importantes; para el ingeniero de sistemas la optimización es mucho más que un problema matemático. No es suficiente que el analista construya un modelo elegante y sin tacha desde un punto de vista puramente teórico, debe probarlo para distintas condiciones externas, encontrar relaciones funcionales entre variables de decisión, determinar rangos de factibilidad entre las variables implicadas por los objetivos, debe analizar la sensibilidad a cambios en los parámetros cercanos al funcionamiento óptimo, así como a cambios en las hipótesis de diseño y debe analizar la incertidumbre del comportamiento del ámbito en el que está ubicado el sistema.

Si el funcionamiento óptimo es poco sensible a los cambios antes mencionados, esto significa que existe un buen número de diseños aceptables cada uno de los cuales tiene aproximadamente la misma efectividad y puede considerarse como **un buen diseño**.

Control. Una vez que el sistema ha sido optimizado debe desarrollarse un subsistema de control tal que garantice, con un cierto nivel de confianza, que las condiciones de diseño sean respetadas cuando el sistema opera en su ámbito real. Estos mecanismos de control deben formar parte integral del diseño del sistema para evitar que las perturbaciones aleatorias de su funcionamiento ocasionen grandes desviaciones respecto a su efectividad estimada. El enfoque de sistemas dirige su atención a responder preguntas tales como ¿dónde ejercer el control?, ¿qué tan sofisticado debe

ser?, ¿qué tipo de equipo se necesita?, ¿cuándo se justifica el uso de terminales remotas concetadas en línea con una computadora central?, y, además, estudia los beneficios económicos, tangibles e intangibles, que resultan de controlar el funcionamiento del sistema y exige que este costo quede justificado como parte del diseño del sistema total.

Confiabilidad. Finalmente, analizar la confiabilidad implica estudiar situaciones fuera de control, esto es, analizar el efecto total de la incertidumbre en el diseño del sistema. Algunos aspectos aleatorios del ámbito del sistema que repercuten en riesgos e incertidumbres son, por ejemplo: fallas del equipo, escasez de recursos con respecto a los previstos, fallas en el mantenimiento, etc... Esto inevitablemente conduce a un incremento en los costos de operación y de capital por lo que los aspectos de confiabilidad deben considerarse como parte integral del diseño del sistema total ya que, de otra manera, se obtendrán en general efectos desastrosos en lo relativo a la efectividad de su funcionamiento.

3.2.4.-Estudios durante el **Desarrollo**

Una vez que el sistema ha sido diseñado se inicia la fase de Estudios durante el Desarrollo. En esta fase debe existir amplia comunicación entre los integrantes del equipo interdisciplinario de Ingeniería de Sistemas y los usuarios, ya que se elaboran manuales de operación relativos a los nuevos diseños y se perfecciona el plan de acción interpretándolo a la luz de los nuevos datos técnicos que se van obteniendo de la experimentación y del trabajo de campo. También en colaboración con los usuarios, deberá llevarse a cabo una evaluación retrospectiva del funcionamiento del sistema. Es posible que esto repercuta en cambios en los objetivos o en los recursos previstos, originándose nuevas decisiones.

3.2.5.-Ingeniería de Proyecto

Finalmente al llevar a cabo la Ingeniería del Proyecto deberán retroalimentarse resultados que puedan corregir po-

sibles deficiencias en el programa y completen los archivos iniciados en la primera fase.

4.-La Ingeniería de Sistemas y el Método Científico

Cabe hacer resaltar que la metodología descrita hace uso extensivo del método científico en su más amplio sentido.

Las características relevantes del método científico aplicado al problema de elegir alternativas óptimas son: el método es abierto, explícito, verificable y autocorregible. Combina la lógica y la evidencia empírica. El método y la tradición de la Ciencia requieren que los resultados obtenidos sean tales que cualquier otro especialista pueda reconstruir los mismos pasos y llegar a los mismos resultados. Al aplicar estas ideas al análisis y diseño de sistemas es preciso que todos los cálculos, hipótesis, datos empíricos y juicios de valor deban ser descritos en forma tal que sean susceptibles de sujetarse a verificación, prueba, crítica, discusión y aún a rechazo. Desde luego, como todas las ciencias, tampoco la Ingeniería de Sistemas es infalible, pero no se está clamando por ello, lo que sería peor que no usarla. Sin embargo, dado su carácter autocorregible, evita la persistencia indefinida de un posible error.

5.-La Ingeniería de **Sistemas**, la Informática y la Computación

Conviene observar que uno de los complejos problemas al que se enfrenta la Ingeniería de Sistemas es el de coleccionar, organizar, reducir, evaluar y actualizar información. La información es de muchos tipos, incluye los requerimientos de la solución (objetivos), restricciones de toda índole y datos físicos. La cantidad y la confiabilidad de la información varía pero es de tal naturaleza que los datos están fuertemente relacionados y un cambio en una variable afecta a muchas otras. Por otra parte, la operación de un sistema puede pensarse como una compleja red de canales de información interconectados. De estos canales emergen en ciertos puntos

controles para procesos físicos, inversión monetaria, reclutamiento de trabajadores, construcción de **obras**, adquisición de equipos, producción de bienes, etc. En cualquier punto del sistema en donde se ejecuta una acción existe un punto de decisión cuyas fuentes de información alcanzan otros puntos, tanto del sistema, como del ámbito que le sirve de marco de referencia.

Desde este punto de vista, la toma de decisiones es un proceso continuo. Es un mecanismo de conversión de flujos de información, que varían constantemente, en señales de control. En el pasado, la complejidad de las decisiones y la **gran** cantidad de datos involucrados en un sistema, obligaban a descomponer el análisis en un conjunto de tareas desconectadas, en las que muchos de los aspectos de retroalimentación se omitían. No se tenían las herramientas necesarias para coordinar y realizar los cálculos considerando todas las interacciones existentes. Actualmente estos problemas pueden atacarse a través de los criterios, técnicas y métodos que proporciona la Ingeniería de Sistemas. Sin embargo hay que reconocer que no se habría logrado el amplio desarrollo que dicha rama presenta en la actualidad sin el poderoso concurso de la Informática.

En 1966, la Academia Francesa definió a la Informática como sigue:

"La Ciencia que trata el procesamiento sistemático y racional, particularmente por medio de computadoras electrónicas, de la información considerada como la base del conocimiento humano para la comunicación en los campos técnicos, económico y social".

Hay que reconocer, sin embargo, que, como señala Bellman, no se habría logrado el amplio desarrollo que esta disciplina presenta en la actualidad, sin el poderoso auxilio que constituye la computadora. Esta herramienta proporciona facilidades de procesamiento para los **problemas** rutinarios, apoya en el desarrollo de sistemas de información y ayuda al **rápido** procesamiento de los diversos modelos requeridos por los

sistemas bajo estudio, tanto por lo que se refiere a la simulación de su funcionamiento, como en lo relativo a la asignación de recursos y a la toma de decisiones.

Sin embargo, existe una marcada tendencia general a considerar que la computadora es una herramienta milagrosa. Al respecto permítanme transcribir las siguientes frases de Peccei y King:

"Para algunas personas este enfoque es una amenaza tecnológica: la computadora asumiendo la responsabilidad del destino de la humanidad. **Esto es una tontería.** • Su metodología es muy prometedora y flexible, puesto que permite un diálogo continuo entre el hombre, que retiene sus sistemas de valores, juicios y objetivos, y la computadora que pone a su disposición una enorme capacidad de cálculo. La iniciativa humana, o la reacción humana hacia la tensión y el reto, no sólo se mantienen en una posición dominante, sino que se fortalecen a través de una herramienta adecuada que nos permite estudiar escenarios alternos, probar varias opciones

a través de la evaluación de sus probables consecuencias y, finalmente, mejorar y racionalizar las decisiones de política".

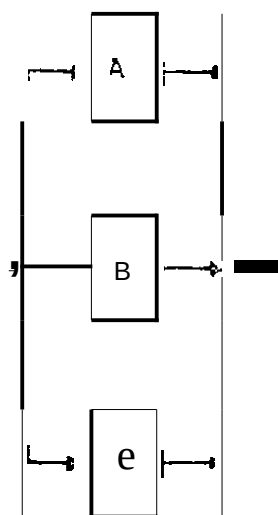
Por último cabe mencionar que la dinámica de los acontecimientos actuales implica la participación de millones de seres en el proceso incesante acortando la distancia entre lo presente y 10 futuro, entre la posibilidad potencial y su integración a la realidad;

Pero si no utilizamos con eficacia todos los recursos disponibles nuestras ideas no trascenderán de una formulación conceptual a un logro real. La creatividad es fundamental, pero las teorías deben encauzarnos a la obtención de diseños acordes con nuestra realidad, so pena de caer en utopías. Estamos seguros que disciplinas como la Ingeniería de Sistemas, constituyen una aportación que incrementará los conocimientos de orden práctico destinados a predecir cambios, y a buscar soluciones adecuadas a la problemática impuesta por la dinámica colectiva que caracteriza a nuestra época.

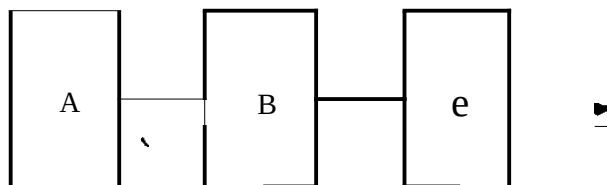
BIBLIOGRAFIA

- ¹ Alexander, J. E. y Bauley, J. M. *Systems Engineering Mathematics*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1963.
- ² Antoine, J. y Lesovine, J. *Government Systems Planning, Progress in Operations Research*, Vol. II, Wiley, New York, 1964.
- ³ Ashby, W. R. *Introduction to Cybernetics*, Wiley, New York, 1961.
- ⁴ Asimow, M. *Introduction to Design*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1962.
- ⁵ Bellman, R. *Adaptive Control Processes: A Guided Tour*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1961.
- ⁶ Bertalanffy, L. von. *General Systems Theory*, Braziller, New York, 1969.
- ⁷ Boulding, K. *General Systems as a Point of View*, en *Views on General Systems Theory*, Mesarovic D. M. (editor), Wiley, New York, 1964.
- ⁸ Chestnut, H. *Systems Engineering Tools*, Wiley, New York, 1965.
- ⁹ Chestnut, H. *Systems Engineering Methods*, Wiley, New York, 1968.
- ¹⁰ Chorafas, N. D. *Systems and Simulation*, Academic Press, New York, 1965.
- ¹¹ Cleland, D. I. y King, W. R. *Systems Analysis and Project Management*, McGraw-Hill, New York, 1968.
- ¹² De Greene, K. B. (editor). *Systems Psychology*, McGraw-Hill, New York, 1970.
- ¹³ De Neufville, R. y Stafford, J. H. *Systems Analysis for Engineers and Managers*, McGraw-Hill, New York, 1971.
- ¹⁴ Ellis, D. O. y Ludwig, F. J. *Systems Philosophy*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1962.
- ¹⁵ Goode, H. H. y Machol, R. E. *Systems Engineering*, McGraw-Hill, New York, 1957.
- ¹⁶ Gosling, W. *The Design of Engineering Systems*, Ley, New York, 1957.
- ¹⁷ Hall, A. D. *A Methodology for Systems Engineering*, Van Nostrand, Princeton, New Jersey, 1962.
- ¹⁸ Hall, D. A. y Fagan, R. E. *Definition of System*, en *Modern Systems Research for the Behavioral Scientist*, Buckley W. (editor), Aldine, Chicago, 1968.

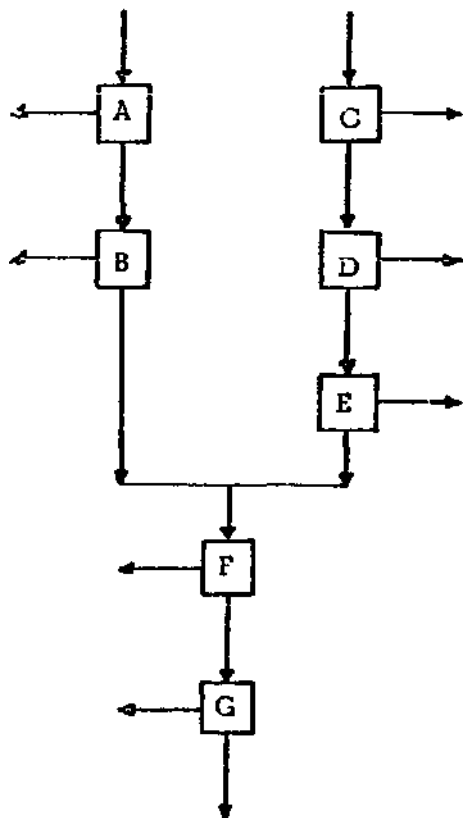
- 19 Hunt, B. R. *The ABM Debate: Some Implications for Systems Engineers and Analysts*, Journal of Systems Engineering, Vol. 1, No. 3, 1969.
- 20 Jauffred, F. J. El Análisis de Sistemas como una Etapa de la Ingeniería de Sistemas, Ponencia inédita presentada al VIII Congreso de Ingeniería Civil, México, D. F., 1970.
- 21 Jenkins, M. G. *The Systems Approach*, Journal of Systems Engineering, Vol. 1, No. 1, 1969.
- 22 Klir, J. G. (editor). *Trends in General Systems Theory*. Wiley, New York, 1971.
- 23 La Patta, J. W. "Applying Systems Theory in the Social Sciences". Engineering Education, Vol. 60, No. 8, 1970.
- 24 Lasdon, L. S. *Optimization Theory for Large Systems*, Macmillan, New York, 1970.
- 25 Matthews, D. Q. *The Design of the Management Information System*, Auerbach, Princeton, 1971.
- 26 McKean, R. M. *Efficiency in Government through Systems Analysis*, Wiley, New York, 1958.
- 27 Mesarovic, M. D. (editor). *Systems Theory and Biology, Proceedings of the III Systems Symposium at Case Institute of Technology*, Springer-Verlag, New York, 1968.
- 28 Mesarovic, M y Pestel E. *Mankind at the Turning Point*, Comentarios de Peccei A. y King A. *The Second Report to the Club of Rome*, 1974.
- 29 Miles, R. F. (editor). *Systems Concepts*, Wiley. New York, 1973.
- 30 Moreno Bonett, A. y Jauffred, F. J. *La Ingeniería de Sistemas*, Revista del CICM, No. 156, México, D. F., 1970.
- 31 Moreno Bonett A. *Sistemas de Información en la Administración Pública*, La Administración Pública Federal, Vol. II, UNAM Serie Estudios. México, D. F., 1973.
- 32 Nadler, G. *Work Systems Design: The IDEAL Concept*, Richard D. Irwin, Homewood, Illinois, 1967.
- 33 Penacchi, R. *Principles of Abstract Theory of Systems*, *International Journal of Systems Science*, Vol. 3, No. 1. 1972.
- 34 Prévost, P. "Soit" *Systems Methodology, Functionalism and the Social Sciences*, *Journal of Applied Systems Analysis*, Vol. 5. No. 1, Lancaster, Inglaterra, 1976.
- 35 Rapoport, A. *Mathematical Aspects of General Systems Analysis*, General Systems Yearbook, Vol. XI, No. 3. 1966.
- 36 Raúl J. G., *Optimisation and Probability in Systems Engineering*, Van Nostrand-Reinhold, New York, 1970.
- 37 Seiler, K., 111. *Introduction to Systems Cost-Effectiveness*, Publications in Operations Research, Wiley-Inter Science, New York, 1969.
- 38 Sharp, J. A. *The Role of Forecasts in Systems Dynamics Models*, *Dinamica*, Vol. 2, No. 2, 1976.
- 39 Sheridan, T. B. y Ferrel, W. R. *Models of Man-Machine Systems, Information, Control and Decision*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1974.
- 40 Singh, R. *Systems Approaches to the Study of Industrial Relations*, *Journal of Applied Systems Analysis*, Vol. 5. No. 1. Lancaster, Inglaterra, 1976.
- 41 Van Court, H., Jr. *Systems Analysis: a Diagnostic Approach*, Harcourt, Brace World, 1967.
- 42 Vidale, R. F. *Systems Engineering as an Academic Discipline*, Engineering Education, Vol. 60, No. 8, 1970.
- 43 Wilson, I. G. y Wilson, M. E. *Information, Computers and Systems Design*, Wiley, New York, 1965.
- 44 Weinberg, M. G. *An Introduction to General Systems Thinking*, Wiley, New York, 1975.
- 45 Wymore, A. W. *A Mathematical theory of Systems Engineering: The Elements*, Wiley, New York. 1967.
- 46 Wymore, A. W. *Systems Engineering for Interdisciplinary Teams*. Wiley, New York, 1975.
- 47 Zadeh, L. A. y Polak, E. (editores). *System Theory*, McGraw-Hill, New York, 1969.



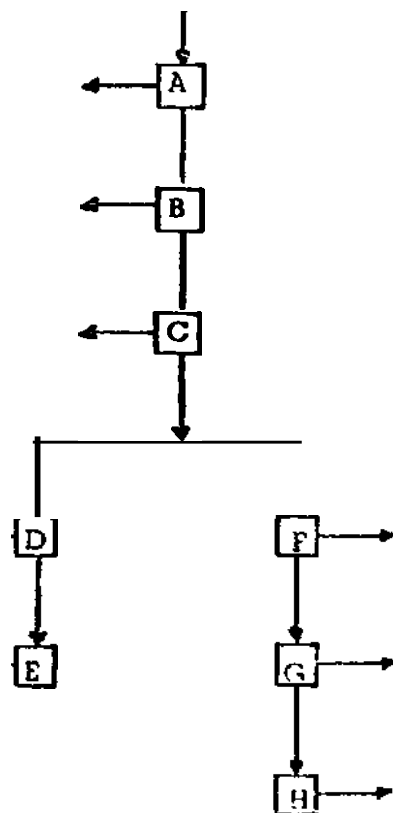
EN PARALELO



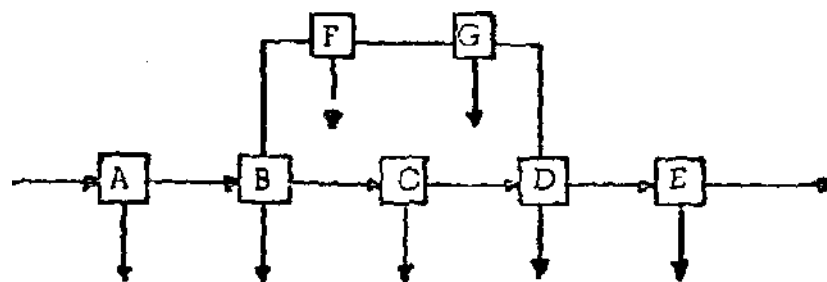
EN SERIE



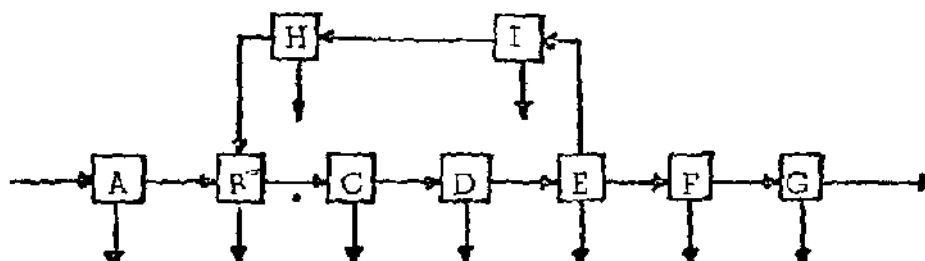
CON RAMAS CONVERGENTES



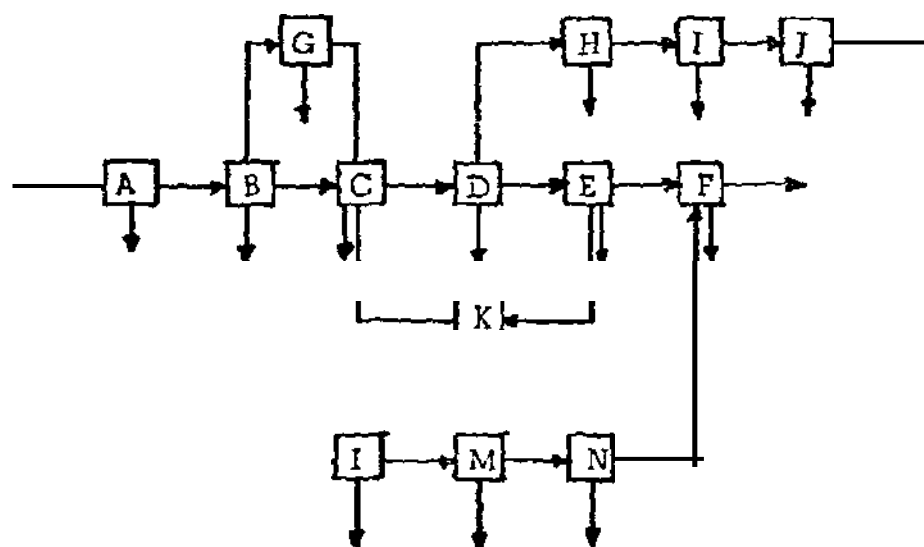
CON RAMAS DIVERGENTES



CON ALIMENTACION HACIA ADELANTE



CON ALIMENTACION HACIA ATRAS



SISTEMA GENERAL

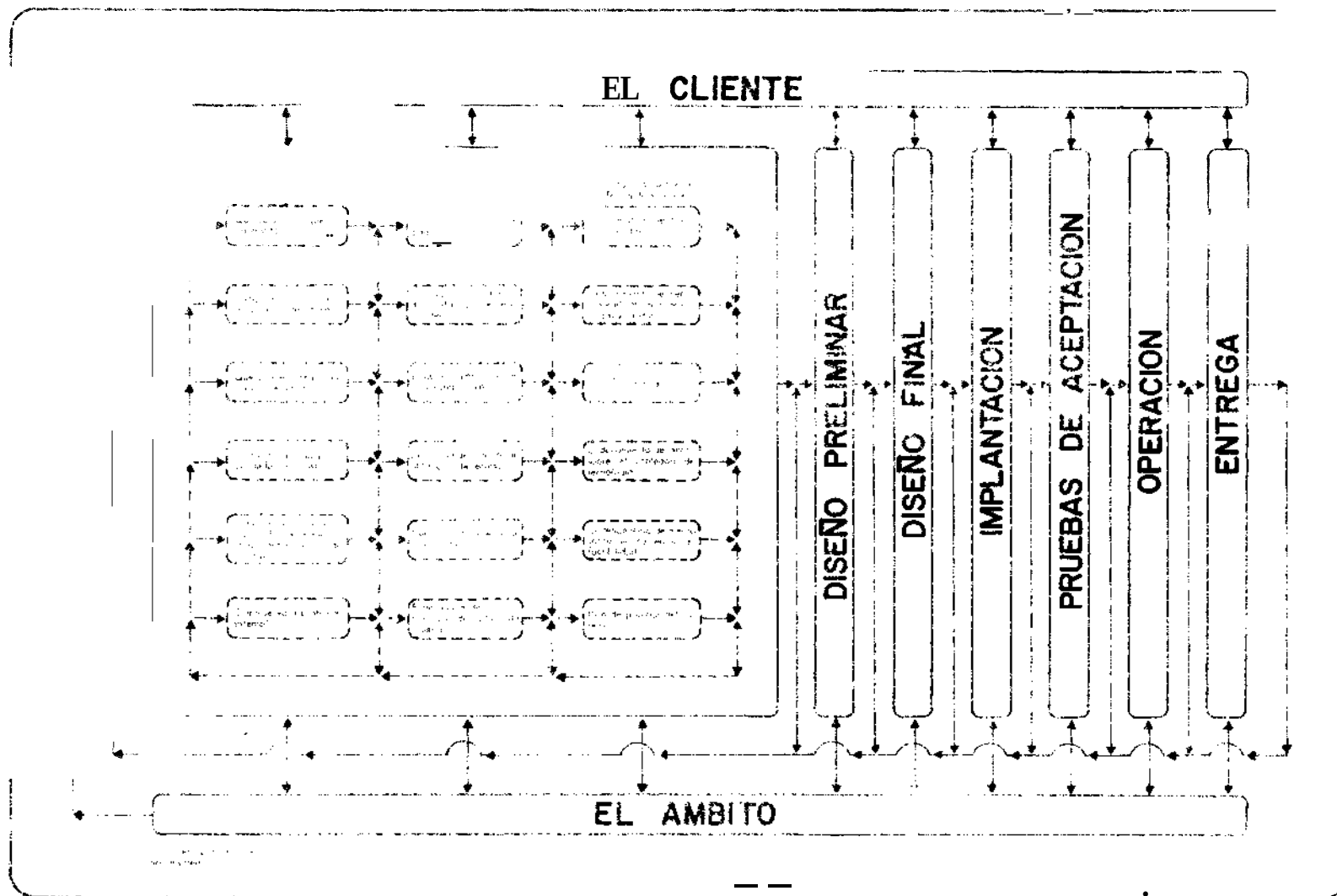


Figura 4

HACIA LA APLICACION DE UN ESQUEMA DE SISTEMAS PARA EMPRESAS PUBLICAS INDUSTRIALES

Carlos MARTINEZ RIVAS

INTRODUCCION

Con este artículo pretendemos presentar los lineamientos generales, conceptos, criterios y orientaciones de la Teoría General de Sistemas, que nos permitan ordenar con mayor grado de racionalidad las estructuras organizativas de las empresas públicas industriales.

Originada hace veinticinco años, la Teoría General de Sistemas, como enfoque global del conocimiento, ha favorecido un considerable avance en la investigación, experimentación e instrumentación de las ciencias.

Las ciencias puras, como la matemática, la física, la química y la ingeniería; las ciencias biomédicas como la biología, la medicina, la bioquímica, la bioingeniería y la biopsicología; y las ciencias sociales como la economía, la sociología, la política, la psicología y la administración; han sufrido considerables transformaciones gracias al desarrollo de la Teoría General de Sistemas.

Esta teoría ha establecido una nueva dimensión en el conocimiento y cambio deliberado de la naturaleza. Una dimensión tal, que hoy en día, muchos de los fenómenos y hechos sujetos del conocimiento han sido estudiados, interpretados y ordenados con mayor fluidez, precisión e integridad; y sus factores dinámicos y la armonía o caos entre ellos han sido comprendidos con mayor claridad.

En la presente exposición, no haremos referencia a una serie de elementos que constituyen la exhaustiva teoría de siste-

mas, sólo nos limitaremos a aquellos aspectos conceptuales necesarios que nos permitan en forma sencilla, clara y objetiva, describir algunos acercamientos que puedan ser utilizados para reordenar las estructuras administrativas de las empresas públicas avocadas a la producción.

Tampoco se busca desarrollar la teoría socioeconómica y política de las empresas del Estado; sólo mencionaremos en forma general y en algunos casos gráfica algunos aspectos que inciden en la filosofía de estas organizaciones.

A continuación hacemos mención de los adelantos recientes de la Teoría General de Sistemas que son de utilidad para nuestro análisis.

La **Cibernética**, basada en el principio de la retroalimentación o cadenas circulares causales, y que prevee los mecanismos de alcance de objetivos y de autocontrol del comportamiento.

La **Informática**, que establece los principios para el tratamiento ágil, preciso y ordenado de la información, fundamentado en la medicina cuantitativa, fórmulas de transmisión, programas y leguajes de computación y uso de circuitos electrónicos en los equipos de proceso de datos automatizados.

La **programación lineal y dinámica**, que ordena con lógica las variables continuas o discretas que intervienen en un problema y prevee los medios y la asignación de recursos para su solución óptima y alternativa.

La teoría de los juegos, que analiza un problema de competencia racional entre dos o más alternativas para lograr el máximo de ganancias y el mínimo de pérdidas a través de una combinación óptima de pagos.

La teoría de decisiones que estudia las elecciones racionales, basadas en el estudio de una situación dada y las consecuencias específicas y paquetes de efectos resultantes.

La Topología como rama relacional de las matemáticas, que incluye variables matemáticas y no matemáticas o heurísticas, tales como las técnicas de grafos y las redes.

La Teoría General de Sistemas en su sentido estricto, que trata de deducir de una definición general de sistemas, un complejo de componentes en interrelación, conceptos característicos de totalidades organizadas, tales como: interacción, suma, mecanización, centralización, competencias, finalidad, etc., y aplicar esos conceptos a funciones y hechos concretos.

La Teoría General de Sistemas en su sentido amplio, posee el carácter de una ciencia básica y tiene su equivalencia en la ciencia aplicada identificándose a veces bajo la denominación genérica de ciencia de los sistemas. Este desarrollo está relacionado con la automatización moderna.

Las áreas derivadas de la ciencia de los sistemas que se relacionan con la automatización son entre otras:

Ingeniería de Sistemas
Ingeniería Industrial
Investigación de Operaciones
Ingeniería Humana

La aplicación de los métodos de la lógica; inducción, deducción, analogía e intuición empírica han sido desarrolladas por la teoría de sistemas en casi todas las ramas de la ciencia.

Conceptos Fundamentales

A continuación se presentan a forma de glosario, una serie de términos que se manejan comúnmente en el estudio de

los sistemas, con el fin de establecer algunas bases conceptuales que manejaremos en el desarrollo de los esquemas sistémicos.

Sistema:

Conjunto dinámico e integrado de elementos que se interrelacionan e interactúan para el logro de determinados objetivos comunes.

Conjunto.-Sinónimo de Sistema.

Sistema Integral:

Se refiere a un conjunto mayor o suprasistema global que agrupa a varios sistemas menores o subsistemas.

Sistema Específico:

Se concibe como tal a un sistema menor o subsistema, componente del suprasistema.

Subconjunto.-Sinónimo de Sistema Específico.

Sistema Abierto:

Se refiere en forma convencional a aquel sistema que se vincula y depende en mayor o menor grado del medio ambiente externo. Es el sistema capaz de transformarse por la acción externa de su contexto.

Sistema Cerrado:

Es en forma convencional aquel sistema independiente cuya composición no es modificada por el medio ambiente externo.

Sistema Agregado.-Es el Sistema o conjunto que se ve progresivamente ampliado en su contenido

con nUéVOS componentes o elementos sin cambiar su estructura original.

Modelo:

Representación abstracta y simbólica de los componentes del sistema o realidad de la naturaleza.

Objetivo:

Es la finalidad proxima o remota que pretende lograr la acción del sistema. Es la razón misma de su existencia.

Función:

Es la acción o conjunto de acciones que caracterizan al sistema y a sus elementos. Es el medio manifiesto por el cual se logra el objetivo.

Interrelación:

Es la vinculación recíproca de los elementos y acciones del sistema y de éste con otros sistemas.

Rol:

Es el papel o importancia que tienen los elementos dentro del sistema, por las funciones que realizan, los medios de que se valen y la aportación que dan al logro de los objetivos.

Es también la trascendencia de las acciones del sistema y sus finalidades en el suprasistema al cual pertenece.

Nos dice orden a la jerarquización de los sistemas descentralizados a los centralizados.

Variable:

Es la función medible en términos cuantitativos a través de indicadores e índices.

Son los atributos o propiedades mensurables de los elementos.

Componente:

Es el elemento o parte integrante del sistema.

Estructura:

Se refiere al ordenamiento lógico de los componentes del sistema.

Configuración:

Consiste en la representación gráfica y simbólica de la estructura y sus componentes.

Entrada:

Comprende al conjunto de características de los insumos que alimentan la operación y el funcionamiento del sistema.

Proceso:

Es la secuencia adecuada y lógica de las acciones y mecanismos que transforman los insumos.

Procedimiento:

Es la secuencia cronológica de operaciones para realizar una tarea específica dentro del sistema.

Operación:

Es la descomposición detallada del contenido de una acción.

Acción:

Es la manifestación dinámica y creativa del sistema.

Salida:	Es el producto intermedio o final, efecto de la transformación de los insumos.	Implantación:	Es la parte del estudio del sistema que ejecuta, opera, administra la realización del sistema modificado.
Método:	Consiste en la forma o modo adecuado y oportuno de estudiar la estructura, funcionamiento y operación del sistema.	Evaluación:	Es la última parte del estudio del sistema que controla la operación y confronta los resultados del sistema.
Estudio del Sistema:	Se refiere al proceso cognocitivo e instrumentado del sistema.	Retroalimentación:	Se refiere a la autocapacidad dinámica del sistema para convertir sus productos en insumos para nuevos procesos.
Fases del Estudio del Sistema:	Corresponde al desagregamiento metodológico en partes del estudio del sistema.	Cibernética:	Componente dinámico moderno de las ciencias que se fundamenta en la realimentación y autocontrol de los procesos.
Análisis:	Es la parte del estudio del sistema actual o existente.	Lógica Simbólica:	Ordenamiento del razonamiento al conocimiento científico, a través de la representación simbólica de la matemática.
Diseño:	Es la parte del estudio del sistema que pretende modificarle en términos de objetivos, métodos y estructura.	Sinergia:	Efecto multiplicador de las acciones del sistema que se manifiestan en los productos obtenidos.
Prueba:	Es la parte del estudio del sistema que consiste en validar las modificaciones realizadas al sistema.	Entropía:	Tendencia natural de los elementos del sistema al desorden y al caos.
Instrumentación:	Es la parte del estudio de los sistemas que prevee los recursos para ejecutar las modificaciones que han sido detectadas y planeadas.	Antientropia:	Manifestación de los mecanismos del control del sistema que pretende ordenar sus elementos.

Negantropía:

Tendencia relativa de los elementos del sistema al orden y coherencia.

Omnicomprensía:

Enfoque global de la teoría de sistemas que concibe a la naturaleza como un todo integrado.

Flecha:

Es el sentido de circulación o flujo de las acciones del sistema.

Bloque:

Es la presentación gráfica de una función lógica del sistema.

Nudo:

Es el punto medio que se da en la flecha que interrelaciona en forma secuencial dos bloques o funciones.

Caja **Negra**:

Corresponde a este término, la idea que engloba dentro de un todo la entrada, el proceso, la salida y la retroalimentación del sistema.

Dialéctica Idealista:

Superación de contradicciones entre dos ideas.

Dialéctica Materialista:

Superación de contradicciones entre diversos grados de desarrollo de la materia.

ESQUEMA CONCEPTUAL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

Iniciamos este aspecto, haciendo mención de los principales lineamientos de las entidades paraestatales.

Objetivos

Una empresa pública industrial, puede considerarse que persigue entre otros, los siguientes objetivos:

Aportar recursos económicos, para el financiamiento del Gasto Público a través de una operación y funcionamiento eficiente, que genere utilidades.

- Satisfacer las necesidades prioritarias de tipo económico y social de la población mediante una producción y distribución económica y oportuna de bienes y servicios con calidad satisfactoria.
- Aprovechar en forma óptima los recursos financieros, materiales y humanos con que cuenta, por medio de una productividad adecuada en el manejo de los insumos,
- Contribuir al mantenimiento e incremento de los niveles de empleo mediante políticas de ocupación productiva y remuneraciones que mejoren el poder adquisitivo de los trabajadores.
- Contribuir al abaratamiento del costo de la vida, a través de una sana política de precios.
- Fomentar el desarrollo de mercados de consumo popular con productos básicos.
- Colaborar con la estrategia de inversión interna, industrialización y sustitución de importaciones del gobierno nacional.

- Promover la investigación básica, experimental y aplicada, que favorezca el desarrollo de tecnologías productivas propias.
- Integrar y desarrollar los recursos humanos con que cuenta, a través de la realización de acciones encaminadas al desenvolvimiento de aptitudes y habilidades; reorientación del comportamiento humano; reconocimiento de sus sentimientos y aspiraciones; fomento de estímulos y recompensas; administración justa de las remuneraciones y promoción de servicios y prestaciones sociales, culturales, deportivas, médico asistenciales y económicas complementarias al salario; que permitan la realización de los trabajadores y de sus familias.
- Aprovechar de modo óptimo o satisfactorio, los recursos materiales y financieros, mediante la racionalidad administrativa; favoreciendo con ello un mejoramiento en la productividad operacional.

Funciones

Para el cumplimiento de los objetivos, se hace necesario la realización efectiva y racional de las siguientes funciones básicas:

- Investigación y estadística de mercados de productos básicos.
- Planeación prioritaria de la producción industrial.
- Investigación y desarrollo técnico de los productos semi-elaborados y finales.
- Preparación industrial, localización y distribución de plantas de fabricación.
- Investigación y desarrollo técnico de los materiales productivos (directos) y no productivos (indirectos).

- Auditoría de calidad.
- Mantenimiento y conservación industrial.
- Proyección de planes de expansión industrial.
- Manejo de redes de distribución comercial.
- Publicidad, promoción y fomento de ventas.

Labor de ventas.

Administración y servicio de apoyo a ventas.

- Desarrollo de estrategias y planes de mercadeo para líneas de productos, grupos de productos, marcas, productos, envases y empaques.
- Realización de servicios y consultas técnicas a clientes y **usuarios**.
- Captación y manejo de fuentes y líneas de financiamiento.
- Manejo de crédito y la cobranza industrial y comercial.
- Manejo del efectivo y de valores.
- Manejo de títulos de crédito y participación en operaciones crediticias.
- Estudio de prefactibilidad de inversiones físicas y financieras.
- Presupuestación del gasto corriente (estimación de costos y gastos de producción, ventas, distribución y administración).
- Presupuestación del gasto de inversión (física: maquinaria, equipo, transportes, instalaciones, edificios de oficio).

nas, naves de producción, almacenes y en general bienes de capital).

(financiera: créditos, empréstitos, intereses, cambios en la paridad.)

— Estudio de rendimientos sobre la inversión y las ventas.

- Registro contable de operaciones.

- Formulación de estados financieros.

— Análisis, interpretación y dictámenes de los estados financieros.

- Investigación, y seguimiento del suministro.

Labor de compras.

Labor de tráfico y transportes.

Operación de almacenes, estadísticas y control de inventarios.

- Ejecución de los servicios generales de intendencia, mensajería, archivo, correspondencia, comunicaciones y transportes.

— Programación y requisición del personal.

- Entrenamiento y formación de personal.

- Administración técnica y operativa de las remuneraciones.

- Contratación, nombramiento y control de personal.

- Desarrollo de servicios y prestaciones para el personal.

- Manejo de los servicios médicos, medida del trabajo, higiene y seguridad industrial.

- Manejo de las relaciones individuales y colectivas de trabajo, dictámenes de conflictos, conciliación y litigios laborales.

Así mismo, es importante considerar las principales disposiciones jurídicas que en México rigen a las entidades paraestatales de tipo industrial, que delimitan el sistema regulativo de legitimidad y control administrativo.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley del Presupuesto, la Contabilidad y el Gasto Público Federal.

Ley General de la Deuda Pública.

— Ley Modificada de la Contaduría Mayor de Hacienda.

— Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

— Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.

- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

- Ley del Seguro Social.

— Ley del FONACOT.

Ley del INFONAVIT.

Ley Federal de Protección al Consumidor.

- Ley del Impuesto sobre la Renta.

- Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.

- Ley Federal del Timbre.

Código Arancelario.

Código Fiscal de la Federación.

Código de Comercio.

Código Sanitario.

- Ley de Títulos y Operaciones de Crédito.
- Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.
- Leyes, Acuerdos y Decretos que rigen a las ramas industriales.
- Acuerdos y Decretos que promueven la Reforma Administrativa.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determina la clasificación de las entidades u organismos públicos, y prevee los conceptos de empresas públicas, en sus artículos 10. y 30. del Título Primero, Capítulo Único y del Art. 450. al 540. del Título Tercero, Capítulo Único.

La Administración Pública Centralizada, está constituida de acuerdo con este ordenamiento por: La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

La Administración Pública paraestatal o agrupamiento global de las empresas públicas, está integrada por: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de finanzas y los fideicomisos. Las entidades paraestatales son consideradas como organizaciones que auxilian al Poder Ejecutivo de la Unión.

Así mismo, la Ley dispone que las acciones de las empresas del Estado conduzcan sus actividades en forma programada

y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de desarrollo del gobierno, establezca el Presidente de la República o a través de dependencias como las Secretarías de Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial, Hacienda y Crédito Público.

La Ley Orgánica, considera como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura o forma legal que adopten.

Las empresas de participación estatal se dividen en:

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, y
Empresas de Participación Estatal Minoritaria.

Dependiendo del grado de incidencia e ingerencia que el Gobierno Federal o sus Entidades Paraestatales tengan en dichas empresas.

Así pues, el ordenamiento orgánico estipula los siguientes requisitos para las Empresas Públicas de Participación Mayoritaria:

- a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal o algunas Entidades Paraestatales, consideradas por separado o en forma conjunta aporten o sean propietarias del 50% o más del capital social;
- b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
- e) Que al Gobierno Federal le corresponda de acuerdo a la Ley u ordenamiento respectivo la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros de los órganos supremos de gobierno, tales como: Consejo de Administración, Juntas Directivas, Consejo Directivo, desigual' al Direc-

tor, al Gerente o Funcionario Principal, o cuando tenga la facultad para vetar los acuerdos de la Asamblea o del órgano principal de gobierno.

Las Empresas de Participación Estatal Minoritaria son las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados en otra, u otras Empresas de Participación Estatal Mayoritaria incluidas en forma conjunta o separada posean acciones o partes que representen menos del 50% y hasta el 25% del capital.

La Ley hace mención que la vigilancia de la Participación Estatal, estará a cargo de un Comisario designado por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo responsable de la Coordinación del Sector correspondiente.

El Presidente de la República cuenta con la facultad para determinar agrupamientos de Entidades Paraestatales por sectores de actividad y administrativos, con el fin de conducir mejor las acciones a través de las cabezas de sector.

La propia Ley, establece claramente que a la Entidad Centralizada cabeza de sector, le corresponde planear, coordinar y evaluar la operación de las Entidades Paraestatales que le sean asignadas por el titular del Ejecutivo Federal.

Cuando los nombramientos del Presidente o miembros de los órganos de gobierno superiores de las Empresas Públicas corresponda al Gobierno Federal, el Presidente de la República podrá designar a los funcionarios que procedan.

También la Ley, dispone que el Ejecutivo Federal, en los casos que proceda, determinará qué funcionarios habrán de ejercer las facultades que implica la titularidad de las acciones que forman parte del capital social. A falta de dicha determinación, el titular de la entidad centralizada coordinadora del sector respectivo hará esa designación.

Por último la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, indica que las entidades paraestatales o empresas

públicas deberán proporcionar a las demás entidades del sector de su agrupamiento, la información y datos que les soliciten.

ESQUEMA SISTEMICO FUNCIONAL

Analizados los aspectos anteriores como **marco** de referencia teórica técnica, procederemos a delimitar un **esquema** de sistemas que pretende como propuesta el establecer un adecuamiento coherente, preciso y racional de los elementos, funciones, unidades orgánicas responsables de realizarlas, e interrelaciones que configuran al sistema de organización de una Empresa Pública Industrial.

La totalidad de la empresa representa al Sistema Integral de Administración o Sistema Principal, relacionado y dependiente del Suprasistema del cual forma **parte**; como puede ser el Sector y ramo económico productivo a que la entidad pertenece (agrupamiento sectorial por actividad y **por** sector administrativo, de acuerdo a la estrategia de regionalización adaptada por el Ejecutivo Federal, recientemente).

El Sistema Empresa como denominaremos a la organización productiva, se encuentra relacionado con su medio ambiente (Sistema Ecológico); el cual está configurado por los siguientes Subsistemas y componentes (que se encuentran entre paréntesis) :

— Medio Ambiente Físico.

(Sistema Geográfico: Hidrografía, Orografía, Topografía, Recursos Naturales, Clima).

- Medio Ambiente Económico.

(Sistema Económico: Sector de Actividad, Ramo Industrial, Mercado de Capitales, Mercado Interno, Mercado Externo, Mercado de Valores; Inversiones, Tributación, Crédito y Financiamiento; Empleo, Mano de Obra).

- Medio Ambiente Político.
(Sistema Político: Grupos de Presión, Partidos Políticos, Estructuras de Poder, Cuotas de Poder, Legitimidad, Representación, Arena Política).
- Medio Ambiente Demográfico.
(Sistema Demográfico: Conformación Étnica y Cultural de la población, Crecimiento Poblacional, Concentración Demográfica, Movilización Demográfica, Asentamientos Humanos, urbanos y rurales, distribución de la población).
- Medio Ambiente Educativo Cultural.
(Alfabetización, instrucción primaria, media y tecnológica; educación preparatoria y superior, Cultura Popular, Idiosincracia, Costumbres y Hábitos, Educación para adultos).
- Medio Ambiente Laboral.
(Mercado de Trabajo, Estructura y Composición de los Sindicatos, Contratación, Leyes colectivas, Medicina del Trabajo, Inspección del Trabajo, Capacitación, Mano de Obra, Relaciones de Trabajo, mano de obra. Relaciones de Trabajo. Servicio Público del Empleo).
- Medio Ambiente Biológico.
(Seguridad Social, Medicina Social y Salud Pública, Medicina Preventiva, Asistencia Médica, Vivienda Popular, Vestido, Alimentación).
- Medio Ambiente Tecnológico.
(Investigación básica, experimental y aplicada; Desarrollo de Tecnologías Pro-

ductivas, Transferencia de Tecnología, Dependencia Tecnológica).

- Medio Ambiente Administrativo.
(Ubicación: Nivel Macro-Administración Pública Federal, Paraestatal, Nivel Meso-Sector de actividad Industrial, Sector Administrativo constituido por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, Subsecretaría de la Industria Paraestatal.

Enlace para organización con la Coordinación General de Estudios Administrativos. Enlace para Informática, Planeación y Evaluación del crecimiento y expansión con la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Enlace para financiamiento con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Enlace para comercialización y exportaciones con la Secretaría de Comercio e Instituto Mexicano de Comercio Exterior).

El sistema Ecológico descrito, determina las características de los contextos inmediatos y remotos dentro de lo que opera y participa el Sistema Empresa. Visto esto en su omnicomprensión, representa la Ecología, el Suprasistema al que pertenece el Sistema Específico Empresa.

El Sistema Empresa Pública Industrial, puede configurarse como sigue:

Regulativo: (de normalización general).

- Planeación
- Organización

- Dirección
- Control
- Consultoría Jurídica.

Sustantivo: (Propias del giro de la entidad, directamente orientadas a los objetivos institucionales).

- Ingeniería
- Producción
- Comercialización
- Servicio al consumidor
- Auditoría Financiera
- Control de Calidad.

Adjetivo: (De integración de recursos y apoyo administrativo).

- Personal (Recursos Humanos)
- Abastecimientos (Recursos Materiales)
- Finanzas (Recursos Financieros)
- Informática (Tratamiento de la Información)
- Auditoría Interna (Control Interno Financiero).

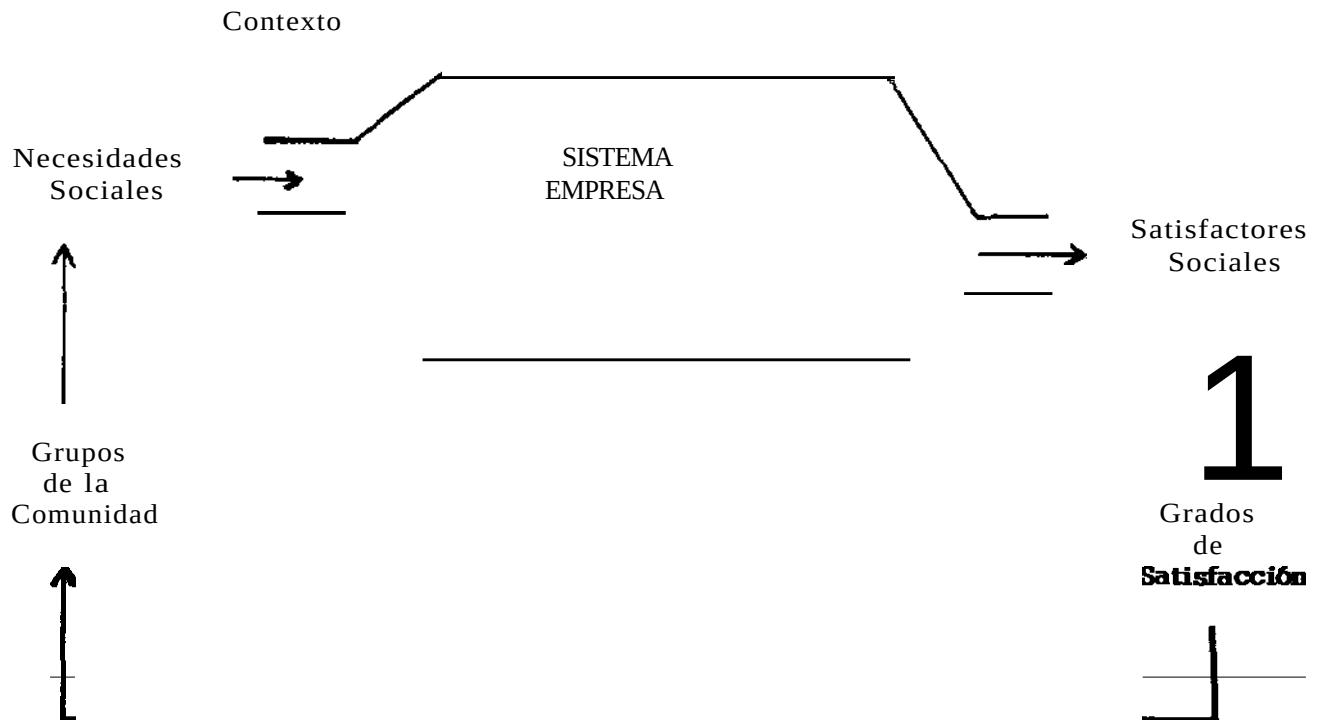
Las anteriores Sistemas y Componentes pueden ser representados gráficamente como sigue:

Las anteriores Sistemas y Componentes pueden ser representados graficamente como sigue:

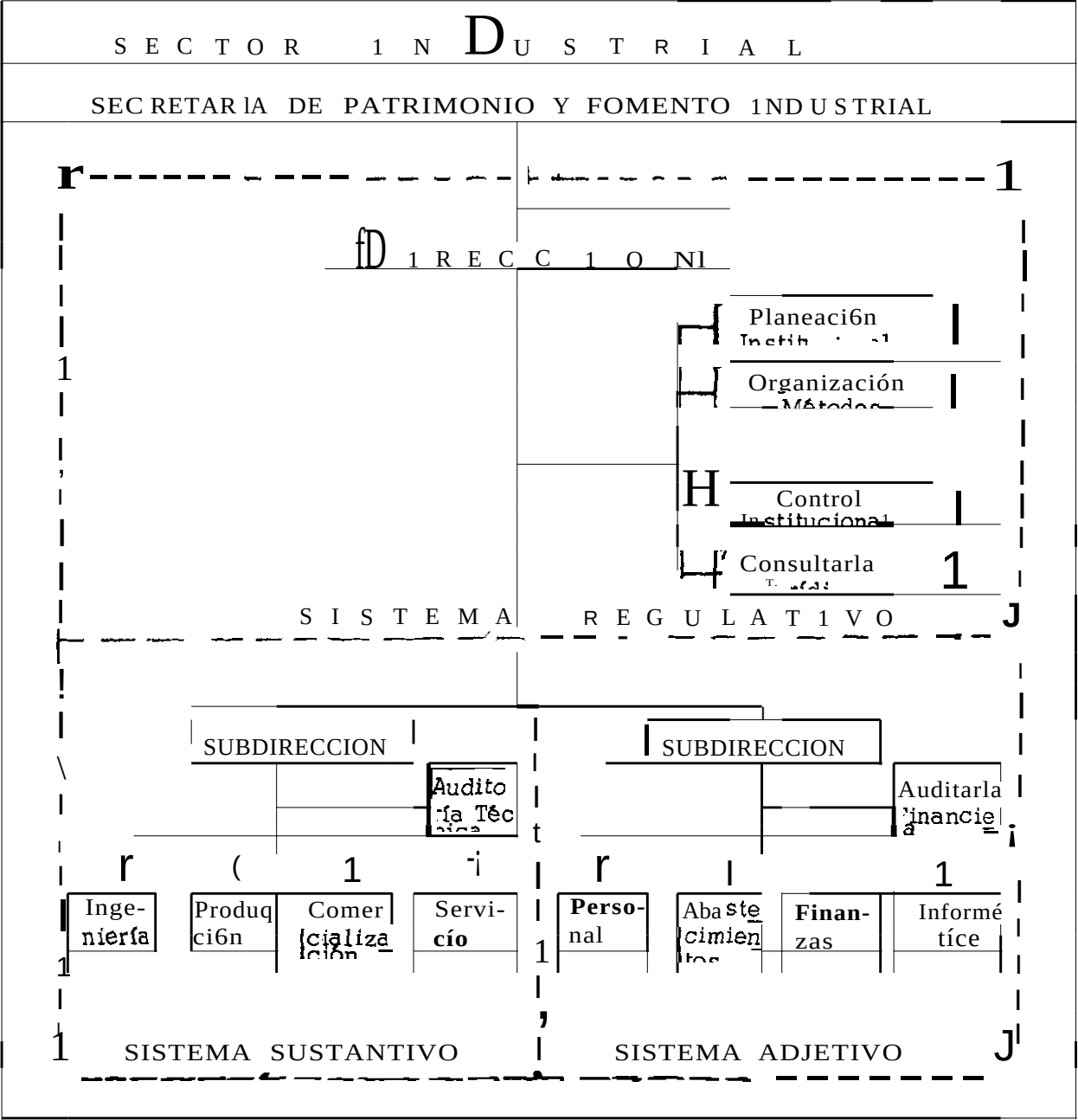
1. - Diagrama Básico del Sistema Empresa
(Caja Negra)



2. - Diagrama Contextual del Sistema Empresa



3.- DIAGRAMA GENERAL DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL SISTEMA
EMPRESA



LAS UNIDADES DE ORGANIZACION y METODOS EN EL PROCESO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO

Francisco J. CAMARENA NAVARRO

INTRODUCCION

Las tareas de mejoramiento administrativo son, sin lugar a duda, una acción fundamental para que la Administración Pública pueda proporcionar adecuadamente los servicios a que tiene derecho la comunidad que le dio origen.

Cualquiera que sea el nivel de Gobierno: Federal, Estatal o Municipal, cualquiera que sea la actividad desempeñada: de servicios, de construcción de obras, educativa, de tenencia de la tierra, etc., el aparato gubernamental deberá ser eficiente, o sea aprovechar al máximo sus recursos, para que de manera eficaz se alcance el objetivo propuesto.

En el contexto operativo de la Administración Pública Federal se consideró necesaria que la actividad de organización y métodos del México de hoy, se institucionalizara en un órgano permanente que pudiera preparar y mantener el mejoramiento administrativo de las Dependencias que lo configuraban.

En este orden de ideas se presentan en este documento las acciones relacionadas con Unidades de Organización y Métodos, que hemos podido observar en una década de practicantes de la organización.

2. GENESIS DE LAS UNIDADES DE ORGANIZACION y METODOS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

La función de Organización y Métodos surgió como un instrumento fundamental de cambio organizativo planeado,

con el deseo de dotar al sistema administrativo público de una capacidad de acción racional, en la consecución de los objetivos del Estado moderno y se inicia en forma incipiente, a principios del presente siglo, en el Centro de Investigación Municipal de Nueva York. La influencia que ejerció la nueva clase empresarial en el Gobierno Municipal de los Estados Unidos, se expresó al través de la aplicación de la administración científica en el manejo de los asuntos públicos.

Frederick W. Taylor, considerado como el precursor más relevante de las ciencias administrativas, creó una fuerte corriente de pensamiento en la administración privada en los Estados Unidos. Más tarde, estas nuevas ideas se aplicaron en el ámbito público federal.

En 1921, el Presidente Taft, creó la primera Comisión de Investigación Administrativa del Ejecutivo Federal. En 1937 el Presidente Roosevelt, inició un proceso de Reforma Administrativa que culminó con la creación del Gabinete Ejecutivo del Presidente, donde se adscribió la función de Organización y Métodos. Durante la Segunda Guerra Mundial se registraron avances importantes en el proceso de racionalización administrativa. De 1947 a 1949 y de 1953 a 1955, funcionaron sendas Comisiones de Organización del Poder Ejecutivo Federal en el vecino país del Norte; estas comisiones "Hoover" aportaron metodologías de trabajo, diagnósticos y recomendaciones clave para institucionalizar la Reforma Administrativa. En la actualidad, la función de

Organización y Métodos es parte fundamental de la vida de las Instituciones Públicas.

En la Gran Bretaña, se creó en 1942, la División de Organización y Métodos del Tesoro Británico, con el fin de racionalizar los servicios públicos y ser así, más eficientes en su acción bélica en la Segunda Guerra Mundial. Con posterioridad al conflicto internacional, se llevó al cabo una reforma administrativa al través de un proceso de descentralización y se adscribieron a cada uno de los ministerios, unidades sectoriales de Organización y Métodos. Por último, la Dirección de Organización y Métodos del Tesoro Británico, funciona en el presente, como una Unidad Central Normativa, de asistencia técnica y de formación y capacitación del personal de sus unidades periféricas.

Otros países europeos que han institucionalizado la función de Organización y Métodos, en su acción de racionalización administrativa, han sido Francia, Suecia, los países Bajos y España.

En América Latina, se han registrado experiencias importantes en la implantación y operación de las unidades de Organización y Métodos en los esfuerzos de mejoramiento administrativo. Podríamos decir que ha existido un esfuerzo estatal por incrementar la capacidad de acción gubernamental; aunque no siempre se ha institucionalizado, ni ha obedecido a estrategias de cambio global, no sólo en los gobiernos latinoamericanos sino en sus sociedades.

En Brasil, la acción de reforma administrativa se inició en 1936, con la instalación de la Comisión Federal de Servicio Civil y de las Comisiones de Eficiencia de los Ministerios de Estado. En 1938, se creó el Departamento Administrativo del Servicio Público, y se encargó, entre otras cosas, de mejorar la organización administrativa. En 1956, se formó la Comisión de Estudios y Proyectos Administrativos y presentó un diagnóstico general que sirvió de base para iniciar, en 1967, el programa de Reforma Administrativa.

En Venezuela, se fundó dentro del Ministerio de Hacienda, la Comisión para Estudios Financieros y Administrativos, en 1947. Esta Comisión inició los trabajos de mejoramiento administrativo, pero su acción fue muy limitada. Es hasta 1958, cuando se creó la Comisión de Administración Pública encargada de emitir un informe que serviría de base para poner en marcha el proceso de Reforma Administrativa. En 1962, se fundó la Escuela de Administración Pública, dependiente de la Comisión, con el propósito de crear los cuadros de analistas necesarios para sustentar el proceso de cambio organizativo.

Otros países que han encaminado una energía gubernamental con el fin de dotar a la administración pública de nuevas dimensiones organizativas, han sido Colombia, con la Reforma Administrativa del Presidente Carlos Lleras Restrepo en 1968, Ecuador, Bolivia, Perú y Argentina.

3. LAS UNIDADES DE ORGANIZACION y METODOS y LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO

3.1 Sus antecedentes hasta 1965

Los antecedentes de las Unidades de Organización y Métodos se mimetizan con aquellos correspondientes a los esfuerzos de racionalización administrativa del Estado Mexicano. En la vida del México independiente se sucedieron hechos históricos importantes, en torno a la acción de reforma del aparato administrativo público. Desde el Primer Reglamento de Gobierno, en 1821, se manifestó la preocupación del poder público por contar con un instrumento capaz de concretar sus decisiones políticas.

Las Constituciones Políticas, así como las Leyes Orgánicas del Ejecutivo, compilan los intentos de Reforma Administrativa, registrados en el siglo pasado y principios del presente, siendo al término de la lucha armada de 1910 cuando se establecen indicadores, a partir de los cuales, se observan sustanciales transformaciones en el aparato público, cuyo creci-

miento empezaba a constituir una de sus principales características (hacia 1922 el número de Dependencias con que contaba el Ejecutivo era de catorce).

Es en este contexto, dentro del que se proponen los mecanismos de planeación, control y coordinación del aparato administrativo público, siendo los principales esfuerzos realizados para el susodicho propósito, los citados a continuación:

- En 1932 se creó el órgano que se podría considerar el antecedente de la promoción de reformas en el ámbito administrativo, esto es, la Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual fue facultada para llevar a cabo estudios de organización administrativa, coordinación de actividades, etc., con el propósito de lograr la eficiencia de los servidores públicos.
- En 1943 se lleva a efecto un nuevo esfuerzo de coordinación en las actividades de la administración pública, por lo que el Ejecutivo acordó crear una Comisión Intersecretarial, a fin de mejorar el funcionamiento de la Administración Pública.
- La complejidad del aparato público, obligó a que en 1947 la Ley de Secretarías de ese año, contemplara el establecimiento de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con el fin de centralizar aspectos comunes del haber administrativo.
- La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, contiene el establecimiento de la Secretaría de la Presidencia, como entidad encargada específicamente, de auxiliar al Ejecutivo en lo referente a la programación, coordinación y evaluación del desarrollo económico-social, así como la programación del gasto público y la coordinación de los programas de inversión de los diversos órganos de la Administración Pública.

3.2 Su gestación de 1965 a 1970

El punto de partida del movimiento contemporáneo de la Reforma Administrativa en México, se ubica sin lugar a dudas, en la fundación de la Comisión de Administración Pública, creada en 1965. El Secretario de la Presidencia el 9 de abril de 1965, encargó a esta Comisión la tarea de cumplir con lo dispuesto en la Fracción IV, del Artículo 16, de la entonces Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, bajo las siguientes directrices:

1. Dictaminar la más adecuada estructura de la Administración Pública y las modificaciones que deberían hacerse en su actual organización para:
 - a) Coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico del país, con justicia social.
 - b) Introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental, que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior.
 - e) Lograr mejor preparación del personal gubernamental.
2. Proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan.

La Comisión de Administración Pública estuvo presidida por el Licenciado José López Portillo, como Secretario, el Lic. Carlos Vargas Galindo, y los demás integrantes fueron los licenciados Julio Rodolfo Moctezuma, Fernando Solana, Emilio Mújica y Gustavo Martínez Cabañas; posteriormente se incorporaron los licenciados José Enrique Gama Muñoz, Leopoldo Ramírez Limón, Guillermo Velázquez Herrera, Carlos Tello Macías y el Dr. Pedro G. Zorrilla Martínez.

En 1968, se formó el Secretariado Técnico de la misma, que estuvo a cargo del Licenciado Alejandro Carrillo Castro, quien contó con la asesoría del Lic. Miguel Duhalt Krauss.

Dicha Comisión, después de dos años de investigación, presentó un "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana", que contenía un diagnóstico sobre los aspectos administrativos más relevantes y sendas recomendaciones encaminadas a transformar el aparato administrativo público, para que fuera más eficiente y eficaz en el cumplimiento de las metas del Desarrollo Nacional.

En el análisis efectuado se subrayó el aspecto de la planeación administrativa y se concluyó que "no se encontraron, propiamente, instrumentos para la planeación administrativa encargada de estudiar y analizar la organización técnica de las actividades, para elevar la eficiencia y prever, en su caso, futuros cambios de estructuras y procedimientos. .. sólo dos Secretarías de Estado cuentan con oficinas de Organización y Métodos, lo que da una idea de la falta de investigación sobre las estructuras administrativas y los sistemas de operación y, consecuentemente, de la ausencia de planeación administrativa".

Así, esta Comisión recomendó que en cada Secretaría y Departamento de Estado se creara una Unidad de Organización y Métodos para "estudiar, analizar y planear la actividad administrativa de la dependencia". Sugería también que la Comisión fuera el órgano normativo de tales unidades.

3.3 Su institucionalización de 1971 a 1976

A partir de 1971, se institucionaliza el proceso de Reforma Administrativa y en él, se crean y fortalecen las Unidades de Organización y Métodos del Sector Público. En las "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976" que incluye los programas específicos, se da una gran importancia al papel que le corresponde desempeñar a las unidades citadas.

El acuerdo presidencial del 27 de enero de 1971, dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, los organismos

descentralizados y las empresas de participación estatal, del Ejecutivo Federal, deberán realizar "los actos que legalmente procedan para que se establezcan unidades de Organización y Métodos Con el propósito de asesorar técnicamente el planteamiento y la ejecución de las reformas que dependan directamente del titular de cada Dependencia o del funcionario en el que éste delegue la autoridad en materia de **coordinación y racionalización administrativa**".

Un segundo acuerdo presidencial, expedido el 13 de marzo de 1973, considerando "los logros y obstáculos experimentados durante el proceso inicial del programa de reforma **administrativa...**", determinó que **"los titulares de cada una** de las Secretarías y Departamentos de Estado deben procurar dar la atención que requiere el programa de reforma administrativa de su dependencia, presidiendo las Comisiones Internas de Administración y asesorándose directamente por las unidades de Organización y Métodos y de Programación, con el propósito de garantizar y lograr una adecuada coordinación de las medidas que se establezcan para el sector **público en su conjunto**".

El tercer acuerdo presidencial que incidió directamente en la operación de las unidades de Organización y Métodos del Sector Público, fue el expedido el día 5 de abril de 1974. En dicho acuerdo se estableció que "corresponde a la Secretaría de la Presidencia llevar al cabo visitas periódicas de evaluación en materia de reforma administrativa, así como elaborar los diagnósticos necesarios, relacionándose para ello con las Comisiones Internas de Administración y con las Unidades de Organización y Métodos".

3.4 Estado Actual de las Unidades y su Evolución Histórica

Como es de todos conocido, a finales de la década de los 40, se inicia la creación de las Unidades de Organización y Métodos en las dependencias del Sector Público, con objeto de lograr mayor eficiencia en las actividades que desempeñaban las mismas.

Entre ellas, podemos mencionar las de: la Secretaría del Patrimonio Nacional (1947); del Banco de México, S. A., (1954); la Secretaría de Industria y Comercio (1959); del I.S.S.S.T.E., (1964); la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (1965); la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1965) ; la Secretaría de Gobernación (1966) ; la Secretaría de Recursos Hidráulicos (1967); UNAM (1966); la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1968) ; del Instituto Mexicano del Petróleo (1968) y del Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., (1969). Cabe hacer mención que desde el año de 1967, se venía realizando la función de Organización y Métodos en la Contraloría del Departamento del Distrito Federal, que en la UNAM, se creó la Comisión de Estudios Administrativos para tal fin, que el Reglamento Interior de la SOP, expedido en 1964 establecía una Comisión de Normas y Procedimientos (administrativos) y que la Unidad de la Secretaría de Recursos Hidráulicos se denominó Oficina de Análisis y Supervisión de Sistemas y dependía del Contralor General.

En la presentación de estructuras que los titulares de las Dependencias de la Administración Pública centralizada, hicieron al Presidente para su aprobación en diciembre de 1970, solamente se contaba con dos Unidades con esta **función a nivel de estructura superior, la Dirección General de Métodos y Sistemas de SEPANAL** que ya venía trabajando, y la Dirección General de Organización y Métodos de SOP, como unidad de nueva creación.

A partir de 1971, se crea dependiente de la entonces Secretaría de la Presidencia, la Dirección General de Estudios Administrativos como organismo central de promoción y coordinación de la reforma administrativa del Gobierno Federal a nivel macroadministrativo,

El 27 de enero del mismo año, el titular del Ejecutivo Federal dicta a las dependencias del Sector Público un Acuerdo en el que señala la necesidad que se establezcan Unidades de Organización y Métodos en todas las Dependencias y Entidades que integraban la Administración Pública. De

esta manera se formaliza la operación de las Unidades que ya existían y se fortalece su funcionamiento.

De acuerdo con lo establecido en dicho acuerdo, se crearon Unidades de Organización y Métodos en las entidades públicas federales a nivel de Dirección General, Subdirección o Unidad, hasta llegar a un total de 71 durante el sexenio anterior.

A fin de coordinar su acción, la Dirección General de Estudios Administrativos vitalizó el funcionamiento del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos, COTECUOM, mismo que presidió y que venía funcionando desde la Comisión de Administración Pública en el año de 1969.

Sin embargo, ante el poco conocimiento y experiencia que existía en México de la función de Organización y Métodos, en general las Unidades, o tenían poco trabajo o bien se les hizo responsables de la función de Reforma Administrativa interna de su dependencia, por lo que se vió la necesidad de vincularlas permanentemente a las tareas que tenían a su cargo las Oficialías Mayores y casi simultáneamente a esto, desapareció la acción del Comité Técnico Consultivo.

No obstante ello, durante los años comprendidos entre 1971 y 1973, dicho Comité llevó a cabo múltiples reuniones en la Ciudad de México y 5 plenarias en diversos puntos del país, las cuales sirvieron para conocer acciones concretas de las dependencias anfitrionas y determinar diversas cuestiones relacionadas con su función.

Así, en la Reunión celebrada en Oaxtepec, Morelos, se definieron los planes mínimos; en Atlahuétzia, Tlaxcala, se analizó la integración y formación del personal de las Unidades de Organización y Métodos; en Poza Rica, Veracruz, se plantearon problemas de desconcentración y descentralización administrativa; y en Zihuatanejo, Guerrero, se analizaron y establecieron políticas y funciones de desconcentración,

Se efectuaron también, diversas reuniones de evaluación, las que fueron presididas por el Secretario o Subsecretario de la Presidencia y que culminaron con la visita al Presidente de la República el 4 de octubre de 1972, la que originó diversos Acuerdos del Titular del Ejecutivo Federal en esta materia.

En enero del presente año y siguiendo los lineamientos señalados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, promovida por el actual Presidente de la República, se crea, al más alto nivel Ejecutivo Federal, la Coordinación General de Estudios Administrativos para estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública y coordinar y evaluar su ejecución.

Como una de las primeras actividades de Reforma emprendidas durante la presente administración, podemos mencionar la reunión de trabajo celebrada en Oaxtepec, Mor., en la que se revisaron y fortalecieron los puntos del Plan Mínimo de Reforma Administrativa interna de las dependencias y el 28 de enero, son presentados por el Presidente de la República, durante la sesión de gabinete que se celebró y en la que el Lic. José López Portillo invita a sus colaboradores a llevar a cabo una Reforma Administrativa y no una aventura administrativa.

El 22 de julio pasado en una reunión similar, fueron presentados los lineamientos para la coordinación sectorial de la Administración Pública Federal y que fueron analizados en una sesión plenaria de jefes de las Unidades de Organización y Métodos de los sectores Central y Parastatal en las instalaciones del CIESS.

En los diversos Reglamentos Interiores de las dependencias del Sector Central que a la fecha han sido publicados (excepto el Departamento del Distrito Federal y la Secretaría de Educación Pública) se contempla el establecimiento en casi todas las dependencias centrales de Unidades de Organización y Métodos Con distintas denominaciones y funciones, como se puede apreciar en la siguiente lista:

- a) Unidad de Organización y Métodos
 - Secretaria de Comercio
 - Secretaria de Marina
 - Secretaria de Relaciones Exteriores
- b) Dirección General de Organización y Métodos
 - Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos
 - Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
 - Secretaria de Comunicaciones y Transportes
- c) Dirección General de Organización y Capacitación Administrativa
 - Secretaria de la Reforma Agraria
- d) Dirección General de Organización y Cómputo Electrónico
 - Secretaria de Patrimonio y Fomento Industrial
- e) Dirección General de Organización y Programación
 - Departamento de Pesca
- f) Dirección General de Programación, Organización e Informática
 - Secretaria de Trabajo y Previsión Social
- g) Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, y una Dirección de Organización
 - Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

El resto de las Dependencias del Sector Central si tienen Unidades responsables de esta función sólo que no lo manifestaron en su Reglamento Interior.

4. NATURALEZA DE LAS UNIDADES DE ORGANIZACION y METODOS

4.1 Objetivo

Este elemento fundamental que señala el propósito de las Unidades se ha definido como:

"Llevar a cabo los estudios administrativos que coadyuven a la superación de las actividades a cargo de las Instituciones, elaborar y actualizar los documentos de divulgación de los sistemas administrativos implantados y procurar el adecuado aprovechamiento de los recursos disponibles acordes con los lineamientos fijados por las autoridades superiores, a fin de asegurar la eficiencia operativa de la Institución".

4.2 Funciones

Se presentan dos listados de funciones, el primero corresponde a lo que había adecuado por acciones primarias o lecturas de textos de origen nacional y extranjero, y el segundo a lo que a seis años después se ha comprobado que puede realizarse:

a) Funciones para una Unidad de **Organización** y Métodos en el año de 1971.

1. Investigación, estudio e implantación sobre organización y métodos.
2. Investigación, estudio e implantación de modificaciones a la estructura organizativa o administrativa.
3. Desarrollo del personal para nuevos sistemas, en coordinación con las Dependencias de Personal y de Capacitación.
4. Evaluación del personal.
5. Evaluación de asignación de los elementos humanos disponibles en la Institución.
6. Interpretación y establecimiento de normas de **operación**.
7. Estudio de distribución de espacio en las Dependencias.
8. Estudio e investigación de las condiciones ambientales y de actitudes.
9. Auditorías de eficiencia administrativa.
10. Elaboración de formas, instructivos y manuales, incluyendo su actualización.
11. Investigación, estudio e implantación de sistemas de información, especialmente de computación, en rela-

ción operativa con la Dependencia que tiene a su cargo estos servicios al través de un coordinador y asesor especializado, que deberá investigar la aplicación de sistemas en el área de procedimientos administrativos.

12. Establecimiento de normas sobre equipo de oficina, con determinaciones específicas.
13. Estudio de productividad de la maquinaria y/o equipo instalado.
14. Investigación, estudio e implantación de sistemas de **archivo, correspondencia y servicios generales**.
15. Establecimiento de sistemas de control administrativo.
16. Reorganización y coordinación de la administración foránea.
17. Recomendación de nuevas técnicas de programación en materia presupuestal,
18. Investigación y recomendación de sistemas de control para la utilización de maquinaria y vehículos a cargo de la Institución.
19. Estudio y perfeccionamiento de sistemas para el control de opinión pública.
20. Funciones de apoyo para la determinación metodológica en las investigaciones de las Dependencias fundamentales de la Institución.
21. Coordinación de estudios sobre seguridad e higiene.
22. Estudios para supervisión interna.

b) Funciones para una Unidad de Organización y Métodos en el año de 1977.

1. Proponer las reformas administrativas que correspondan al ámbito y responsabilidad interna de la Institución.
2. Estudiar, proponer e implantar modificaciones a la estructura organizativa y administrativa, así como las tareas de mejoramiento que en su caso se requieran.
3. Apoyar técnicamente a las dependencias de la Institución de manera sistemática y permanente, en aquellos aspectos de organización que les permita racionalizar sus tareas.

4. Colaborar en la distribución adecuada de los elementos humanos disponibles en la Institución y evaluar la eficiencia del desempeño de las tareas del personal de la misma.
5. Estudiar y proponer en su caso el mejoramiento de las condiciones de trabajo y actividades del personal.
6. Colaborar en la asignación adecuada de las cargas de trabajo del personal y evaluar en su caso la eficiencia operativa.
7. Colaborar en la implantación de las nuevas técnicas de presupuesto y de programas en la Secretaría.
8. Estudiar y proponer la distribución de espacios más adecuados y el mejoramiento del medio ambiente en las dependencias.
9. Realizar estudios sobre la capacidad y productividad real del mobiliario y equipo de oficina principalmente, y proponer en su caso normas para su mejor aprovechamiento.
10. Estudiar, proponer e implantar sistemas de archivo, **correspondencia y demás servicios auxiliares.**
11. Llevar a cabo el análisis, diseño y control de las formas operativas necesarias para atender los procedimientos de la Institución.
12. Elaborar en colaboración con las dependencias de la Institución los documentos normativos de divulgación administrativa necesarios para su adecuado funcionamiento, como manuales, instructivos y catálogos, entre otros.
13. Colaborar en la organización y evaluación operativa de la administración desconcentrada.
14. Colaborar en la organización y funcionamiento de las unidades de servicio administrativo de las dependencias y en su caso llevar a cabo auditorías de operación para los ajustes correspondientes.
15. Diseñar los instrumentos y el método para las auditorías de eficiencia administrativa y en su caso proponer los sistemas de control que correspondan.
16. Colaborar para el diseño, implantación y perfecciona-

- miento de los sistemas de información de la Secretaría incluyendo el mecanismo de acuerdos institucionales.
17. Llevar a cabo actividades relacionadas con el diseño de procedimientos sobre suministros, almacenes e inventarios y demás relativos al manejo de los recursos materiales de la Institución.
18. Establecer coordinación operativa con la Dependencia de Servicios Electrónicos en lo relativo a servicios de cómputo para el análisis, elaboración e implantación de sistemas de trabajo.
19. Coordinar los estudios sobre seguridad e higiene.
20. Formar parte de la Comisión Interna de Administración coordinando al secretariado técnico, así como desempeñar las representaciones que le señale el Titular del Ramo.
21. Contribuir al mejoramiento de los medios de orientación e información al público.
22. Promover y participar en la elaboración de cursos de capacitación de la Secretaría.
23. Llevar a cabo las demás funciones que expresamente le sean encomendadas por las autoridades superiores afines a las fracciones que anteceden.

4.3 Adscripción

Desde que se planteó la necesidad de contar con Unidades de Organización y Métodos como órganos encargados de promover los cambios y mejoras administrativas, con miras a **procurar la eficacia y eficiencia de las organizaciones**, se puso en discusión el nivel que dichas unidades deberían de ocupar en la pirámide organizacional, no obstante la concepción apriorística de coadyuvantes al mejoramiento administrativo, que de ellas se había forjado. Sus características de asesoría determinaron, que dichas Unidades dependan de un ente con jerarquía lineal definida y al mayor nivel posible, lo que permite que su función abarque el área más amplia posible de la organización la cual, es considerada como un sistema.

De lo susodicho se puede asegurar, que la función de organización, depende en gran medida del nivel de ascrpción en el que se encuentra incerta y la decisión de que sea delegada.

Debido a que el señalamiento en el acuerdo del 27 de enero de 1971 sobre la ubicación y reporte de una Unidad de Organización y Métodos, no fue claro, las Unidades han estado bajo la dependencia y dirección de diversos **funcionarios superiores**;

En el Sector Central

— De los Secretarios

- SOP (1971) y SAHOP (1977)
- Marina
SCT (1974-1976)
- SC (1977)

- De los Subsecretarios

- SP (1971-1976)

Del Oficial Mayor

- SRH (1971-1976)
- SRA
- SOP (1972-1976)
- SCT (1977)

- De Directores de Administración

- SRE
- SDN

— De otros Directores

- SEP (1971-1976)

En las Entidades del Sector Paraestatal su colocación es-

tructural ha seguido caminos similares de jerarquía de los señalados para el Sector Central.

4.4 Personal

Si bien la función de Organización y Métodos, en sus inicios fue desempeñada por diversos técnicos que para tal propósito habían seguido cursos en que se enseñaban las técnicas utilizadas en dicha labor, hoy en día, la complejidad de las organizaciones y de los sistemas y procedimientos de trabajo utilizados en la práctica permanente, exige que su análisis y diseño sean realizados por personal **con conocimientos más amplios, siendo los centros de estudio de alta enseñanza administrativa**, la fuente de la que se selecciona el elemento humano que labora en las Unidades de Organización y Métodos contemporáneas.

La actividad multidisciplinaria constituye otra de las características del personal de Organización y Métodos, y los conocimientos genéricos que deben poseer comprende (entre otros): teoría organizacional, investigación de operaciones, psicología social de las organizaciones, computación y programación, metodología de la investigación administrativa, proceso administrativo, desarrollo organizacional o desarrollo institucional planeado, etc.

Las áreas particulares de trabajo, que deben de dominar, se refieren al análisis de la organización, el diseño y control de formas, simplificación del trabajo, la elaboración de manuales de diversa índole, etc.

Se deducen en esta orden de ideas, las características del personal de organización y métodos, entre los que destacan: un amplio conocimiento en aspectos científico-administrativos, así como de ciencias afines a ésta última, conocimiento de las técnicas específicas de organización y métodos. Obviamente, los profesionistas dedicados a esta labor deberán poseer una mente analítica, sintética y cons-

tructiva para poder llevar a buen éxito la Reforma Administrativa de su Institución y por ende del Sector Público.

Asimismo, deben caracterizarse por poseer una verdadera vocación de servicio, un claro y decidido interés por su labor y un elemento "armado de paciencia, tacto, capacidad para persuadir, expresividad y sobre todo, un verdadero estrategia", para vender sus ideas como lo señala Xavier Ponce de León en su ponencia "El Personal de las Unidades de Organización y Métodos", presentada en el curso para analistas administrativos en el Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

En realidad, se ha venido afrontando el problema de que parte del personal de las Unidades de Organización y Métodos, tanto directivo como operativo le ha faltado experiencia laboral previa a su ingreso, en esta materia, sin embargo, considero que a corto plazo, se podrá subsanar esta situación siempre y cuando los sostenga esta actividad. Lo que se deberá buscar es que el personal que integre estas Unidades sea el más idóneo y suficiente para desempeñar la función.

4.5 Metodología de Investigación

La metodología de investigación que se sigue en la función de organización y métodos, proviene de aquella que se utiliza en las ciencias sociales. Dicha metodología se ha enriquecido con los aportes que ha brindado la praxis de la investigación administrativa, realizada por las diferentes Unidades de Organización y Métodos del Sector Público Federal.

La Dirección General de Estudios Administrativos en el año de 1972, promovió que el Comité Técnico Consultivo de las Unidades de Organización y Métodos se abocara a la tarea de revisar la guía técnica que al respecto ese mismo Comité había elaborado en 1969, documento que amplia-

mente se difundió entre la comunidad dedicada a la investigación administrativa. Este valioso documento sirvió para uniformar criterios y enfoques en la difícil tarea de diagnosticar la problemática administrativa y diseñar mejores estructuras, sistemas, procedimientos y métodos de trabajo que elevaron la eficiencia y eficacia de las Instituciones Públicas.

La metodología de investigación referida, comprende seis fases, a saber: la primera es la planificación del estudio; que parte de una primera definición del problema a analizar e incluye la determinación de las fuentes internas y externas de captación de problemas, la fijación del objetivo de estudio, una investigación preliminar, la autorización para realizar el estudio y el plan de trabajo.

La recopilación de datos constituye la segunda etapa del proceso indagador; aquí se definen las variables y los indicadores que nos van a orientar en la recabación de los datos, las técnicas de recopilación, los tipos de registro, la clasificación, tabulación y procesamiento de los datos y la presentación de los mismos para efectos del análisis.

Terminada la fase de recopilación y registro de los datos --dice la guía técnica- "éstos deberán someterse a un proceso de análisis o examen crítico que permita descubrir las causas que impiden la operación normal de un sistema, un procedimiento o un método de trabajo, generando **deficiencias, errores, retrasos, duplicaciones, despilfarros**, etc.". En esta etapa, el procedimiento de análisis deberá observar la secuencia que marca el método científico de conocer el hecho, describirlo, descomponerlo, examinarlo críticamente, definir relaciones, determinar sintomatología y formular un diagnóstico administrativo al respecto.

La siguiente fase es la de formulación de recomendaciones que son el producto del desarrollo de alternativas de solución al diagnóstico efectuado en la fase anterior. Una vez

decidido el mejor camino, se emprende la tarea de diseñar el nuevo sistema, que deberá incluir los requerimientos de recursos, tiempo y costos de implantación, operación y desarrollo del mismo.

La implantación del nuevo sistema constituye la penúltima etapa del proceso metodológico. Previo al arranque y operación del sistema en cuestión deberá decidirse el método de implantación, pudiendo ser el proyecto piloto; el método instantáneo; la implantación en paralelo y el método parcial o por aproximaciones sucesivas.

Por último, el ciclo se cierra con la evaluación del sistema implantado. En esta fase se ejerce una observación sistemática y evaluaciones periódicas, que permiten constatar el grado de efectividad con que opera, así como las desviaciones habidas. Se investigan las causas de desviación y se sugieren las medidas correctivas necesarias para cumplir con el objetivo propuesto.

5. DESARROLLO DE LA CAPACIDAD INSTALADA

5.1 Formación de Recursos Humanos para la función de Organización y Métodos.

Para formar recursos humanos en esta función en nuestro país, desde el año de 1957, en la hoy Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, fue establecida la carrera de Licenciado en Administración de Empresas y posteriormente, en 1959, en la hoy Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, la de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública.

En 1967, se establece en esta última facultad la maestría en Administración Pública y en 1969 el Doctorado, y durante el año en curso, se establece en la Facultad de Contaduría y Administración el Doctorado en Administración, la Maestría se había establecido diez años antes.

Por otra parte, en diversas Universidades del interior de la República se han implantado ambas carreras y en el Instituto Politécnico Nacional en la división de Estudios Superiores de la Escuela Superior de Comercio y Administración, además de la Maestría en Administración Pública, existe desde hace 15 años la Maestría y a continuación el Doctorado en Ciencias Administrativas.

Además, algunos organismos privados, han establecido maestrías y especialidades en Organización y Métodos.

Específicamente la materia de Organización y Métodos se comenzó a impartir en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales desde 1976 y desde 1974 en la de Contaduría y Administración con objeto de formar, podríamos decir, los cuadros medios y los analistas básicos que pudieran laborar en estas Unidades.

Además de ambas carreras, se cuenta con otras como la de Actuaría, Relaciones Industriales, Relaciones Comerciales, Ingeniero en Sistemas, Contaduría, Economía, etc., que han permitido la integración de grupos interdisciplinarios, en ocasiones, altamente capacitados para cumplir con los objetivos de las Unidades de Organización y Métodos.

Pero no obstante su alta formación específica, la preparación técnica obtenida en todas las carreras citadas, no necesariamente permite a sus egresados efectuar, con la eficiencia debida, sus labores de Organización y Métodos, por lo que las propias dependencias se han visto en la necesidad de organizar cursos para adiestrarlos en su trabajo.

Entre los intentos más importantes podemos mencionar los siguientes:

- a) Los dos cursos y un curso de especialización organizados por el Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y

Sociales de la UNAM en coordinación con la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia y que fueron dirigidos a analistas y supervisores de Organización y Métodos. Los cursillos tuvieron una duración de seis y doce semanas, y el curso de especialización dos semestres.

- b) Los cursillos promovidos por la Dirección General de Estudios Administrativos con personal de la CEPAL y de la OEA para actualización de Jefes de Organización y Métodos y que en algunos casos fueron extensivos para analistas.
- c) Los cursos para personal de las instituciones de seguridad social en América Latina organizados por el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, y para los cuales se invitó adicionalmente a analistas de otras Dependencias.
- d) Los cursos organizados por el Instituto Nacional de Administración Pública para funcionarios de mandos intermedios del Sector Público con terminales en especialización en Recursos Financieros, en Recursos Materiales y en Recursos Humanos y en los que se les dio gran énfasis a las técnicas de mejoramiento administrativo.

Ante la necesidad de fortalecer las Unidades y tomando como base las experiencias pasadas, durante la presente administración, el Banco de México organizó y llevó a cabo un curso de Análisis Administrativo con los auspicios de la Coordinación General de Estudios Administrativos.

Asimismo, el Instituto Nacional de Administración Pública y la Coordinación General de Estudios Administrativos han organizado dos cursos (uno básico y otro avanzado) sobre análisis administrativo para personal operativo de las Unidades.

No debemos dejar de mencionar que amén de la formación en nuestro propio país, han sido enviados al extranjero un gran número de personal operativo y directivo de estas Unidades a especializarse en planeación administrativa en

Venezuela; a España en Organización y Métodos; o a cursos generales de administración pública en Costa Rica, Perú, Colombia, Brasil, Chile, Argentina, Estados Unidos, Francia, Inglaterra o Italia.

De acuerdo con lo antes señalado podemos decir que en nuestro país ya se cuenta con diversas entidades de educación superior que pueden formar a los integrantes de las Unidades de Organización y Métodos y por otra parte creemos que el personal con que actualmente cuentan, en su mayoría ya tiene una amplia experiencia por lo que sería aconsejable que se promoviera un intercambio de información en beneficio de sus labores.

No quisiéramos terminar sin mencionar algunos datos relativos a la formación profesional del personal que integra estas Unidades y que pudiéramos considerar importantes para formular los programas de formación de los mismos en un futuro próximo:

1. Por lo que respecta a la profesión de los titulares encontramos que el 28.4% es Licenciado en Administración, otro 28.4% Ingeniero y el resto de otras profesiones, entre las que se encuentra la de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública.
2. El personal operativo es estudiante o titulado en orden descendiente de las licenciaturas en: Administración, Ingeniería, Ciencias Políticas y Administración Pública, Economista, y otras más entre las que podemos mencionar Actuario, Matemático, Sociólogo, etc.

5.2 Adopción y adaptación de tecnologías administrativas.

Las ciencias administrativas han creado diversas tecnologías con diferentes grados de complejidad, con el objeto de analizar el fenómeno administrativo y para diseñar y desarrollar el cambio en las instituciones, mediante la

aplicación de patrones prescriptivos y de principios y criterios de administración, que coadyuven a incrementar la eficiencia y la eficacia de la acción gubernamental.

En México, hemos desarrollado una tecnología propia en organización y métodos, producto de la simbiosis lograda entre los aportes teóricos, metodológicos y tecnológicos provenientes del exterior y la cultura y teorías autóctonas en la materia. Los estudiosos y practicantes de la administración pública en nuestro país, han realizado contribuciones importantes en este campo de conocimiento.

Ha sido notable el esfuerzo de difundir las tecnologías referidas, entre la comunidad de organización y métodos, por parte de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Se ha ido formando con el tiempo un acervo tecnológico suficiente, para hacer frente a las crecientes demandas de las Instituciones Públicas, para racionalizar y modernizar sus sistemas y procedimientos de trabajo.

Entre las tecnologías e instrumentos de mayor uso en el análisis y operación de las organizaciones, tenemos: organogramas; sociogramas, cuadros de distribución del trabajo; diagramas de flujo; diagramas de bloque; matrices y diagramas de distribución del espacio laboral; estadística; teoría y diagramación de conjuntos; teoría y diseño de sistemas; teoría de decisiones y sus técnicas de aplicación; y, aquellas técnicas comprendidas en la tecnología de investigación de operaciones; así como una gran gama de documentos normativos de divulgación administrativa; entre los que se encuentran; manuales, instructivos, catálogos, folletos, revistas, guías técnicas, memorias e informes y directorios.

6. EL FUTURO DE LAS UNIDADES DE ORGANIZACION y METODOS

Al tratar de determinar el futuro de las Unidades de Organización y Métodos, tenemos que tomar en considera-

ción las realizaciones alcanzadas durante los 6 años que han tenido de vigencia legal y ver cómo han sido aprovechadas, qué han logrado, qué estrategias siguieron para que les fuera reconocida su capacidad técnica y también la autoridad que la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las disposiciones sectoriales y sus titulares y funcionarios superiores, con más conocimiento de lo que significa la Reforma Administrativa les han obligado a cumplir.

Si por un lado vemos que de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se da un nuevo enfoque a la organización administrativa lo que significa modificaciones sustanciales a la estructura y los sistemas que venían imperando en el gobierno, por otra parte el Señor Presidente de la República apoya definitivamente las acciones de Reforma Administrativa, para lo cual responsabilizó a sus inmediatos colaboradores, es entonces que podemos percatarnos de la trascendencia que estas Unidades tendrán en un futuro mediano e inmediato ya que son los instrumentos más idóneos con que cuenta el Gobierno Federal para dar cumplimiento a las disposiciones que lo regulan.

Así, podemos mencionar algunas reflexiones que nos podrían indicar, de manera general, el papel y trascendencia que las Unidades de Organización y Métodos tendrán a corto, mediano y largo plazo:

- a) Colaborar desde el punto de vista técnico en el diseño de la estructura de los sistemas administrativos tanto en la unidad central como en las foráneas (para en su caso proyectar organismos descentralizados "ad-hoc"),
- b) Mejoramiento y en su caso, creación adecuada de servicios administrativos que permitan satisfacer con oportunidad y atinencia los requerimientos de recursos de las unidades sustantivas encargadas de prestar los servicios.

- c) Su indudable participación en la Comisión Interna de Administración y Programación coadyuvará a la mejor planeación y coordinación administrativa de la Institución y del sector así como en la programación presupuestal de su Reforma Administrativa.
- d) La coordinación que tendrá que lograr de las Dependencias que integran el sector al que pertenezca (en su caso y el apoyo que a su vez les brinde serán definitivos) para alcanzar los objetivos de la Reforma Administrativa.
- e) Indudablemente representarán un papel fundamental en la implantación y ejecución del proceso de reforma, el que diseñen y apliquen los documentos normativos de divulgación administrativa (manuales, instructivos, folletos, revistas, etc.) que contendrán la mecánica de los cambios que se adapten y que facilitarán la capacitación del personal encargado de llevarlos a cabo.
- f) Asimismo representa gran importancia su participación en la elaboración de los documentos jurídicos básicos para la operación laboral de la Institución por la visión integral que de ellas tendrán.
- g) *Al* ser las Unidades de Organización y Métodos las promotoras de los cambios administrativos su partici-

pación en el diseño de las unidades de capacitación, de sus programas generales y de sus documentos de trabajo constituirá un elemento primordial para el incremento de la eficiencia y eficacia de las Instituciones.

- h) Coadyuvará en la preparación de los sistemas de información y orientación al público, y en los de sugerencias y quejas significará un papel importante ya que es al través de ellos, entre otros mecanismos, como el usuario de los bienes y servicios de cada Institución se forma una buena o mala imagen de las mismas.

Aun cuando estas reflexiones no son exhaustivas si nos permiten formularnos una idea de la importancia y repercusión que las actividades de estas unidades tendrán en el futuro pues podríamos decir, a manera de resumen que es por medio de ellas como la Administración Pública se mantendrá acorde con la dinámica social para posteriormente, entrar a etapas superiores y además, son ellas las principales responsables de generar elementos de cambio en cada Dependencia en particular para hacer sentir a todos sus miembros la necesidad de organizarse para lograr una cada vez más eficaz administración.

IMPORTANCIA DE LA INFORMATICA EN LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Fausto ARROYO ORTIZ

El programa de reforma administrativa del sector público federal, que encabeza el Presidente de la República, tiene como propósito el perfeccionamiento de los sistemas, las estructuras y los procedimientos de la administración pública federal, así como el desarrollo de aptitudes de los servidores públicos, a efecto de que el gobierno sea cada vez más capaz de alcanzar, con mayor eficacia y eficiencia, los objetivos, las atribuciones y los programas encomendados al Ejecutivo Federal.

El creciente volumen de información que maneja o produce la administración pública, ha requerido en la mayoría de los casos la aplicación de nuevos métodos de procesamiento de datos que permitan mejorar los procedimientos de sistematización y análisis. Cada vez es más frecuente el uso de modernos sistemas mecanizados de información, cuya parte principal puede ser el computador electrónico, pero conviene siempre hacer notar que éste no es más que una herramienta muy especializada, cuya correcta aplicación depende más de una toma racional de decisiones, de una buena organización, de un conocimiento muy claro de las necesidades de los recursos y de las tareas de la dependencia, que del equipo utilizado.

El hecho de mecanizar el proceso de la información no es, en sí, garantía de éxito en las funciones en que se aplique. La implantación de sistemas mecanizados o automatizados requiere de cuidadosos estudios previos y de una sistemática planificación de los mismos.

En los últimos años de la década de los cincuentas, el sector público inició la aplicación de las computadoras en algunas dependencias, en forma progresiva y en relativamente corto tiempo se instalaron diversos equipos en la mayor parte de éstas.

Las condiciones bajo las cuales se inició la utilización de esta tecnología, en instituciones privadas y públicas se caracterizan por una marcada dependencia de los proveedores, personal deficientemente preparado para la explotación adecuada de esta tecnología, desarrollo de prácticas en ocasiones dependientes de las políticas de mercado de las empresas proveedoras.

A pesar de lo anterior la utilización de esta tecnología representa un factor importante en el mejor aprovechamiento de los recursos humanos, el desarrollo de actividades administrativas más complejas, la realización de proyectos no emprendidos por su magnitud y la aportación de datos relevantes para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

El papel de la informática en la administración pública en la actualidad es especialmente importante, ya que debe permitir el manejo adecuado y oportuno de la información para la toma de decisiones en todos los niveles del gobierno.

El 23 de marzo de 1971 se integró el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Sistematización de Datos. Este Comité, dentro del marco general del programa de reforma administrativa, tuvo por objeto efectuar los estudios necesa-

rios y hacer las recomendaciones que permitieran optimizar la función de la informática en la Administración Pública Federal.

Desde el inicio de actividades de reforma administrativa en informática, se ha advertido la necesidad de contar con un organismo rector que dictara las políticas y normas dentro de este campo.

En septiembre de 1976 se llevó a cabo el "Segundo Seminario Latinoamericano sobre Políticas en Informática", cuya primera conclusión consistió en formular una política integral en apoyo de los planes de desarrollo de cada país en materia de informática, tendientes a reducir su dependencia tecnológica. Se recomendó en dicho seminario designar o crear un organismo especializado, investido con la autoridad suficiente para ejercer de manera adecuada, dentro de la Administración Pública Federal, funciones relacionadas con la elaboración, coordinación y ejecución de las políticas y planes en materia de informática.

Las Naciones Unidas han subrayado la importancia que reviste para los países el contar con políticas nacionales respecto a la informática, como puede comprobarse en las resoluciones 1824 (LV) y 1903 (LVII), del Consejo Económico y Social, e igualmente en los informes E. 71.11.A.1 y E/C 8.11 y anexo 1, del Secretario General de la ONU.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 10. de enero de 1977, faculta a la Secretaria de Programación y Presupuesto a realizar las acciones conducentes al establecimiento del Sistema Nacional de Información de acuerdo a lo establecido en las fracciones III y XIV del Artículo 32 de la misma.

Para sustentar esta facultad, se constituyó, dentro de la Secretaria de Programación y Presupuesto, la Coordinación General del Sistema Nacional de Información, la cual tiene a su cargo el diseño e implantación del sistema mencionado y el establecimiento, conforme a los lineamientos de Refor-

ma Administrativa, de las normas y políticas generales en materia de informática.

Los programas específicos de actividad que en primera instancia deberán ser desarrollados, son los siguientes:

Programa: Desarrollo de Recursos Humanos. _1

Contribuir al desarrollo de recursos humanos en informática, para satisfacer los requerimientos de personal especializado en la materia.

Asesorar al sector educativo para establecer un programa nacional de formación y desarrollo de especialistas.

Formular e implantar un programa permanente de capacitación para el personal especializado de las unidades de informática.

Propiciar el desarrollo de una adecuada administración de personal especializado en el área de informática.

Programa: Infraestructura Física. • ~

Contratar y utilizar adecuadamente los equipos de computación, las terminales y equipos periféricos cuya tecnología y costos satisfagan los requerimientos del país.

Propiciar que las unidades de informática cuenten con las instalaciones auxiliares adecuadas.

Propiciar el establecimiento de los sistemas de teleinformática adecuados, que permitan optimizar la utilización de la infraestructura existente y por desarrollar de telecomunicaciones y de informática.

Para el mejor aprovechamiento de los sistemas de información.

Programa: Infraestructura Lógica.'

Desarrollar y utilizar sistemas de programación generalizados para computadoras adecuados a las necesidades del país.

Propiciar la adquisición y utilización de sistemas operativos y paquetes de aplicación que permitan aumentar la productividad de los equipos y la compatibilidad entre los mismos.

Programa: Infraestructura de bienes y servicios.

Promover que la industria nacional produzca los bienes informáticos y establezca los sistemas de distribución requeridos por el país.

Propiciar el establecimiento de los servicios informáticos adecuados que permitan disminuir la dependencia tecnológica.

Programa: Infraestructura tecnológica.

Promover la investigación y desarrollo en el área de informática que permita desarrollar una tecnológica propia, disminuya la dependencia tecnológica y propicie la producción nacional de bienes y servicios adecuados.

Programa: Utilización de la informática.

Propiciar el aumento de la productividad nacional, para aprovechar más racionalmente los recursos con que cuenta el país.

Propiciar el mayor aprovechamiento de los recursos con que cuenta el país.

Programa: Servicios de apoyo.

Apoyo al Programa de Reforma Administrativa. Propiciar la adecuación de la infraestructura de informática a las necesidades para el establecimiento del Sistema Nacional de Información, y apoyar las acciones requeridas en la materia.

FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

Raúl MARTINEZ ALMAZAN

INTRODUCCION

El presente trabajo sobre el financiamiento municipal parte de una premisa fundamental: la presencia de tres problemas que a nuestro juicio enfrenta el país con mayor urgencia, ellos son: el de la distribución inequitativa de los ingresos personales; las enormes disparidades económicas entre estados y zonas del país y la falta de participación democrática de los ciudadanos en las decisiones que más lo afectan.

Dichos problemas se necesitan resolver lo más pronto posible dentro de un contexto constitucional mediante un federalismo actualizado que se adapte a nuestra propia realidad y que se traduzca en una política de fortalecimiento que va más allá de los propósitos de descentralización o de regionalización y que consiste en robustecer las capacidades de los estados y los municipios en renglones vitales como son, el jurídico, fiscal, económico, político y administrativo.

El presente trabajo se refiere a uno de estos renglones: el fiscal y financiero, a las soluciones que dentro de los programas del gobierno federal se realizan como al esfuerzo de la propia comunidad.

En la primera parte se aborda el crecimiento desigual que enfrentan estados y municipios como causa de la escasez de recursos que muchos de ellos afrontan para prestar los servicios públicos a su cargo. Seguidamente se analizan los programas de financiamiento que lleva a cabo la banca oficial, así como aquellos esfuerzos comunes que realiza la pobla-

ción y los gobiernos municipales en su afán de contar con un mínimo de servicios públicos.

Finalmente se hace una referencia a los programas que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, destinados a robustecer las capacidades administrativas y financieras de los estados y los municipios.

Agradezco al Lic. Iguacio Pichardo Pagaza y a la Licenciada Lilia Guerrero Castillo su apoyo y ayuda para la realización del presente trabajo el cual constituye una modesta aportación al encuentro de soluciones que conduzcan al fortalecimiento de nuestro sistema federal.

Desequilibrio Regional

México afronta un crecimiento desigual y como consecuencia un desequilibrio socio económico, en él subsisten regiones dotadas de agua, drenaje, pavimento, electricidad, servicios de transporte, limpia, mercados y rastros, modernos edificios para la gestión pública, la educación, la salud y la recreación, autopistas y carreteras que facilitan la comunicación, aeropuertos y sistemas de telecomunicaciones que en cuestión de minutos permiten a los habitantes de esas regiones comunicarse entre si y con el resto del mundo.

En 1970 existían en nuestro país tres regiones desarrolladas. En ellas radicaba el 24% de la población y ocupaban el 0.27% de la superficie del país.

La primera se localizaba en una área de 2,211.23 km²., el 0.12% del territorio nacional, en ella se ubicaban el Distrito

Federal y las municipalidades de Atizapán de Zaragoza, Coalco, Cuautitlán, Chimalhuacán, Ecatepec, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla, Tultitlán y La Paz en el Estado de México. En esta zona radicaba el 18% de la población del país.

El crecimiento econonuco de esta región se manifiesta al examinar las siguientes cifras. En 1970 se localizaba en esta área el 27% de los establecimientos de la industria de transformación del país que generaba el 46% del valor de la producción de esta industria, ocupaba el 43% de la población dedicada a esta actividad económica y pagaba el 51% de los sueldos y salarios.

La industria del transporte de pasajeros tenía invertido en el área metropolitana del Distrito Federal el 50% del capital de esta rama de la actividad económica y ocupaba el 42% del personal que se dedica a esta actividad en toda la República.

Por su parte el 31% de las empresas de servicio del país se localizaban en el Distrito Federal y su zona adyacente, ocupaban el 37% del personal dedicado a ella y pagaban el 50% de las remuneraciones.

En el Distrito Federal igualmente estaban registradas el 56% de las sociedades mercantiles. En la Bolsa de Valores de la Ciudad de México se realizaban operaciones que representaban el 86% del total de las que se efectuaban en el país.

En el aspecto educativo y cultural la Capital de la República y su zona adyacente contaba con el 53% de las secundarias del país y en ella funcionaban el 45% de vocacionales y preparatorias, el 46% de escuelas normales, la tercera parte de los establecimientos de enseñanza superior y el 33% de profesionales y técnicos residía en el área metropolitana del Distrito Federal.

En el aspecto cultural los museos de la Ciudad de México recibían al 30% del total nacional de visitantes a estos cen-

tros de cultura y el 50% de teatros operaban en la Capital de la República.

El desarrollo del Distrito Federal y su zona adyacente también se debe a que es la sede de los Poderes y de la Administración Pública Federal y en consecuencia en él se toman las decisiones políticas fundamentales que afectan la vida del país. En 1975 radicaban en el Distrito Federal el 38% de empleados y funcionarios que laboraban en las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Procuraduría General de la República.

Al igual que el Distrito Federal otras áreas en los Estados de Jalisco y Nuevo León habían logrado en 1970 mayor crecimiento que el resto del país.

Las municipalidades de Guadalajara, Tlaquepaque y Zapopan se asientan en una superficie de 1,351.94 Km.², el 1.7% del territorio del Estado, en ellas radicaba el 44% de la población del Estado de Jalisco.

El crecimiento económico de esta zona se manifiesta al considerar que el 33% de los establecimientos de las industrias extractivas y el 58% de las de transformación se localizaban en el área metropolitana de Jalisco. Las industrias mencionadas ocupaban el 76% del personal dedicado a estas actividades en el Estado, generaban el 78% del valor de la producción y pagaban el 79% de los sueldos y salarios de esa industria.

En el área mencionada igualmente se localizaban el 65% de los establecimientos de servicios que existían en el Estado, ocupaban al 71% del personal dedicado a esta actividad y pagaban el 84% de sueldos y salarios.

En 1970 funcionaban en las municipalidades de Guadalajara, Tlaquepaque y Zapopan el 50% de los jardines de niños que atendían al 68.2% de la población en edad preescolar del Estado; igualmente se localizaban el 66% de preparatorias y vocacionales y los cuatro centros de educación superior

con que contaba el Estado, dichos centros atendían al 95% de la población escolar de este nivel.

Por otra parte en la llamada área metropolitana de Nuevo León en una superficie que comprende 1,743.30 Km.², el 2.7% del territorio del Estado, se ubican las municipalidades de Garza García, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza y Santa Catarina, en ella radicaba en 1970, el 72% de la población del Estado; se localizaba el 81% de los establecimientos de industrias extractivas y el 78% de los de transformación que generaban respectivamente, el 87% y el 96% del valor de la producción, ocupaban más del 80% de la población dedicada a estas actividades y pagaban más del 87% de los sueldos y salarios correspondientes a esas actividades.

En el aspecto educativo el 71% de la población inscrita en establecimientos de educación primaria radicaba en el área metropolitana nuevoleonesa,

El desequilibrio regional que afronta el país se agudiza por la existencia de esos polos de desarrollo y de otras que se manifiestan al examinar la contribución de las entidades federativas en la formación del producto nacional bruto.

En 1970 el Distrito Federal participó con el 35.8%; el Estado de México con el 7.1%; Nuevo León con el 6.9%; Veracruz con el 6.2%; Jalisco con el 4.9%; Sonora y Tamaulipas con el 3.9% cada uno; Chihuahua con el 3.3% y Baja California y Coahuila con el 3.2%, respectivamente, o sea que, diez entidades federativas aportaron a la formación del producto nacional bruto el 77.4%, en tanto que las veintidós restantes sólo contribuyeron con el 22.6% (Véase cuadro 1).

En materia fiscal se aprecia el mismo desequilibrio económico que hemos venido analizando, mientras el Distrito Federal con el 15% de la población del país recibía el 32% de la recaudación por concepto de impuestos interiores, el resto de las entidades con el 85% de la población perciben

el 68% de esos recursos. De ellos correspondían a los municipios el 13%.

CUADRO 1
PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ENTIDADES
FEDERATIVAS
1970
(miles de pesos de 1960)

<i>Entidades Federativas</i>	<i>PIE</i>	<i>Por ciento</i>
Distrito Federal	106.231,068	35.8
México	21.174,782	7.1
Nuevo León	20.300,595	6.9
Veracruz	18.380,966	6.2
Jalisco	14.497,848	4.9
Sonora	11.646,402	3.9
Tamaulipas	11.642,137	3.9
Chihuahua	9.677,582	3.3
Coahuila	9.471,357	3.2
Baja California	9.354,219	3.2
SUBTOTAL	232.376,956	77.4
Demás entidades	67.632,135	22.6
TOTAL	300.009,091	100.0

FUENTE: Bases para la Regionalización de la Administración Fiscal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Elaboración: Subdirección de Análisis Fiscal y Financiero Estatal. Dirección de Coordinación Fiscal, S.R.C.P.).

En 1970, el Distrito Federal, Veracruz, Chihuahua, Nuevo León, Jalisco, México, Sonora, Tamaulipas, Coahuila y Baja California percibían del total de participaciones en ingresos federales que ascendían a 992,353 millones de pesos, el 66.5%. en tanto que el 33.5% restante correspondió a los demás Estados de la Federación (Véase cuadro 2).

CUADRO 2

PARTICIPACION EN IMPUESTOS FEDERALES
1970

<i>Entidades Federativas</i>	<i>Miles de pesos</i>	<i>Por ciento</i>
Distrito Federal	262,726	26.4
Veracruz	58,218	5.9
Chihuahua	56,602	5.7
Nuevo León	52,191	5.3
Jalisco	50,098	5.0
México	49,746	5.0
Sonora	45,249	4.6
Tamaulipas	29,540	3.0
Coahuila	28,484	2.9
Baja California	27,284	2.7
SUBTOTAL	660,138	66.5
Demás entidades	332,215	33.5
TOTAL	992,353	100.0

FUENTE: Comisión Nacional de Arbitrios. (Elaboración: Subdirección de Análisis Fiscal y Financiero. Dirección de Coordinación Fiscal, S.H.C.P.).

En otra comparación si se analiza el destino de la inversión pública en las entidades federativas de 1971 a 1976. se observa que el Distrito Federal recibió el 21.5%, Veracruz el 10.9%, Tamaulipas el 4.8%, México el 4.6%; Coahuila el 4.5% y con excepción de Michoacán que también recibió un fuerte apoyo del Gobierno Federal, esas entidades recibieron el 46.3% de la inversión pública por esos años. (Véase cuadro 3).

A mayor abundamiento de cifras que ilustran el desequilibrio regional creando escasos polos de desarrollo se suma el otorgamiento de subsidios. En el periodo 1971-1976 la tercera

parte de los mismos o sean 3,761 millones fueron otorgados a Baja California, Veracruz, México, Nuevo León, Puebla y Yucatán.

CUADRO 3

INVERSION PUBLICA FEDERAL AUTORIZADA POR
ENTIDADES FEDERATIVAS

1971-1976

<i>Entidades Federativas</i>	<i>Miles de pesos</i>	<i>Por ciento</i>
Distrito Federal	84,639.3	21.5
Veracruz	42,890.6	10.9
Tamaulipas	18,800.9	4.8
México	18,282.5	4.6
Coahuila	17,692.6	4.5
SUBTOTAL	182,305.9	46.3
Demás entidades	211,789.7	54.7
TOTAL	394,095.6	100.0

FUENTE: Dirección de Inversiones Públicas. Secretaría de Programación y Presupuesto. (Elaboración: Subdirección de Análisis Fiscal y Financiero Estatal. Dirección de Coordinación Fiscal. S.H.C.P.).

Frente a los polos de crecimiento que hemos señalado, subsisten zonas marginadas ubicadas siglos atrás, en las que se aprecian carencias de recursos y de servicios públicos que se traducen en insalubridad, enfermedad, muerte prematura, ignorancia, analfabetismo, desempleo, subempleo y cacicazgo; como ejemplo de ellas tenemos la zona cora huichol que comprende municipalidades de los Estados de Jalisco, Nayarit, Durango y Zacatecas; la zona de la tarahumara en Chihuahua; la de los chamulas en Chiapas o la de los mixies en Oaxaca, así como otras tantas municipalidades marginadas rurales que existen en nuestro país.

El desarrollo regional desequilibrado obliga a intentar una clasificación de Estados y Municipios para comprender el estado que guardan y las dificultades que enfrentan en materia de financiamiento.

En una primera aproximación y atendiendo exclusivamente al crecimiento de la actividad económica de los Estados representada por la productividad "per cápita" que desarrolla la población ocupada en cada entidad federativa, los estados podrían agruparse en cuatro grupos. (Véase cuadro 4)

El primero comprendería a Nuevo León, Distrito Federal, Baja California, Sonora, Coahuila y Tamaulipas con una productividad promedio por habitante ocupado de \$49,741.00 anuales.

El segundo grupo estaría integrado por los Estados de Baja California Sur, Sinaloa, Chihuahua, México, Colima, Campeche, Veracruz, Tabasco y Jalisco con una productividad "per cápita" anual de \$21,950.00.

Durango, Morelos, Yucatán, Querétaro, Nayarit, Quintana Roo, Guanajuato, San Luis Potosí y Zacatecas integrarían un tercer grupo con una productividad media por habitante ocupado de \$13,309.00 anuales.

Por último Puebla, Michoacán, Chiapas, Hidalgo, Tlaxcala y Oaxaca, formarían el conjunto de entidades de más bajo crecimiento económico. Oaxaca registra la productividad por hombre ocupado más baja del país con \$4,835.00 al año, diez veces menor que la del Distrito Federal.

La institución municipal al igual que el Estado del que forman parte, afrontan problemas derivados de la coexistencia en el país de diferentes estados de desarrollo, ellos se manifiestan en un examen de los ingresos percibidos por 2,350 municipios durante el año de 1972.

**PRODUCTIVIDAD POR HOMBRE OCUPADO
EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
1970**

Grupo	Entidades	Pesos 1960	Productividad media Pesos, 1960
2	Distrito Federal	48,668	49,741
	Baja California	43,597	
	Sonora	43,158	
	Nuevo León	42,921	
	Coahuila	34,245	
	Tamaulipas	31,854	21,950
	Baja California Sur	27,293	
	Sinaloa	25,910	
	Chihuahua	25,162	
	México	22,813	
3	Colima	20,417	
	Campeche	20,250	
	Veracruz	19,601	
	Tabasco	18,663	
	Jalisco	17,445	
	Durango	15,600	
	Aguaecalienres,	15,543	
	Mrelos	14,810	
	Yucatán	14,326	
	Querétaro	13,734	13,309
	Nayarit	13,597	
	Quintana Roo	13,203	
	Guanajuato	13,195	
	San Luis Potosí	11,925	
	Guerrero	10,316	
	Zacatecas	10,134	
	Puebla	9,961	
	Michoacán	9,678	8,358
	Chiapas	9,679	
	Hidalgo	8,495	
	Tlaxcala	7,412	
	Oaxaca	4,835	

FUENTE: Bases para la Regionalización de la Administración Fiscal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Elaboración Subdirección de Análisis Fiscal y Financiero. Dirección de Coordinación Fiscal, S.H.C.P.).

CUADRO 5
DISTRIBUCION MUNICIPAL DE INGRESOS
1 9 7 2
(Miles de pesos)

<i>Entidades Federativas</i>	<i>Número d. municipios</i>	<i>Municipios que informaron</i>	<i>Menos d. 10</i>	<i>n.10 a menos d.100</i>	<i>n.100 a menos d.1,000</i>	<i>n.1,000 a menos de 50,000</i>	<i>D.50,000 a menos d. 1.000,000</i>	<i>Más d. 1.000,000</i>
TOTAL.	2375	2350	451	712	890	281	14	2
Aguascalientes	9	9			8	1		
Baja California	4	4				2	2	
Baja California Sur	7*	7		2	2	2	1	
Campeche	8	8		1	5	2		
Coahuila	38	38		2	19	16		
Colima	10	10			6	4		
Chiapas	111	111	12	50	41	8		
Chihuahua	67	66		18	38	9		
Durango	38	38		7	28	3		
Guanajuato	46	46		4	22	19	1	
Guerrero	75	75	2	29	38	6		
Hidalgo	84	84		33	46	5		
Jalisco	124	123		16	86	20		
México	120	120		8	88	21	3	
Michoacán	112	109		19	76	13	1	
Morelos	32	32		11	17	4		
Nayarit	19	19		2	11	6		
Nuevo León	51	51		12	27	11		
Oaxaca	570	564	324	204	31	5		
Puebla	217	213	73	104	23	11	2	
Querétaro	18	18			16	2		
Quintana Roo	4*	0						
San Luis Potosí	56	56		14	35	7		
Sinaloa	17	17			6	10		
Sonora	69	68		17	37	14		
Tabasco	17	17			5	12		
Tamaulipas	43	43		6	25	12		
Tlaxcala	44	44	14	21	8	1		
Veracruz	203	199	5	47	98	49		
Yucatán	106	105	20	67	14	3		
Zacatecas	56	56	1	18	34	3		

FUENTE: Departamento de Finanzas de la Dirección General de Estadística de la Secretaría de Programación y Presupuesto. (Elaboración; Subdirección de Análisis Fiscal y Financiero. Dirección de Coordinación fiscal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

* Delegaciones.

En estas cifras se aprecia que Guadalajara y Monterrey tuvieron ingresos de 178 millones y 120 millones respectivamente, Catorce municipalidades obtuvieron un ingreso que osciló entre 50 y 100 millones de pesos, entre ellos se encuentran las municipalidades de Tijuana, Mexicali, Torreón, La Paz, Puebla, Naucalpan, Tlalnepantla, Toluca, Chihuahua, Ciudad Juárez, León, Morelia, Culiacán y Mérida.

Doscientos ochenta y un municipios percibieron ingresos que oscilaban entre un millón y 50 millones de pesos. Ochocientos noventa de 100 mil pesos a un millón de pesos, setecientos doce de 10 mil a 100 mil Y cuatrocientos cincuenta y una municipalidades menos de 10 mil pesos al año.

De este último grupo de municipalidades, trescientos veinticuatro se localizaban en Oaxaca, setenta y tres en Puebla; veinte en Yucatán, catorce en Tlaxcala, doce en Chiapas, cinco en Veracruz, dos en Guerrero y una en Zacatecas. (Véase cuadro 5).

O sea que mientras 16 municipios percibían ingresos anuales mayores de 50 millones de pesos; cuatrocientos cincuenta y una municipalidades de las cuales el 56% correspondían al Estado de Oaxaca, obtuvieron ingresos inferiores a \$500.00 mensuales, tales municipios contaban con \$1.36 para atender los servicios públicos a su cargo.

Las disparidades económicas, sociales, culturales, administrativas y políticas ocasionadas por el desarrollo desigual que enfrenta al país, han sido objeto de diversos tratamientos por parte del Gobierno Federal de 1947 a la fecha.

Tales políticas comprenden desde los grandes proyectos para desarrollar regiones como los realizados en las cuencas del Papaloapan, Tepalcatepec, Fuerte, Grijalva y el Balsas, aunada a estas medidas, se encuentran también las relacionadas con estímulos fiscales como los que estableció la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias de 1955 que concedía exenciones en impuestos con objeto de impulsar la integración

industrial del país. Paralelamente a la ley mencionada, se aplican desde 1972 los decretos para descentralizar la industria; tales mecanismos buscan que ésta se establezca fuera del Distrito Federal y su zona adyacente, al igual que fuera de las zonas metropolitanas de Jalisco y Nuevo León.

Las empresas sujetas a los beneficios de los decretos son las que desarrollan una actividad nueva en los municipios, las que aprovechan los recursos locales, las que cubren faltantes del consumo nacional, las que racionalizan su producción y aumentan su eficiencia, las que realizan ampliación de su capacidad productiva y las que invierten el importe derivado de la enajenación de bienes inmuebles de activos en las zonas que establece el Decreto; igualmente el decreto concede beneficios fiscales en el impuesto general de importación y sus adicionales para la compra de maquinaria, equipo, materias primas y refacciones; del timbre; ingresos mercantiles y sobre la renta derivado de la enajenación de bienes inmuebles de activo fijo. Para instrumentar el decreto en la República se utilizó la división política municipal, para tal fin el país se dividió en tres zonas: la primera correspondió los municipios de alta densidad demográfica y desarrollo industrial aledaños al Distrito Federal, a Monterrey y Guadalajara; la segunda zona integrada por municipios vecinos a la primera zona y la tercera comprende al resto de los municipios. De conformidad con esta división; gozan de beneficios fiscales que otorgan los decretos los municipios de las zonas dos y tres.

A estas medidas fiscales para descentralizar la industria y desarrollar otras regiones del país, se suma la creación de organismos para el desarrollo de zonas tradicionalmente marginadas como la Comisión Nacional de Zonas Áridas, los Centros Coordinadores Indigenistas de la Región Maya y Mixie, así como el Centro de Desarrollo de la Región Huicot,

Como complemento de estas acciones se agregan las relativas al fortalecimiento de la autonomía de Estados y Municipios a través de la creación de los Comités Promotores de Desa-

rollo Económico que funcionan en todos los Estados. Estos organismos tienen como atribuciones proponer programas de inversión federal en cada Estado, fundándose en el conocimiento que dichos órganos tienen de los problemas regionales y facilitar así su integración a los programas federales de inversión.

A las acciones antes mencionadas de fortalecimiento a Estados y Municipios se aunan las emprendidas en materia fiscal a través de los convenios de coordinación que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha celebrado con las entidades federativas.

Las políticas antes mencionadas han repercutido en forma positiva en la situación económica de las entidades federativas, sin embargo la institución municipal ahora como en 1917, sigue afrontando el problema relativo a la carencia de recursos para hacer frente a las atribuciones que tiene encomendadas.

Durante el periodo de Plutarco Elías Calles los municipios obtenían el 8% de los ingresos hacendarios totales, en el gobierno de Lázaro Cárdenas el 6%; en el de Manuel Avila Camacho el 4% y en el de Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines y Adolfo López Mateos el 3%, en el último de Díaz Ordaz el 1.6% y en el último de Echeverría el 1.2%.

Estas cifras muestran que la porción que reciben las haciendas públicas municipales del total de los ingresos ha sido baja y ha venido disminuyendo de sexenio en sexenio, por lo que, el municipio enfrenta permanentes crisis financieras debidas a los reducidos ingresos que percibe, a las escasas participaciones que se le autorizan y que recibe en forma irregular y al exiguo producto de derechos y multas.

En el período 1970-1972 la participación relativa de los ingresos municipales por concepto de impuestos, derechos y productos habían disminuido, en tanto que por aprovechamientos se incrementa de 17.5% a 19.0%.

Ello se debe a que los impuestos municipales provenían de fuentes económicas poco dinámicas y a que el área impositiva de los municipios es limitada y de escaso rendimiento.

Por otra parte sobresale el hecho de que los aprovechamientos tienden a incrementarse, ello puede ser indicador de la introducción de políticas de mejoramiento en los sistemas **administrativos tributarios de los municipios, pero como** fuentes de ingreso para programar obras de servicios municipales, no pueden tomarse en cuenta por su carácter circunstancial y aleatorio.

El hecho de que en un ejercicio fiscal se hubiere recolectado una cantidad importante por ese concepto, no garantiza que en el siguiente, se perciba una cantidad igualo semejante.

Otro factor que incide negativamente sobre las finanzas municipales lo constituyen las participaciones, ya que la entrega de éstas no está sujeta a periodicidad alguna y a mayor abundamiento el monto de las mismas está regulada por las políticas que establezcan los gobiernos estatales.

La incidencia de los factores mencionados sobre la administración tributaria municipal entorpece cualquier programa de obras o la prestación de servicios a cargo del municipio, ya que retarda los pagos a proveedores y proyecta en suma una mala imagen de la administración municipal.

La precariedad de las fuentes impositivas municipales ha provocado que los municipios, sean cada vez, entidades políticamente dependientes tanto de los gobiernos estatales como del Gobierno Federal, convirtiéndose la libertad municipal en una utopía que sólo existe redactada en la Constitución Federal.

El análisis de los gastos municipales corrobora la dependencia económica y política del municipio a las autoridades locales y federales.

En 1970 el Gobierno Federal erogó, a través de los distintos presupuestos 128,915 millones de pesos, de los cuales 109,260

millones correspondieron a la Federación (84.8%) ; 9,821 millones de pesos al Departamento del Distrito Federal (7.6%) ; 7,718 millones de pesos a los Estados (6.05%) Y 2,116 millones de pesos a los municipios (1.60%).

El 64% de los egresos municipales se destinaban en 1970 a gastos de administración de los cuales el renglón que absorbia mayor presupuesto lo constituía el de educación. A los gastos de administración le siguen en orden de importancia los relativos a obras públicas y fomento que fueron del 21%. (Véase cuadro 6) El problema que afrontan los municipios es pues doble, a los bajos niveles de ingreso se agrega la desequilibrada composición de los egresos.

En estas condiciones es muy escaso el número de municipios que pueden contar con recursos propios para realizar obras de introducción de agua potable y alcantarillado, pavimentación, alumbrado, así como el establecimiento y sostén de planteles de educación, centros de salud y asistencia social o recreación.

CUADRO 6
EGRESOS BRUTOS MUNICIPALES
1970
(Millares de pesos)

Egresos	Pesos	Por ciento
TOTAL	2,116,887	100.0
Gastos administrativos	1,347,213	63.7
Obras públicas y fomento	451,409	21.3
Transferencias	94,438	4.5
Deuda pública	144,761	6.8
Resultado de operaciones	70,441	3.3
Cuentas de movimiento compensado	8,625	0.4

FUENTE: Anuario Estadístico 1970-1971. Secretaría de Programación y Presupuesto. (Elaboración: Subdirección de Análisis Fiscal y Financiero de la Dirección de Coordinación Fiscal. S.H.C.,P.).

Formas de Financiamiento a las que
recurren los Municipios

Para cumplimentar las atribuciones que tienen a su cargo los municipios recurren a sus propios ingresos y al crédito.

En cuanto a los primeros como ha quedado señalado anteriormente son siempre escasos para satisfacer la demanda de servicios que requiere la población, sin embargo, estos podrían incrementarse a través de reformas fiscales que tiendan a fortalecer la Hacienda Municipal, ya sea a través de una nueva distribución de competencias o mediante una política que incremente las participaciones, aunadas a estas medidas podrían promoverse otras de carácter administrativo, entre las que pueden señalarse: elaboración de padrones y registro de causantes y de bienes municipales; aplicación de disposiciones y reglamentos fiscales; campañas de regularización y empadronamiento de causantes; cobro de rezas; implantación de modernos sistemas administrativos y programas de capacitación y desarrollo de personal.

Además el Gobierno Federal debe transferir recursos que destinan a programas mínimos de infraestructura rural y comunal al igual que los que otorga a las Juntas Federales de Mejoras Materiales, en virtud de que han dejado de ser organismos de apoyo técnico y tecnológico de los municipios.

El crédito por su parte ofrece enormes perspectivas para la realización de obras y servicios públicos.

Instituciones Financieras

Las fuentes de financiamiento a que recurren los municipios son públicas o privadas, entre las primeras se encuentran el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, institución de crédito cuyo objetivo ha sido desde su fundación coadyuvar al financiamiento de obras y servicios públicos en Estados y Municipios, mediante préstamos inmobiliarios o hipotecarios.

La Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y los estatutos del mismo, disponen que para el **cumplimiento de su objetivo, podrá actuar como institución** fiduciaria y de asesoría técnica a personas morales de derecho público en la planeación y ejecución de obras y servicios.

Las obras para las cuales otorga créditos el Banco Nacional de Obras y Servicios, son las siguientes: introducción de agua potable y alcantarillado, mercados, rastros, pavimentación, alumbrado, centrales camioneras y caminos vecinales.

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos ha otorgado de 1933 a 1967, créditos por un total de 1,395 millones de pesos, cifra que fue superada durante los años de 1975-1976, en los cuales se otorgaron créditos por 1,000 millones de pesos. En este año la cartera vigente de créditos del Banco asciende a 3,899 millones de pesos-que están a disposición de Estados y Municipios.

No obstante los beneficios que ha otorgado el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos en su larga trayectoria de servicio a los gobiernos locales, el otorgamiento de créditos requiere de numerosos trámites y de larga espera; de tal suerte que el mismo lapso que se requería para obtener un crédito para una obra pequeña, era igual que el que se requería **para una obra grande.**

Esta situación ha sido abordada dentro de los programas de mejoramiento administrativo del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, quien ha impulsado un nuevo mecanismo de financiamiento denominado "Financiamiento Paquete", el objetivo principal de este mecanismo es conceder créditos globales para varias obras en una misma Entidad Federativa, esta modalidad agiliza trámites al reducirse el número de solicitudes de crédito, propicia la obtención expedita de las mismas y contribuye a fortalecer las relaciones de colaboración entre los municipios de un mismo Estado.

Como mecanismo complementario para coadyuvar al financiamiento de obras y servicios públicos municipales, se creó

en 1971 el Fondo Federal de Fomento Municipal, institución que otorga mayores plazos y menor interés a los **municipios que desean realizar obras o introducir servicios. Es requisito** para obtener créditos del Fondo que las obras que desean realizar las municipalidades contribuyan a incrementar sus ingresos y cubran el capital y los intereses de los préstamos.

En la actualidad el Fondo ha beneficiado a 273 municipios y derramado 314 millones de pesos entre ellos.

Al Fondo mencionado, se agrega la acción que realiza el Fondo de Inversiones Financieras de Agua Potable y Alcantarillado; institución creada con una finalidad específica, al igual que el anterior otorga créditos en condiciones menos onerosas que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

El Fondo cuenta en la actualidad con 2 mil millones de pesos y ha financiado proyectos por 380 millones de pesos.

Por su parte, la Banca Privada también ha proporcionado créditos a los municipios para complementar sus recursos.

Sistema de aportación **para** mejoras.

Los municipios recurren al sistema de contribución de **mejoras**, conocido en nuestro país como de "Aportación de Mejoras" para realizar obras o prestar servicios.

El Sistema de Aportación para Mejoras permite a los municipios contar con recursos adicionales para realizar obras que de otra manera no podrían llevarse a cabo en virtud del alto costo de su financiamiento.

La aportación para mejoras es una contribución que **grava** los beneficios diferenciales que obtienen los particulares como consecuencia de la ejecución de una obra pública.

En el Estado de México se ha utilizado la aportación para mejoras para realizar importantes obras municipales, de 1970 a 1974 se financiaron proyectos por una cantidad mayor de 5,500 millones de pesos que comprenden introducción de agua y alcantarillado, vialidad primaria y complementarios denominados NZT y los caminos Toluca-Lerma y Vía Morelos, de la cantidad mencionada los contribuyentes aportaron 3,913 millones de pesos en parcialidades con vencimiento en un lapso de 5 a 10 años.

Colaboración privada.

Algunos municipios han sido capaces de financiar obras o introducir servicios, mediante la colaboración de particulares y a través de los Consejos de Colaboración Municipal.

Los Consejos de Colaboración Municipal son organismos auxiliares de los ayuntamientos, que coadyuvan con ellos en la ejecución de obras aportando recursos que obtienen de la población, un ejemplo de ellos es el Consejo de Colaboración Municipal de Guadalajara que desde su creación ha cooperado con la municipalidad, Capital del Estado de Jalisco, con recursos que ascienden a 1,000 millones de pesos traducidos en obras de introducción de agua y alcantarillado, pavimento, alumbrado y regeneración urbana.

Trabajo **social** voluntario.

Los municipios también recurren al trabajo social voluntario, que aún cuando no es una forma de financiamiento coadyuva a disminuir los costos de las obras municipales, un ejemplo que ilustra su eficacia son los programas "Operación **Hormiga**" y de Vivienda Campesina realizados en el Estado de México.

El primero benefició a 230 mil habitantes de cincuenta y un colonias populares en el Municipio de Naucalpan; a través

de él se introdujeron los servicios de agua potable y drenaje y se instalaron también tomas domiciliarias de agua.

El segundo se realizó en los municipios de Villa Victoria y de Almoloya de Juárez a través de él se construyeron las colonias campesinas Santiago del Monte en Villa Victoria, Loma de Juárez y Loma del Salitre en Almoloya de Juárez,

Las obras que se realizan mediante el sistema de trabajo voluntario requieren aportaciones de los gobiernos federal y estatal y de la comunidad; por ejemplo, en un programa de introducción de agua potable y tomas domiciliarias el Gobierno Federal aportó la ejecución de proyectos, obras de captación, 50% de materiales industrializados, 50% de materiales de la región y efectuó los procesos promocional y coordinador.

Por su parte el Gobierno Estatal aportó 50% de materiales industriales, 50% de materiales de la región, asesoría técnica, costos de operación y contribuyó en el proceso promocional,

A su vez, la comunidad aportó mano de obra, herramienta y las tomas de agua domiciliaria.

Para coadyuvar en los problemas de financiamiento a los municipios, es conveniente incrementar las acciones de mejoramiento de la administración tributaria municipal para lo cual los gobiernos locales contarán con los programas de asistencia técnica, que al efecto proporciona la Dirección de Coordinación Fiscal, el Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública (INDETEC), los Institutos de Administración Pública de los Estados y el Instituto de Desarrollo Municipal.

A los programas de mejoramiento administrativo se aunan los que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para otorgar en forma oportuna y expedita las participaciones en ingresos federales a Estados y Municipios y mediante

el Sistema automático de Flujo de Fondos y las que tiendan a fortalecer a las haciendas locales a través del Fondo de Nivelación.

El Sistema Automático de Flujo de Fondos permite por el momento a las Haciendas de los Estados —en su oportunidad los municipios gozarán de un servicio similar- retener el importe mensual de las recaudaciones que les corresponde a las entidades federativas por concepto de los impuestos sobre ingresos mercantiles y sobre la renta y causantes menores.

Esta medida ha contribuido a que los Estados cuenten en forma oportuna con recursos que en el pasado se les entregaban con retrasos de tres y seis meses.

Por otra parte el Fondo de Nivelación pretende que los Estados cuenten con ingresos que les permitan prestar un mínimo de servicios a que tienen derecho los habitantes de su jurisdicción fundado en que cualquier forma de desarrollo económico y social desigual que se traduzca en desiguales prestaciones de la actividad pública es social y [urídicamente] injusto.

LAS FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA FEDERAL

Andrés SERRA ROJAS

CENTRALIZACION y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

1. Formas de Organización Política y Formas de Organización Administrativa

En la doctrina constitucional, la organización política es la expresión de la voluntad general del grupo. Las voluntades individuales se reúnen y organizan en una acción conjunta para regular la vida política de la comunidad, en instituciones o formas que posteriormente tendrán a su cargo la salvaguarda de los intereses sociales. Es necesario estudiar cómo estas organizaciones se coordinan en el ejercicio de sus funciones y en sus diversas relaciones con el poder central.'

Las formas tanto políticas como administrativas, son métodos o sistemas encaminados a la estructuración de las fun-

¹ "Estado centralizado es aquél en el que el número de poderes concedidos a los órganos locales está reducido al mínimo absolutamente indispensable para que la administración local pueda desenvolverse; descentralizado es, por lo contrario, aquel ordenamiento en el que la privación de facultades deliberativas del Centro a los órganos periféricos, es máxima." Zanolini, Guido. *coso di diritto amministrativo*. Vol. IU, págs. 71-72. 5ª edición. Milano, 1955.

Este fue el ideal del partido conservador mexicano, la estructura de una forma de *organización política unitaria*, que tuvo su mejor expositor en don Lucas Alamán, y su mejor concreción en las Siete leyes centralistas de 29 de diciembre de 1836. El sistema preponderante de gobierno de la nación era el republicano, representativo y popular. La elección de Presidente indirecta lo mismo que los gobernadores de los Departamentos sometidos a las Juntas Departamentales. Para un federalismo centralista véase el Discurso llamado de las profecías del doctor Servando Teresa de Mier Noriega y Guerra.

ciones jurídicas. Medios a través de los cuales se conseguirán propósitos tales como la atención técnica de un servicio, los problemas de una región y el aseguramiento de ideales democráticos, o sea, la adecuada participación popular en los asuntos públicos.

Es necesario distinguir las formas de organización política y las formas de organización administrativa. Las primeras consideran al Estado en su unidad, y a los medios de organizarse respecto a sus elementos básicos; las segundas se refieren a uno de los poderes del Estado o sea al Poder Ejecutivo, que es el órgano al que le corresponde la función de gobierno y la administrativa, y de una manera más general a la estructura de los Poderes del Estado.

Ambas formas deben ser comprendidas en un concepto general de la política, pues se trata de actividades que tienden a realizar fines políticos. El campo de acción de ellas es muy difícil de delimitar para saber dónde acaba la política —si es que ella acaba—, y comienza la Administración y viceversa. Una consideración de orden práctico y técnico es útil para distinguir los aspectos generales y particulares de la acción del Estado.

Las formas de organización administrativa se refieren a un aspecto parcial de su actividad o sea la actividad de los órganos del Poder Ejecutivo: al gobierno que según Orlando, "Es el conjunto de los medios por los cuales la soberanía se traduce en acto".

El ejemplo típico de la descentralización, por regron, es el municipio. Debemos guardar cierta reserva en esta apreciación; tan frecuente entre nuestros tratadistas, porque el ejemplo corresponde, en principio, a la descentralización política y a la descentralización administrativa, si nos atenemos al artículo 115 constitucional que ordena: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular teniendo como base de su división territorial y de su **organización** política y **administrativa**, el municipio libre, conforme a las bases que el mismo precepto cita."

2. Las Formas de Organización Política

Las formas de organización política se refieren a las formas de Estado y comprenden todos los aspectos del mismo, es decir, es un conocimiento de la totalidad del orden jurídico vigente en un Estado, que abarca a todos sus órganos superiores.

Las formas políticas hacen referencia a la organización general del Estado. Ellas se pueden clasificar en formas de gobierno y formas de Estado.

El estudio de las formas políticas se remonta a la antigüedad, principalmente Aristóteles, que enumera y describe las formas políticas normales.

Durante la evolución política las formas políticas son numerosas y complejas, unilaterales y arbitrarias. La confusión e incertidumbre sigue predominando en su concepción.

Como formas políticas, las formas de gobierno y las formas de Estado implican tan estrechas y necesarias relaciones, que autores notables como Jellinek (Teoría, ob, cit., p. 536, en particular la nota 1), sólo consideran las formas de Estado.

Siguiendo en el criterio tradicional, las formas de gobierno aluden a la finalidad del Estado. "La forma de gobierno dice Faytt (Der. Pol. segunda edición, p. 397), se resuelve

en una cuestión de técnica gubernamental, la de saber quiénes y para qué funciones desempeñarán el gobierno."

La formas de Estado se esfuerzan por armonizar los diversos elementos de la organización política.

Las formas de Estado se clasifican en dos grupos: a) la forma unitaria o centralista; y b) la forma compuesta o descentralizada, en particular la forma federal.²

A) La forma de Estado unitaria implica la existencia de un poder central que coordine y clasifique la vida política del país. Tal es el caso del régimen que surgió se las Siete Leyes centralistas de 1836. Las órdenes del poder central corrían a lo largo de la República como centro único de decisión,

El Estado central llamado también Estado unitario se contraponen al Estado federal, si los elementos de su estructura dependen o no de uno o varios órganos que forman el centro del poder del Estado.

La acción de esos órganos centrales comprende a toda la República. Un solo poder que manda y actúa con los elementos que le están directamente subordinados. El gobierno central asume en su totalidad las funciones legislativa y

² Opinión de Kelsen sobre el Estado Federal: "Lo único que distingue a un Estado unitario dividido en provincias autónomas, de un Estado federal, es el grado de descentralización. Y así como el Estado federal se distingue de un Estado unitario sólo por un mayor grado de descentralización, del mismo modo se distingue una confederación internacional de Estados de un Estado federal. En la escala de la descentralización, el Estado federal ocupa un lugar intermedio entre el Estado unitario y una Unión internacional de Estados. El Estado federal presenta un grado de descentralización que es todavía compatible con una comunidad jurídica constituida por el derecho nacional, esto es, con un Estado y un grado de centralización que ya no es compatible con una comunidad jurídica internacional, es decir, con una comunidad constituida por el derecho internacional." Hans Kelsen. *Teoría general del Derecho y del Estado*. UNAM., 1949, México, pág. 333.

Sebastián Marrin-Retortillo. "Descentralización administrativa y organización política". 3 vols. 1973. Ediciones Alfaguara. Madrid.

judicial. No hay ningún otro órgano que comporte el ejercicio del poder público.

Por consiguiente la centralización política es un proceso mediante el cual los órganos federales del Estado, acumulan facultades, con menoscabo de las formas políticas locales o regionales. "Centralizar -dice Hauriou- significa acumular en manos del **gobierno central** todo lo que existe en un pueblo de poder del Estado, es decir, de poder político y temporal, civil o militar, de suerte que el Estado sea una unidad política, diplomática, legislativa, judicial, militar, etc., esto es propiamente la centralización administrativa que tiene por objeto los poderes concernientes a la policía y a la **gestión** de los intereses generales de los habitantes y a la **cual se agrega seguramente una centralización social que se traduce** en un aumento de la población urbana y en una **intensificación de las relaciones sociales**".

B) La forma de Estado compuesta crea varios centros de dirección, coordinación y sanción, pero el órgano principal que es la Federación aparece como una fuerza determinante. Aparece como una organización descentralizada al crear otros diversos centros de imputación jurídica, como las entidades federativas y los municipios. Es el régimen que domina en la República Mexicana en las Constituciones de 1824, 1857 Y 1917.

La soberanía que durante el régimen colonial asumió el **monarca español, pasa al pueblo mexicano al lograr su independencia** y confirmación *como* Estado libre e independiente. El pueblo a su vez depositó su soberanía en la Constitución, reservándose en todo tiempo el ineludible derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno.

3. El Estado Federal Mexicano.

La unidad social del Estado se mantiene a través de las instituciones que rigen la vida cotidiana de una comunidad. La

unidad jurídico-política se establece mediante **su** Constitución y las demás leyes que forman el orden jurídico.

El desenvolvimiento institucional del Estado, se logra a través de las formas de organización política y de organización administrativa. Con las primeras se establecen las instituciones políticas fundamentales, mediante las segundas se encauza la ejecución de las leyes administrativas.

El Estado federal corresponde a una institución política fundamental adoptada y definida en los textos constitucionales que han estado vigentes. Desde el punto de vista de la doctrina política, afirma Mouskeli (ob, cit., pág. 319) que "el Estado federal es nn Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y de grado más elevado; que se compone de colectividades miembros denominados por él, pero que pesen autonomía constitucional y participen en la formación de la voluntad nacional, distinguiéndose de este modo de las demás colectividades públicas inferiores".

Dos tesis contradictorias aluden al origen del Estado federal **mexicano:**

a) Los que afirman que nuestro federalismo "se produjo de un modo gradual a lo largo del tiempo; se desarrolló aceleradamente bajo la Constitución de 1812 por medio de **las diputaciones provinciales**", Nettie Lee Benson, (**La diputación provincial y el federalismo mexicano**, pág. 91), que coincide con la opinión de don Lucas Alamán (**Historia de México**, capítulo V, pág. 739).

Por decreto del 12 de junio de 1823, el Congreso Constitucional ordenó "decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado Se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la nación". (Dublán y Lozano, ob, cit., T. 1, pág. 651). En efecto, el artículo 5 del Aeta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, ordenó: "La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal."

Artículo que repiten la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre del mismo año, en su artículo 4 y las constituciones posteriores de 1857 y 1917.

- b) Los que han sostenido que el federalismo fue cosa extraña a nuestras instituciones políticas, siendo su adopción "una descentralización artificial del país". Lo cual no nos impide considerar que fue a través del federalismo como se logró la unidad institucional del país y aunque el des-
envolvimiento ha sido precario, ha llenado una etapa importante de la vida nacional.

Compartimos esta última y discutida opinión pensando que el federalismo obedeció a un proceso de imitación extralógica, tal como lo expresó Antonio Caso, pero sin dejar de insistir con Francisco Javier Gaxiola en que "nuestra patria debe su unidad al régimen federal, como España debe la unidad nacional a la religión católica y que el sistema de gobierno adoptado por los constituyentes de veinticuatro, tiene raíces en nuestros antecedentes coloniales, en nuestra ascendencia española y nuestra fisonomía demográfica" (F. Javier Gaxiola, Crisis del pensamiento político, y otros ensayos, pág. 48).

El Estado federal al cual alude el actual artículo 40 de la Constitución, está organizado, con sus elementos básicos, en el conjunto de las leyes vigentes constitucionales y ordinarias, que regulan la creación, el funcionamiento y el desarrollo de las instituciones públicas nacionales. En las diversas formas de Estado, nuestro régimen corresponde al Estado federal.'

§ B) El gobierno presidencialista es aquel que más rígidamente realiza el principio de la división de poderes a los cuales están dedicados los tres primeros artículos de la Constitución federal norteamericana de 1787 (modelo típico en cuestión). El Poder Ejecutivo tiene, así, su vértice en el presidente, que nombra todos los funcionarios principales (tomándolos en gran parte de entre los componentes del partido triunfante, según el *spoils system*), incluyendo a los jefes de los diferentes ministerios (llamados secretarios de Estado) i que están a él subordinados estrictamente, sin formar gabinete, y el mismo Presidente es controlado por el Senado sólo en

Para que se realicen los principios del Estado federal es menester que se combinen dos objetivos importantes: a) Asegurar que la Federación pueda llevar a cabo con efectividad las funciones que le han sido asignadas; b) En el desempeño de sus propias funciones, la Federación debe al mismo tiempo tener en cuenta debidamente los intereses de las diferentes secciones de la nueva comunidad, y la continua responsabilidad de los Estados miembros en puntos importantes de gobierno (Bawie y Friedrich, Estudios sobre federalismo. Ed. Bib. Arg., pág. 49).

Este régimen asegura el respeto y la supremacía de la Constitución, la autonomía de los poderes, la descentralización política entre la Federación y las entidades federativas y el mantenimiento de los principios democráticos como base de nuestro sistema político.

El Estado —como expresión de la voluntad del pueblo mexicano— tiene en consecuencia los elementos siguientes derivados de los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución:

1. El Estado mexicano es soberano: la soberanía es el poder de mando supremo, un derecho que corresponde al pueblo mexicano. El artículo 39 de la Constitución ordena: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."
2. El pueblo se constituye en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior;

cierto número de atribuciones, ya que se requiere su aprobación únicamente para algunos nombramientos de mayor relieve (Secretarios de Estado, embajadores y cónsules, jueces del Tribunal Supremo, etc.) y (con la mayoría de dos tercios) para la ratificación de los tratados internacionales. ... "Paolo Biscaretti. *Derecho Constitucional*. Ed. Tecnos, S. A., pág. 241.

pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. (Art. 40 Const.) Se llama república al sistema de gobierno en el cual el poder reside en el pueblo, que lo ejerce directamente o por medio de sus representantes legítimos. Estos son el Presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los gobernadores y diputados de los Estados y los Ayuntamientos; que son elegidos directamente y con carácter temporal por el pueblo.

En este sistema de renovación periódica de las personas de elección popular debemos encontrar la estabilidad del régimen político mexicano.

Desde el punto de vista de la teoría constitucional, la república es aristocrática cuando las altas magistraturas del Estado están reservadas a las clases oligárquicas y privilegiadas, como la antigua República de Venecia. La república es democrática cuando las funciones públicas son accesibles a todos los ciudadanos sin distinción, como la actual organización política de México. El sistema republicano es un sistema de abajo a arriba, siendo falsas las doctrinas políticas de democracia dirigida o de pseudo interpretación de la voluntad popular.

3. La república es representativa. En las formas políticas representativas, el pueblo ejerce sus funciones por medio de representantes legítimos. El poder ejecutivo federal por el Presidente de la República; el poder legislativo federal por los senadores, representantes de los Estados miembros (artículo 56 de la Constitución) y por los diputados, representantes del cuerpo electoral (artículo 51 de la Constitución). Durante el receso de las Cámaras actúa con facultades limitadas la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. (Artículos 78 y 79 de la Constitución).

4. Democracia y Federalismo.

La democracia es una forma de gobierno en la que el poder supremo pertenece al pueblo, todo poder público dimana de

él, apoya la acción gubernamental y es un medio poderoso para dilucidar los graves conflictos del Estado moderno.

El poder público es legítimo cuando emana del pueblo o de sus representantes. La democracia, además de su legitimidad de origen, somete la acción del poder público al constante enjuiciamiento de la opinión ciudadana, sin mixtificaciones, malabarismos o subterfugios políticos.'

En las primeras formas democráticas el pueblo ejerció directamente su soberanía, en tanto que, en la democracia representativa, el pueblo ejerce su soberanía por un grupo de representantes. La democracia es una técnica de organización que asegura a la comunidad el cumplimiento de sus aspiraciones en un medio propicio al mantenimiento de la libertad y la dignidad humana.'

A un mundo de masas, y de problemas de complejidad y de crecimiento continuo, deben corresponder instituciones que afronten la reforma social. Enlazados los problemas democráticos con graves problemas internacionales, la presencia de la opinión pública nacional debe hacerse más precisa y frecuente. El referéndum es una consulta al cuerpo electoral para la definición de una política a seguir en los Estados que lo aceptan constitucionalmente.

El criterio de nuestra Constitución es democrático, porque así lo reconoce el artículo 41 de la misma que confirma una aspiración del pueblo mexicano. El criterio que orienta la educación nacional es democrático, "considerando a la demo-

⁴ Agustín Basave Fernández del Valle. *Teoría de la democracia*. 1963. Centro de estudios humanísticos de la Universidad de Nuevo León. "Antes que una forma de gobierno, la democracia es una forma de convivencia humana y antes que una forma de convivencia humana es una vocación del hombre." Intr.

⁵ Esta es la tradición constitucional que debe ser sostenida invariablemente, afirmando que la democracia se basa en el reconocimiento de la dignidad del hombre. La democracia sostiene el ideal de libertad y es "la única verdadera expresión del cristianismo". La democracia es primordialmente social, moral y espiritual y tan secundariamente política", afirma William J. Kerby.

cracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". Artículo 3, párrafo I, inciso a) de la Constitución.'

De acuerdo con la historia política mexicana, el pueblo escogió el sistema del Estado federal como forma política de gobierno y le corresponde, en los términos del artículo 39 de la Constitución, este derecho fundamental: "El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

De esta manera, la fórmula política de democracia y federalismo, se ha vinculado estrechamente al desarrollo institucional mexicano.

El federalismo se construye en un sistema de principios contenidos en un pacto federal, o conjunto de reglas fundamentales que regulan el modo de elección de los gobernantes, las garantías individuales o posición del hombre frente al Estado, la organización y funcionamiento del poder político, las funciones del Estado y los principios de derecho público básicos de la vida nacional como el régimen del dominio del Estado, la materia agraria y los principios de las relaciones laborales.

Waline alude a esta superdescentralización que es el federalismo. El Estado mexicano es una forma política de Estado federal, que además reúne las condiciones siguientes:

- a) Un territorio unitariamente considerado, que es la suma de los territorios de las entidades o provincias que concurrieron a suscribir el pacto federal; en la organización inicial del año de 1824, refrendando más tarde en las siguientes constituciones y en la actual en los artículos 42 a 48 de la Constitución.

n "Pero la democracia es también una técnica de organización del poder de autoridad en el Estado y como tal una forma de gobierno, que asegura al pueblo la libertad y la igualdad y excluye toda forma de opresión y arbitrariedad. Con la fórmula 'gobierno del pueblo' o 'gobierno del pueblo por el pueblo' se enuncia un principio y un propósito, pero no se dan los

- b) Una población sujeta a una ciudadanía nacional y con derechos de ciudadanía local respectivamente; Art, 30 constitucional.
- c) La subordinación a una entidad general, la Federación, con derechos y deberes específicos de carácter general. Arts. 40 y 41 constitucional.

La Federación' es una entidad política, que es parte del Estado federal total, creada por la decisión de los Estados, que le asignaron en el pacto federal, facultades expresas para asegurar la unidad política y atender los propósitos políticos y administrativos federales. El conjunto de leyes federales forman un orden jurídico general que se aplica en toda la república, junto a los órdenes jurídicos parciales delimitados territorialmente de las entidades federativas.

- d) Se integra con varios Estados o entidades federativas, que conservan su independencia administrativa y son libres en todo lo concerniente a su régimen interior. Arts. 40, 41 de la Consti-

mecanismos institucionales ni la técnica gubernativa. Esta debe proporcionar los instrumentos mediante los cuales se expresa la dirección gubernamental que enuncia la fórmula o principio y que haga efectivo el pleno dominio del pueblo sobre sí mismo. Además de idea, de forma de vida y forma de gobierno, la democracia es un régimen político que, en cuanto a ideología, ofrece tanto una interpretación del pasado y del presente y un método de captación del poder, como un sistema de expectativas. Pero que es tributaria de las ideologías polares, tales como el liberalismo y el socialismo particularmente de este último, en nuestro tiempo, por la acentuación de la igualdad en la configuración de sus objetivos sociales y económicos. Por último, la democracia ha pasado a ser el único principio de la legitimación del poder', con la sola exclusión del totalitarismo de derecha." Carlos S. Fayt. *Derecho político*. Abeledo-Perrot, 1962, Buenos Aires, pág. 339.

“¿Qué debe entenderse por Federación?”, *Seni. [ud, Fed. 6ª época, Ejec. del Pleno. T(mo IX, pág. 41. "Por Federación debe entenderse para los efectos del citado artículo 105 constitucional, la entidad Estados Unidos Mexicanos, sin que sea jurídico confundir a la entidad con la forma de Gobierno que tiene adoptada, ni con alguno de los tres poderes mediante los cuales se ejerce la soberanía de la nación, ni menos aún con algunos de los órganos cualquiera de esos poderes."*

“Dos cosas hay que considerar para formarse el cabal juicio de la influencia que los estados puedan ejercer en el sistema general de nuestro gobierno, puesto a la obra por la acción libre de las leyes: su organización interna, para calcular su valer como unidad política; sus relaciones activas y pasivas con el poder central, para apreciar su peso como elementos de

tución. Los estados forman el conjunto de las comunidades locales y municipales con limitada "autonomía" constitucional.

- e) Los estados ponen en común determinados intereses que se aseguran constitucionalmente, y se subordinan a las leyes federales, cuando nuestra Constitución emplea la expresión "federal" debemos entender que es una facultad que corresponde al Congreso de la Unión,

La Constitución es la ley suprema de la nación, lo mismo que las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados. Artículo 133 de la Constitución.

5. La distribución de competencia en el Estado Federal Mexicano.

El Estado federal mexicano atiende a sus elevadas finalidades por medio de dos entidades [urídico-políticas, con diversas esferas de competencia: por una parte, la Federación, que es la expresión de los intereses generales de la nación; y por la otra las entidades federativas o Estados, a quienes se encarga la administración de los intereses locales."

La competencia que le corresponde a la Federación, históricamente es aquella que han renunciado o cedido los Estados,

equilibrio. Con variaciones de detalle, que no alteran la esencia de su constitución, pueden considerarse como un tipo común para uno y otro aspecto; y por lo que hace a su desenvolvimiento intelectual y económico, la suposición de un término equidistante del más favorecido y el más atrasado, sirve bien para estimarlos a todos." Emilio Rabasa. *La Constitución y la Dictadura*. "Estudios sobre la organización política de México." Ed. Rev. de Revistas, 1912, pág. 306, México.

u En la realidad sociológica de las instituciones mexicanas la nación vive un centralismo político y administrativo creciente, pues la Federación deja un campo de acción muy limitado a las entidades federativas.

para realizar sus propósitos federativos. El poderoso impulso de la Federación acumulando mayores y más importantes facultades, pone en peligro el cada día más reducido campo de acción de los Estados."

En nuestro sistema de reparto de competencia el criterio general establecido es el de una enumeración taxativa de las facultades que le corresponden a la Federación. El artículo 124 de la Constitución ordena: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

De esta manera, el remanente o saldo de los derechos generales del Estado se entienden reservados a las entidades federativas.

Por otra parte, no debemos olvidar la competencia que el artículo 115 de la Constitución le asigna a los municipios, a quienes se les encomienda la atención de los servicios públicos locales, que son aquellos no asignados a la competencia de los gobiernos de los Estados o de la Federación.

El problema de la competencia federal, local y municipal, es muy complejo, porque del sistema original de la Constitución y de las sucesivas reformas que se le han hecho, surgen numerosas facultades al gobierno central por la continua tendencia a la federalización.

El Estado federal mexicano se sitúa históricamente, desde la Constitución de 1824, hasta el texto actualmente vigente de ella. En ese desarrollo hay un dato objetivo indiscutible y

¹⁰ "Nuestra Federación no nació lógica y fatalmente como la norteamericana, sino que nuestro Primer Congreso Constituyente pudo haber perfectamente organizado un Estado central, o un Estado federal, a su arbitrio, lo que sin duda ya no pudo hacer el Congreso Constituyente de 1917, sin haber ocasionado una catástrofe política de consecuencias incalculables, y sin que a la postre se hubiera impedido el restablecimiento, tarde o temprano, del régimen federal, que ya hoy es una necesidad imprescindible del pueblo mexicano." Miguel Lanz Duret. *Derecho constitucional mexicano*, México, 1936, pág. 29.

es el propósito constante de asumir facultades que corresponden a los Estados y se convierten en competencia federal.

6. Las formas de organización administrativa federal

Las formas de organización administrativa se consideran en dos grandes ramas: la centralización y la descentralización, referidas ambas a la materia federal.

1. El régimen de la centralización administrativa, o formas administrativas centralizadas, se puede reducir a las dos formas siguientes:
 - a) El régimen de centralización administrativa propiamente dicha. Habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentren en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública federal.
 - b) El régimen de centralización administrativa con descentralización o simplemente, la desconcentración administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. La competencia que les confiere no llega a su autonomía.

En la desconcentración se confieren competencias a un órgano administrativo determinado o se relajan moderadamente los vínculos jerárquicos y de subordinación que lo unen al poder central.

La desconcentración administrativa -sin salir del marco de la relación jerárquica centralizada- conserva ciertas facultades exclusivas con una mayor libertad, pero sin desvincularse del poder central. Su po-

alición de órgano centralizado lo obliga a subordinarse a los principios de esta forma de organización administrativa. Nos dice el profesor Buttgenbach (ob. cit., página 109), "La desconcentración es un sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión, la competencia de realizar actos jurídicos que obliga a la persona jurídica, son atribuidos a los agentes jerárquicamente subordinados a la autoridad central y superior de este servicio",

Los organismos centralizados y desconcentrados no tienen autonomía orgánica, ni autonomía financiera independientes, su situación se liga a la estructura del poder central. Los elementos fundamentales de la descentralización, la capacitan para actuar con una relativa autonomía.

La centralización y la desconcentración administrativas unifican jerárquicamente la acción de la autoridad central en una organización general que es la Administración pública. El régimen de jerarquía y la existencia de los poderes de nombramiento, mando, decisión, vigilancia, disciplinario y poder de dirimir competencias son suficientemente vigorosos para mantener la unidad de la estructura administrativa.

II. El régimen de la descentralización administrativa o formas administrativas descentralizadas o paraestatales, que se caracterizan por la diversificación de la coordinación administrativa. Descentralizar no es independizar, sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.

La descentralización administrativa relaja los vínculos de relación con el poder central y se sitúa fuera del campo de acción de este poder, manteniendo con éste las estrictas relaciones de control.

La diferencia entre un régimen administrativo centralizado y uno descentralizado, se encuentra en las características legales que el orden jurídico asigna a una u otra de dichas formas.

"Descentralizar, dice Waline, es retirar poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia menos general:

o sea de competencia territorial menea amplia (autoridad local), sea de competencia especializada por su objeto".¹¹

El sistema descentralizado adopta las formas siguientes: con un régimen jurídico especial, personalidad jurídica y patrimonio propio:

- a) La descentralización administrativa por **región o** territorial que se apoya en una consideración geográfica limitada y en servicios públicos municipales o en facultades político-administrativas regionales.
- b) La descentralización técnica o por servicio que se apoya en el manejo técnico, científico y autónomo de los servicios públicos.

De una manera general, la centralización es un régimen administrativo en el cual el poder de mando se concentra en el poder central, que es la persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico.

La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte de Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.

El régimen que regula las relaciones entre el poder central y los entes descentralizados, es muy variado y sujeto a las modalidades que les señalen sus leyes de organización. Pretender referirse en nuestra legislación a una forma pura de centralización o descentralización es sólo un escarceo literario, mas no una realidad.

¹¹ Se llama autodeterminación, a la organización jurídica descentralizada del Estado, donde los poderes de decisión transforman a un ente administrativo que está sustraído del poder disciplinario y de la revocación del poder central y no se comprende en la jerarquía administrativa.

Los organismos centralizados o descentralizados administrativamente, que cumplen con sus funciones con eficaz diligencia, mañana pueden no responder a los propósitos de sus creadores. La sabiduría del legislador debe limitarse a crear estructuras administrativas útiles o necesarias para la realización de los fines del Estado. Es posible que más adelante, con una mayor educación administrativa de gobernantes y gobernados, pueda triunfar una institución que ha fracasado o se crearán nuevos moldes jurídicos para problemas cada vez más complejos.

Las formas de organización administrativa o paraestatales, estuvieron al reclamo de la moda, al multiplicarse y pensarse que en la variedad de ellas se encontraba la solución de difíciles problemas de la acción gubernamental. Nada más inexacto, porque esas formas deben emplearse con discreción y cuidado, sobre todo las formas descentralizadas que fraccionan el poder del Estado, multiplicando las personas jurídicas públicas, y correlativamente, los patrimonios y regímenes jurídicos.

El signo de los tiempos que corren -amenazantes y atormetados-, se manifiesta en una fuerte centralización en el orden político, frente a una creciente descentralización en el orden administrativo, que no entorpezca la acción inmediata de los poderes públicos. Por otra parte, comienza a prementarse una descentralización económica, que comprende el manejo de grandes actividades de la economía nacional, a través de la empresa pública, la sociedad anónima de Estado, la empresa de participación estatal, los fideicomisos y otras formas recientes.

7. Los Órganos del Poder Ejecutivo Federal: Gobierno y Administración Pública.

El poder público es un factor necesario para que una sociedad alcance sus fines, principalmente la realización del bien público. El orden, la coordinación y unidad de una sociedad sólo se logra por la acción eficaz de la Administración pública

y la obediencia de los gobernados acatando las órdenes gubernamentales.

La primera tarea importante del poder público es la tarea de gobierno. Consiste en la dirección u orientación en el encauzamiento general de las actividades públicas y privadas. Consiste en elaborar mensajes, interpretaciones generales no condicionadas a las leyes, mandatos o actitudes que originan la realización de actividades administrativas con vistas al interés general de la nación o con una determinada proyección internacional.

La segunda tarea importante es la Administración. Ella se encamina a la ejecución de las leyes, en la organización y atención de los servicios públicos y los fines que se encaminan a la satisfacción de las necesidades colectivas. El principio de legalidad domina la vida administrativa y sus actos están sometidos a recursos y revisiones jurisdiccionales.

Gobierno y administración guardan relaciones estrictas y necesarias: el gobierno necesita de la administración para que sus propósitos alcancen realizaciones prácticas; y la administración requiere que el gobierno asuma la dirección y orientación de los órganos públicos. El poder público es gobierno y es administración.

El gobierno dirige la vida de la nación impulsado por motivos e intereses políticos, y su función esencial es velar por el mantenimiento de los preceptos constitucionales. El gobierno orienta la acción administrativa a manera de un órgano moderador fijando su intensidad. El gobierno estimula la tarea de mantener o reformar el orden jurídico de acuerdo con las conveniencias políticas del Estado.

La fuerza material de que dispone el Estado es un medio para asegurar la ejecución o cumplimiento de sus determinaciones. La principal fuerza de que dispone el Estado está en la adhesión de los gobernados que integran la opinión pública y orientan la acción pública de los gobernantes. La fuerza material es necesaria, pero es una medida transitoria

y de excepción. Un gobierno apoyado en la fuerza siempre es un gobierno inestable y tiránico.

8. La Administración Pública Federal.

La Administración Pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es servir, es proveer por medio de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad. Al ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo realiza la importante función de administrar.

La administración selecciona, coordina y organiza las actividades del Estado con medios materiales y con el personal técnico adecuado. Personas y bienes y la importante función directiva de los ejecutivos son los elementos indispensables de una eficaz administración, tanto pública como privada.

La administración selecciona el personal técnico y se dirige siempre a proporcionar **un** servicio eficaz, es decir, a velar por los intereses de una comunidad.

El gobierno es irreemplazable e imprescindible si tomamos en cuenta los caracteres reales de una sociedad. La administración en cambio puede suponerse, en ciertos aspectos, en manos particulares, como en **el** caso de los servicios públicos atendidos por empresas privadas y las empresas privadas de participación estatal, o de economía mixta.

Debemos referirnos a la Administración pública federal, enunciando los organismos que la forman y que actúan en toda la República o en el Distrito Federal, en materia federal. Ellos son los siguientes, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Federal: DOF. del 29 de diciembre de 1976, que establece las siguientes bases de organización de la administración: centralizada y paraestatal.

A) Administración Pública centralizada: Arts. 10 a 25 de la Ley orgánica:

1. La Presidencia de la República. Arts. 80 a 93 de la Constitución y 1 de la Ley orgánica.
2. Consejo de Ministros. Art. 29 de la Constitución y 6 de la Ley orgánica.
3. Secretarios de Estado. Arts. 90 a 93 de la Constitución y 2, 26 a 42 de la Ley orgánica.
4. Departamentos de Estado. 92 y 93 de la Constitución. Arts. 2, 26, 37, 43, 44 de la Ley orgánica.
5. Procuraduría General de la República. Art. 102 de la Constitución y Art. 4 de la Ley orgánica."
6. Gobierno o Departamento del Distrito Federal. Art. 73 fracción VI de la Constitución y Art. 5 de la Ley orgánica.
7. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Art. 21 de la Constitución y Art. 5 de la Ley orgánica.
8. Dependencias administrativas centralizadas. Tít. II, Cap. 1 de la Ley orgánica.
9. Dependencias administrativas desconcentradas. Art. 17 de la Ley orgánica.

Comisiones Especiales: Comisiones administrativas intersecretariales. Art. 21 de la Ley orgánica.

Comisiones administrativas Internacionales. Art. 28, fracción III de la Ley orgánica.

¹² La Procuraduría General de la República no es autoridad administrativa federal. Ejecutoria. *Bol. de Int.* [ud, año XVII, núm. 173, pág. 18. Olvida esta ejecutoria las importantes facultades administrativas de la Procuraduría, digamos por vía de ejemplo, cuando actúa como consejero jurídico del gobierno.

E) Administración Pública Paraestatal: Arts. 1, 3, 45 a 54 de la Ley orgánica.

1. Instituciones administrativas descentralizadas. Artículo 45 de la Ley orgánica.
2. Empresas de economía mixta. Empresa Pública, Empresas de participación Estatal, Sociedad Anónima de Estado. Arts. 46, 47, 48 de la Ley orgánica.
3. Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Auxiliares de Crédito. Arts. 3 y 46 de la Ley orgánica.
4. Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas. Arts. 3 y 46 de la Ley orgánica.

C) Tribunales:

1. Tribunal Fiscal de la Federación.
2. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los trabajadores al servicio del Estado.
3. Tribunal de lo Contencioso administrativo del Distrito Federal.

Los organismos federales corresponden, como en seguida se estudia: unos a la organización centralizada y otros a la organización descentralizada.

El Estado moderno se desenvuelve en formas cada vez más complejas ante la apremiante satisfacción de las necesidades colectivas y los grandes problemas sociales que lo rodean. Desde el punto de vista jurídico demanda la organización de estructuras o formas que coordinen, den unidad y eficacia a un conjunto de órganos que se nos presentan a la manera de un árbol genealógico o de una estructura piramidal.

Es a través de la idea de persona [urídica como se logra la unidad y la acción del Estado en su conjunto, y de las numerosas instituciones u organismos públicos que son pequeños o grandes círculos de competencias que reparten o distribuyen la competencia total del poder público.

Desde sus orígenes, el poder de las altas magistraturas se ha ejercido por un pequeño grupo de funcionarios que ha centralizado toda la fuerza de una organización, en lo político y en lo administrativo. Sólo por excepción la historia contemporánea nos ofrece pequeños oasis de realización democrática. A partir de la Revolución Francesa el poder tiende a descentralizarse, aspirando el régimen democrático a la adopción de ciertas formas desvinculadas del poder cen-

tra¹. Es un hecho que las democracias con vinculaciones democráticas, están o aspiran a estar bajo la tendencia descentralizada administrativa.

A pesar del auge de estas últimas formas, hasta mediados de este siglo el Estado moderno vuelve a estar dominado por la fuerza centralizadora -política y administrativa-, tratando de fortalecerse con entidades de acción eficaz y directa. Nada podríamos asegurar sobre esas formas políticas y administrativas del futuro porque cada pueblo las empleará en la medida de sus propios intereses de acuerdo con las circunstancias históricas que lo rodean. Un hecho notorio de nuestra vida administrativa es la multiplicación de los organismos administrativos.

RESEÑAS

DUHALT KRAUSS, Miguel, Una selva semántica y jurídica, La clasificación de los trabajadores al servicio del Estado, México, INAP, 1977.

El libro recién publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública, Una selva semántica y jurídica, de Miguel Duhalt Krauss, constituye una de las aportaciones más importantes en el campo de la administración de personal.

Duhalt se ha ganado un prestigio en base a sus investigaciones y experiencia en el sector público y como profesor en la Facultad de Ciencias Políticas. Ha publicado diferentes obras, las cuales han hecho hincapié en aspectos relevantes y problemas agudos que se resienten en el sector público, constituyéndose en fuente de consulta obligatoria para los estudiosos del sistema gubernamental.

Una selva semántica y jurídica da continuidad a la obra La administración de personal, en donde se incorpora el enfoque sistémico a esta área del sector público.

Los estudiosos de la administración han venido alimentándose de traducciones de obras aparecidas en Estados Unidos y los países europeos. Con autores como Duhalt, Carrillo Castro, Kliksberg, Muñoz Amato y otros más, el pensamiento administrativista latinoamericano ha empezado a surgir, analizando con una perspectiva original los problemas de la administración de nuestra América. Esto no quiere decir que hay que volverse chovinistas. Estábamos cayendo en un consumismo sin creatividad. Hay que asimilar los avances que se dan en otros países y enriquecerlos en su aplicación concreta a realidades latinoamericanas. Eso es necesario y se estaba haciendo, pero con índices muy pobres de creación. Ahora las perspectivas son halagüeñas si el ejemplo de Duhalt cunde entre los prácticos e investigadores de la administración pública.

El propósito de la obra de Duhalt es bien justificado. Trata de esclarecer la confusión que priva en la terminología, afectando el manejo de la administración de personal: "se emplea el mismo término con diferente connotación y otras veces se utilizan diferentes términos para expresar el mismo concepto". Así los términos plaza, puesto, cargo, categoría, ocupación, empleo, se utilizan sin rigor. Esto no sería grave si se tratase de una finalidad literaria, pero cuando las disposiciones legales carecen de rigor, éstas conducen a un "laberinto jurídico" que en vez de propiciar que se administren los recursos humanos de manera ágil, lo convierten en un proceso complicado y farragoso, ya de por sí complejo con la existencia de varios regímenes a los que se sujeta el personal del gobierno federal.

Ese solo propósito del libro de Duhalt constituya una aportación significativa en la nueva concepción para administrar al personal público y propicia que se reduzca considerablemente la fuente de problemas que Duhalt clasifica en tres ámbitos: injusticias, desorientación y conflictos.

Desde las primeras páginas el libro de Duhalt, de estilo directo y claro, se caracteriza por obligar a una lectura meditativa. No es una obra que se asimile en un primer intento; requiere atención cuidadosa para entender los conceptos y términos que va confrontando desde la clasificación internacional de ocupaciones hasta los reglamentos de condiciones generales de trabajo y escalafón, pasando por el catálogo de empleos de la federación, el apartado B del artículo 123 y su Ley reglamentaria, el presupuesto y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Consciente de esta ardua labor, el propio Duhalt nos ofrece un glosario de términos administrativos y el cuadro sinéptico de las clasificaciones del trabajador, elementos que ha-

cen posible asimilar los planteamientos que desarrolla a lo largo de esta obra, instrumento de valiosa utilidad para quienes colaboran en las unidades de personal.

Detrás del intento de acabar con la selva semántica, se encuentran en el libro otros elementos que nutren toda una concepción de reforma realista y racional que se requiere para mejorar el manejo del personal público. En el Encuentro Nacional de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública se planteó la necesidad de una reestructuración de la política del personal y que ésta fuese de fondo. Así, se cuestionó "¿Por qué no reducir el abanico de sueldos estableciendo una relación equitativa entre el mínimo y el máximo? ¿Por qué no terminar con la costumbre excesivamente discrecional de selección, promoción y remuneración? ¿Por qué no acabar radicalmente con los privilegios y falsos símbolos de autoridad que acentúan el abismo que existe entre la 'alta burocracia' y la 'masa operativa'?" La obra de Duhalt da un paso en esa reorganización tan vehemente planteada.

Esta reforma puede ser impulsada con la descripción de puestos del gobierno federal, inclinándose por el concepto puesto, Duhalt señala que éste es parte medular, o sea, "la unidad de trabajo específica e impersonal integrada por un conjunto" de tareas, responsabilidades y aptitudes "que deben ser satisfechas por el o los trabajadores que los ocupen". ¿Cómo definir a esta unidad impersonal? Tomando esta dificultad Duhalt va recorriendo la legislación vigente y a diferentes tratadistas para demostrar que hay una gama de vocablos que tratan de captarla. De ahí pasa a advertir la dificultad que constituye el sinnúmero de vocablos para lograr una homogénea administración de personal, implicando los aspectos de selección, remuneración y de relaciones laborales.

Al enriquecer las facetas del problema semántico, Duhalt realiza una extraordinaria labor de síntesis doctrinaria. Analiza el apartado B del artículo 123 constitucional. Hace una

apretada revisión de las posiciones sobre el Estado y sus servidores, tanto de las teorías de derecho privado como las del derecho público y social. Su objetivo es precisar la naturaleza del servidor público y la forma en que ésta se recoge en la Constitución y en otras disposiciones, sin caer en florilegios y especulaciones que lo alejen del tema central de su obra.

En otro capítulo, entra al análisis de uno de los temas más importantes que afectan al conjunto burocrático, el cual se refiere a los niveles que existen: altos funcionarios, funcionarios y empleados, buscando una caracterización doctrinaria apoyada en la ley o en el derecho comparado. También nos informa sobre la realidad francesa, alemana, soviética, china y la existente en nuestro país.

Así llega hasta la legislación fundamental del trabajo burocrático, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (existen otras que reglamentan al personal militar, de la armada, consular y diplomática). En esta parte se analiza el carácter de confianza y base, así como diversas clasificaciones y el intrincado manejo que significa la existencia de listas de raya y el nombramiento; asimismo, el carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, tiempo fijo, obra determinada. Y sigue adelante con los elementos de planta, temporal, etcétera.

En este capítulo aborda uno de los principios de un servicio civil, el relativo a seguridad en el empleo, que como lo plantea el Manual de las Naciones Unidas, "la condición más importante es que las personas empleadas... pasen sus años de trabajo sabiendo, primero, que estarán seguras en sus puestos siempre que su trabajo sea satisfactorio y, segundo, que tendrán oportunidad de ascender de categoría e incluso de llegar a los puestos permanentes más elevados, si demuestran una competencia progresivamente en aumento en el desempeño de sus deberes". Esto está planteado en el análisis sobre la inamovilidad a la que lamentablemente le asigna un breve espacio.

Ese punto se vincula estrechamente con el carácter vertiginoso que se presenta en los cambios que ocurren en la administración mexicana, en especial durante los sexenales y cuando ocurren cambios de titulares. Este es un problema fundamental que se trató de evitar por medio del acuerdo presidencial del 31 de enero de 1977, por el que se establece un procedimiento de reasignación de personal, el cual frenó esos sacudimientos periódicos y con ello, el sector público retuvo a gente experimentada.

Otra parte de la obra de Duhalt, que es en verdad de las más relevantes de su libro, se refiere a un aspecto operativo fundamental: el manejo presupuestal del personal que implica una derrama de más de 113 mil millones de pesos de acuerdo con el presupuesto de egresos de la federación para 1977. Este tema es puesto a la luz e incluso ninguna obra sobre personal lo había considerado de manera tan cuidadosa como lo realiza Duhalt. No tan sólo es importante por la suma monetaria, sino sobre todo debido a que incide sobre más de 800,000 personas.

Se puede concluir esta reseña, diciendo que esta obra exige a los empleados públicos altos, medios y operativos, así como a los estudiantes en especial de administración pública, derecho, contaduría y otras disciplinas, su consulta para entender el manejo del personal federal.

La consulta no obliga a la aceptación pasiva, de ahí que la obra también es un elemento valioso para la polémica teórica y administrativa. Sobre todo para esta última, ya que da base a acciones concretas y por tanto, sujetas a la discusión de los responsables. Este es el verdadero propósito de Duhalt, ya que él mismo dice que si de clasificar el trabajo se tratara, éste "podría decirse que significa y responde a un impulso de reforma administrativa".

Emilio BRODZIAK

HABA, Enrique Pedro, La Idea de Totalitarismo y la Libertad Individual, Autopsia de una Noción Mistificadora, Bogotá. Edit. Temis, 1976, 256 pp.

El autor, profesor de filosofía del derecho en la Universidad de Montevideo, investigador de la Fundación Humboldt en la Universidad alemana de Tübingen, junto al maestro Josef ESSER, se ha distinguido por recientes publicaciones, de singular profundidad, sobre temas particularmente abstractos de su disciplina. Así, Relaciones jerárquicas entre **derecho** interno y derecho internacional, Montevideo, 1970; **Esquemas metodológicos en la interpretación del derecho** escrito, Caracas, 1974-1975; diversas contribuciones, en París desde 1973, en los "Archives de philosophie du droit", señaladamente sus Études en allemand sur les rapports entre droit et langue; carrera internacional que ha alcanzado un jalón señero en 1977 con la defensa en la Universidad de París de su tesis de tercer ciclo sobre L'interprétation juridique, que ha merecido el voto de publicación, que cabe esperar muy próxima, del tribunal integrado por los maestros Henri BATIFOL y Michel VILLEY.

A diferencia de los anteriormente citados, el trabajo aquí recensado aborda un tema trágicamente actual y concreto en nuestra América. La investigación de HABA, comprende cinco apasionantes capítulos: 1) La noción de **totalitarismo** (pp. 7-54); I) Concepto de la libertad individual (pp. 55-104), ciertamente la contribución más valiosa de este volumen; II) Relaciones entre **totalitarismo** y libertad individual (pp. 105-135); IV) Construcciones teóricas que **reconocen elementos** de la idea de totalitarismo (pp. 137-226), donde el autor entrelaza los pensamientos de Platón, Hobbes, Hegel, Mussolini y Hitler, precedidos de una original digresión sobre las relaciones del marxismo-leninismo con nuestro tema (pp. 139-145). El quinto capítulo comporta una meditada Conclusión (pp. 227-252) que remata un estudio cuya introducción aparece presidida por el medular aforismo de Martin LUTERO: No le mires los labios, mírale los puños (pp. XXVII).

I.-La historia del pensamiento político y de la filosofía de las ideas sociales se nos aparece como tejida alrededor de ciertos "eternos retornos". Así, hay "pares de conceptos" que surgen, desaparecen y reaparecen, a través de las más variadas formas, en el correr de las épocas. Gladiadores condenados a resucitar de las propias cenizas para entrelazarse en combate una y otra vez, con jefes distintos pero siempre empeñados en su conflicto. Conceptos de derecho natural y formas de positivismo jurídico, por ejemplo, prolongan su querrela hasta nuestros días, apuntándola hacia el infinito.¹ Estará llamado el "par de conceptos" totalitarismo y libertad individual, a destino semejante? Muchos no vacilan en responder por la afirmativa, invocando que la alternativa viene de lejos y se hace particularmente aguda en nuestros tiempos, que ella es una apuesta en la cual la humanidad se jugaría su destino.'

Televisión y diarios, monografías y libros, conferencias y cursos, programas políticos y prédica religiosa, siempre puede haber una razón para que digamos o escuchemos decir algo sobre el totalitarismo. El asunto nos toca tan de cerca, que cada uno de nosotros no puede menos que tener "opinión formada". Este libro de HABA, viene, sin embargo, a proponernos que lo pensemos una segunda vez.

Los estudios científicos sobre el tema se fundan, cuando hablan de totalitarismo y libertad individual, en dos o tres ideas básicas, compartidas más o menos por la generalidad de los autores. En esta materia, ciertas "verdades establecidas" reaparecen en exámenes históricos, filosóficos, teológicos, políticos, normativos, etc. Provisoriamente, las designaremos como **dogmas**, sin darle al término sentido peyorativo.

¹ Cfr. Heinrich Ronnen. *Die ewige Weiderkehr des Nonrecchts*, 2a. ed., München: Kösel, 1947.

² Cfr., por ejemplo, Karl R. Popper. *The Open Society and its Enemies*, 2a. ed., Princeton, 1950.

Un dogma puede o no estar justificado, y sólo en el primer caso constituye un punto de partida o conclusión legítimo. Pero sea cual sea su origen, justificado o no, desde que una idea se nos transforma en dogma deviene una evidencia tal, que la discusión sobre ese punto nos parece bizantina. Sólo nos damos cuenta que la evidencia puede ser menos absoluta, cuando alguien nos sugiere ángulos de enfoque en los que no habíamos fijado bastante la atención. Entonces, siempre que esa dogmatización no haya echado raíces irremediables en nuestro espíritu, nos vemos obligados a enfrentar el reto en un plano racional. Este desafío implica nuevas razones y enfrentarlas con otras que podemos oponerles, con el propósito de examinar o de reexaminar la cuestión, para fundar debidamente una postura u otra. Pero de cualquier modo, mantengamos o no en definitiva nuestra opinión anterior, la reapertura del debate sobre la legitimidad de nuestros **dogmas** es siempre enriquecedora. Ella nos permite corregir errores o nos brinda la oportunidad de completar los fundamentos de un criterio que seguiremos sustentando."

Totalitarismo y libertad individual, es justamente uno de esos temas a los que les viene bien, por las razones más **democráticas** del mundo, ser discutido lo más a fondo posible, esto es, poniéndolo en cuestión hasta en las bases de su planteamiento habitual. En un asunto que nos concierne tanto, no podemos aceptar dogmas sin tratar de someterlos a la crítica más severa. La investigación que tenemos por delante nos muestra un camino en ese sentido, nos ofrece la oportunidad de ver el problema enfocado desde un ángulo que no es el común. No podríamos encontrar mejor motivo para darle nuestra bienvenida.

2.-EI autor nos propone la "autopsia de una noción mistificadora", la de la Idea de totalitarismo, a la luz de su siglo

³ Cfr. Hans Albert. *Traktat über kritische Vernunft*, Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1968.

nificado desde el punto de vista de la libertad individual. Pero de esa autopsia emanan conclusiones que van bastante más allá de la cuestión del totalitarismo propiamente dicho.

Tenemos la impresión de que el profesor HABA se ha valido del análisis de la idea del totalitarismo, para desmistificar, no sólo esa noción sino, sobre todo, el concepto político-social de la libertad individual en general. El eje de gravedad de este estudio reside ahí, en un esfuerzo en pro de la determinación del sentido y del alcance de la libertad desde el punto de vista de la realidad social. Esa determinación contribuye a visualizar para qué puedan servir realmente las formas de las organizaciones normativas y extranormativas del ser del Derecho, entendiendo por extranormativas a las realidades económicas y político-sociales que dan fundamento a las apariencias formales, de las organizaciones normativas.

El razonamiento es el del jusfilósofo que desmonta las raíces de los dogmas. Por ello, le importa suministrar una noción de "libertad individual" lo más **precisa** posible, no por afán de sumar otra al catálogo, sino porque la aceptación de tal o cual de entre ellas constituye paso fundamental en la delimitación del campo de los intereses en razón de los cuales juzgamos fenómenos sociales. Según nos apoyemos en un concepto más abstracto o más concreto de la libertad, según que éste apunte más a un sector de problemas que a otro, etc., estaremos diciendo, cada vez que hablamos de libertad, cada vez que las propugnemos o que nos quejemos de su carencia, que son determinadas cosas las que nos importan, mientras apartamos la vista de las otras.

El profesor uruguayo (u oriental, como prefiere decirse, por convicción política e imperativo constitucional, en la tierra de José ARTIGAS y de José BATLLE y ORDÓÑEZ) tiene un propósito nítido. Se ha propuesto ponernos frente una descripción de la libertad que corresponda a la manera en que ésta es experimentada por el Hombre, por el varón y la mujer concretos, "en carne propia", como nos dice HABA. Nos brinda así una visión centrada en lo que las libertades

significan, a través del inagotable espectro de sus posibilidades de expansión y de restricción, vistas desde el ángulo de los grandes problemas que afligen la pequeña vida de las gentes que no aparecen en las páginas de los diarios. Tal vez no se trate de la libertad -contingente en el marco de la necesidad-, pero son esas las libertades que componen la convivencia cotidiana de esos varones y mujeres, en sus anónimas preocupaciones y alegrías, en sus conflictos y en sus armonías, en sus desigualdades y en sus igualdades.

Desde esta perspectiva, no sólo no hay dos individuos que posean exactamente el mismo círculo de libertades, sino que en el seno de las diferentes estructuras sociales, totalitarias o no, la población aparece estratificada en sectores, clases y capas cuyo grado típico de libertad individual es muy desigual. Según la manera en que se hacen efectivas ~~esas~~ libertades, las del género que el autor llama "libertad-individual-social-real", debemos juzgar no sólo lo que sucede en los estados totalitarios, sino también en cualquier otro régimen político.

Así, con una determinada noción de la libertad individual, lo que está en juego ya no es la elección más o menos arbitraria de una definición. Desde que entendemos que la libertad individual consiste en esto o en aquello ya indicamos, directa o indirectamente, los centros de interés hacia los cuales está motivada nuestra comprensión de situaciones actuales. Pero no sólo eso. Algo puede ser aún **más** importante. Aquella noción importa el señalamiento de un tipo de orientación para construir libertades. como **ejercicio** en eventuales programaciones de política social.

El interés de la noción, que nos presenta el colega de Montevideo, si somos consecuentes con ella, nos recuerda que la problemática social debe enfocarse desde perspectivas simultáneamente muy concretas y multilaterales, atendiendo directamente a la repercusión práctica que las organizaciones tienen sobre las situaciones reales, y frecuentemente contradictorias, no de estereotipos idealizantes, sino de va-

rones y mujeres "de carne y hueso". Esto, que a primera vista podría parecer un truismo, revela serlo bastante menos si lo confrontamos con las resultantes de este volumen (véase especialmente sus pp. 67-104), con las postulaciones de más de una doctrina político-social o con determinadas organizaciones normativas. El análisis al cual es sometida la idea del totalitarismo en esta investigación, constituye, precisamente, un ejemplo en tal sentido. Y su actualidad es patente en nuestra América de este último cuarto del siglo XX, la cual parece transitar de "la dependencia del fascismo" al "fascismo de la dependencia".

3.-EI totalitarismo suele ser presentado como un régimen cuya propia esencia significa el grado de opresión más alto y extendido de las libertades individuales. Nuestro autor entiende, en cambio, que la cuestión no puede ser contestada en abstracto, sino únicamente **en concreto**, esto es, a través del examen de cada Estado totalitario en particular, para ver cómo se da ahí el panorama de las libertades reales de los individuos. La falacia de la idea de totalitarismo, si se encara el examen de esa manera, derivaría de que ella presupone varias premisas falsas. Por un lado, no tiene en cuenta que en el seno del propio Estado totalitario, unos individuos pueden ser mucho más y otros mucho menos libres; por el otro, que el status de las libertades individuales puede diferir ostensiblemente de un Estado totalitario a otro, aunque sólo sea por el hecho de que unos se benefician de un mayor grado de desarrollo económico que otros. Y en fin, tampoco es cierto que todos los sujetos en un Estado totalitario tengan que ser menos libres que todos o que la mayoría de uno no totalitario.

En una palabra, lo que importa es el conocimiento de quiénes y hasta qué punto son más libres o menos libres en cada Estado totalitario. Para saberlo, hay que fijarse en cómo viven realmente unos y otros, es decir, tener bien en cuenta las diferencias entre quienes disfrutaban de mayores libertades (por ejemplo, alta burocracia estatal o profesiones de muy elevados ingresos) y el resto de la población. Y,

además, eso mismo hay que preguntárselo también a los Estados "no totalitarios", por ejemplo, a los Estados Unidos del Norte.

Planteadas así las cosas, la cuestión del totalitarismo, en sí misma, viene a ser secundaria. El totalitarismo no aparece más que como una forma normativa, pero lo que vale son sus contenidos extranormativos concretos, las realidades económicas y políticas, las libertades individuales. Aquí se pone de manifiesto la diferencia de este enfoque con relación a las críticas tradicionales al totalitarismo. Aquí se revela como problema -es más, como el problema principal- 10 que esas críticas dan por anticipado, como resuelto en un sentido determinado, genéricamente negativo: la situación de las libertades individuales bajo dichos Estados. El autor, por el contrario, entiende que si existen allí ciertamente faltas de libertad, éstas no son uniformemente generales, no afectan del mismo modo a la totalidad de los miembros del Estado totalitario. Es más: para él, lo interesante apenas asoma cuando se procede a examinar, en cada caso, por qué, cómo y en qué medida unos son más libres y otros lo son menos en Estados totalitarios. En la perspectiva de HABA, un estudio auténtico de estos Estados debe arrancar justamente del punto en donde, para la generalidad de los antitotalitarios, ya no queda nada fundamental que discutir.

La filosofía del derecho expuesta en la Facultad de Derecho de Montevideo tiene una prestigiosa trayectoria de replanteamientos medulares. Baste recordar las obras Universidad Oficial y Universidad Viva del decano Antonio M. GROMPONE (México: U.N.A.M., 2a. ed., 1963), **Eidética** y aporética del derecho, del maestro Juan LLAMBIAS DE AZEVEDO (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2a. ed., 1958), y Los supuestos filosóficos de la ciencia jurídica, del actual catedrático Julio Luis MORENO (Montevideo: Facultad de Derecho, 1963). La presente contribución de Enrique Pedro HABA, se escribe con honor en esa tradición de la Universidad del ilustre Rector Carlos VAZ-FERREIRA.

4.-¿ Será alguien tan obtuso como para ver en planteamientos de tan sutil hondura una defensa del totalitarismo? Por nuestra parte, no dudamos en subrayar que se trata de todo lo contrario. Al autor lo mueve una pasión tan encarnada por la libertad individual, un hambre tal de verla efectivamente realizada, que ello lo lleva a tratar de encaminar el estudio del totalitarismo, y de cualquier otro régimen, hacia el plano más concreto posible, para que la crítica consiga dar en el blanco. De ahí su denuncia como ideológicas, no sólo de las posiciones antitotalitarias, sino también de las prototalitarias,

Lo misticador, la peligrosidad de la idea de totalitarismo, no reside en que dicha calificación ponga de manifiesto ciertas faltas de libertad formales: políticas, intelectuales, etc. Tales limitaciones pueden constituir efectivamente, en mayor o menor medida, restricciones a la libertad, merecedoras de ser denunciadas como tales. Pero si tal denuncia es hecha en los términos más habituales, puede resultar exagerada... ¡o insuficiente!

Exagerada, en la medida en que absolutiza el plano de lo formal, el nivel de la organización normativa, sin tomar debidamente en cuenta la concreción de ésta desde el punto de vista práctico en la realización global de las libertades de cada individuo, es decir, la diferente manera como repercute la norma sobre los distintos elementos extranormativos de lo jurídico. Estaríamos ante una reiteración de la confusión kelseniana de lo normativo estatal como idéntico a lo jurídico, descuidando los elementos extranormativos (políticos, económicos, sociales, etc.) de la realidad jurídica. El formalismo positivista nos encerraría en una "Ciencia jurídica sin derecho", como la llamara Hermann HELLER.

y por la misma razón, por ese formalismo, dicha denuncia puede a su vez ser muy insuficiente, porque no aquilata hasta qué punto las referidas limitaciones de la organización normativa van ligadas a la promoción o sostén de desigualdades sociales, o sea, a que unos incrementen su libertad personal sobre la base de restricciones impuestas a otros.

Para calibrar todo eso Se hace imprescindible aquí un ~~traspasar~~ el plano normativo de la idea-formal de totalitarismo, para abocarse a la investigación jurídica (en el sentido amplio del realismo de MONTESQUIEU y DUGUIT) de la situación cotidiana, diferencial, de las libertades individuales entre las mallas del Estado totalitario.

La idea del totalitarismo, aunque en efecto nos muestra ciertos perfiles generales de tales Estados, los envuelve al mismo tiempo en un uniformizante velo simplificador, donde queda sumergido todo lo que no sean dichos perfiles puros y simples. Estos devienen promontorios aislados llamados a absorber nuestra atención, mientras nuestra mirada ya no puede penetrar la pátina que cubre el flujo vital que corre a sus pies. Nuestro autor no se propone ni negar la existencia de tales perfiles o promontorios, ni la importancia que puedan tener para las libertades sobre las que proyectau su sombra. Del mismo modo, en el Estado totalitario hay sombras protectoras y sombras de encierro, pero ni las sombras ni las luces les llegan del mismo modo a todos sus sectores sociales.

En nuestra América de 1977, es hora de que nos preocupemos sobre todo por la manera en que talo cual Estado totalitario concreto reparte esas luces y esas sombras entre sus ciudadanos. En efecto, para entender el totalitarismo concreto del Reich brasileño o del Chile pinochetista hay que empezar por rasgar justamente el velo neokantiano de la idea de totalitarismo. Los prototalitarios, no menos que los antitotalitarios, no acostumbran tomar ese camino. Entendemos, con el investigador de la Fundación Humboldt, que habría que examinar la realidad económica y político-social (nosotros diríamos, lo extranormativo de lo jurídico) del Estado totalitario; pero esta investigación no puede realizarse a la luz de la ideología de aquéllos o de éstos, sino con base en una noción de las libertades individuales lo bastante amplia y concreta, como la sugerida por el profesor HABA. ¿No será ésta Una manera particularmente radical de ser antitotalitario?

5.-El libro que el lector tiene ante sí, es de los que no se resumen. Cada uno de sus párrafos viene estrechamente encadenado a conclusiones de razonamientos precedentes, en un esfuerzo sostenido de ir ganando, paso a paso, una comprensión más precisa y global de las cuestiones examinadas. Por ello, aislado de dicho contexto, el pensamiento desarrollado no puede menos que perder en precisión y hasta podría parecernos como lo contrario de lo que es, es decir, dar la impresión de venir a proponernos puntos de vista no menos **dogmáticos** que los de las concepciones comunes sobre totalitarismo y libertad individual,

Hemos intentado adelantar lo que nos parece constituir la dirección central de los planteamientos de este estudio. De más está decir que lo expuesto no puede equivaler a una síntesis de dicho trabajo, ni siquiera a la de alguna de sus partes más importantes. Pero creemos que ello sirva como punto de partida para algunas acotaciones complementarias **que quisiéramos esbozar a** continuación,

En efecto, quisiéramos añadir dos palabras en torno de algunos puntos, en particular con referencia a las cuestiones que siguen: El problema de la relación, que el totalitarismo, en cuanto forma, guarda, con su contenido en libertades individuales; la posibilidad de un empleo menos "ideológico" de la idea de totalitarismo; y, finalmente, el alcance que la noción de libertad individual, en los términos planteados por HABA, puede tener para el enfoque latinoamericano de las cuestiones político-sociales y económicas, fundamentalmente las de la organización del Estado y de las administraciones públicas en nuestra América de este umbral del siglo XXI.

6.-HABA recalca, en repetidas ocasiones, que aunque el totalitarismo existe como forma, esa forma genérica no aporta, en cuanto tal, datos fundamentales sobre el status de las libertades individuales. E insiste en señalar que, para **abrir** juicios sobre éstas, son necesarias investigaciones llevadas a cabo, en buena ciencia jurídica, con la metodología

propia de las ciencias sociales, en particular lo relativo a cada Estado totalitario. Obviamente, no adelanta juicios sobre los resultados más o menos generales que se desprenderían de esos exámenes.

No niega ciertamente la posibilidad de llegar a conclusiones generales en la materia, pero parece resistirse a admitir que la "forma-totalitarismo" implique, desde ya, tales o cuales tipos de contenido suficientemente concretos.

En esto, iríamos un poco más lejos que nuestro jusfilósofo. En verdad, como nos lo demuestra en su análisis, la idea **de totalitarismo en sí misma, no legítima a priori conclusiones** muy precisas sobre libertades individuales. De la idea no se infiere analíticamente, no se deduce, la situación de las libertades individuales en un Estado totalitario, o sea, que la idea es conceptualmente compatible con grados muy variados de libertades. De ahí que la categoría de totalitarismo no debería constituir un punto de llegada, sino más bien el de partida para las investigaciones concretas, jurídicas en sentido amplio y no meramente normativas, que el profesor HABA, con acierto, reivindica en la mejor tradición de la ciencia jurídica occidental —la de ARISTOTELES en su Política, la de la ROUSSEAU en su Discurso sobre los orígenes de la desigualdad entre los hombres, la de BURDEAU en su actualísima segunda edición del Tratado de ciencia política—, tradición que el neokantismo, decadente en América Latina y justamente enterrado en Europa, ha logrado apenas empañar con sus tautológicos razonamientos,

Sin embargo, del hecho de que un régimen merezca ser categorizado formalmente como totalitarismo, ¿no se desprenderán, no ya desde un ángulo puramente conceptual pero sí desde el punto de vista empírico, ciertas orientaciones fundamentales en materia de libertades individuales? Admitido que cierto régimen es totalitario, ¿no nos dará ello algunas pistas firmes para examinar la situación de sus libertades individuales? Si la respuesta hubiera de ser afirmativa, como cree el recensionista, tendríamos que concluir

que, a pesar de todo, la "forma totalitarismo" está ligada empíricamente a determinados tipos de contenido para libertades.

Recurrímos deliberadamente a la voz tipo. Un tipo, expresión que tomamos en sentido empírico-sociológico, es una noción de límites mucho más elástico que un concepto propiamente dicho, y a la vez puede ser rica en contenido.⁴ El examen de los regímenes totalitarios en la historia confirma, entre ellos y dentro de cada uno de ellos, la existencia de fuertes diferencialidades de libertad individual (HABA). Pero este examen también nos muestra otra cosa: que esos regímenes ofrecen, de todas maneras, cierto tipo de restricciones a las libertades individuales específicamente característico.

Dichas restricciones resultan de esos caracteres que el profesor oriental llama los medios de la organización totalitaria, desde que son impuestos en extensión desmesurada, sobre la base de un Estado cuya intervención tiende a hacerse omnipresente (pp. 15-17). Entre dichas limitaciones resaltan: la imposición de una ideología oficial, en beneficio de la cual se recurre a restricciones particularmente drásticas para las libertades de formación y de expresión del pensamiento; la represión de cualquier posibilidad de acción política fuera de los rígidos marcos de los cuadros oficiales; la adopción vertical de las decisiones fundamentales por una dirección ajena a todo control popular; etc. El autor no niega la existencia de estas limitaciones, pero discute minuciosamente, una por una, su trascendencia sobre la "libertad individual in totum" para distintos sectores sociales (pp. 21-55). Su conclusión resulta así bien cimentada: la presencia

de las formas organizativas correspondientes no alcanza para informarnos sobre "lo esencial en el complejo status real que las libertades individuales presentan en sus líneas más típicas dentro de un país" (pp. 31-55 y la segunda hipótesis de p. 127).

Así, todo viene a depender de lo que se entiende por **esencial**. El profesor de Montevideo está en lo cierto cuando recalca que más allá de dichas limitaciones existe todavía ancho campo para fundamentales problemas de libertades individuales, tanto para su promoción como para su limitación, y que aquellas restricciones pueden alcanzar significación muy diferente en distintos Estados totalitarios o para distintos sectores dentro de uno de ellos. Sin embargo, pensamos que no deberíamos correr el riesgo de perder de vista que también las restricciones apuntadas constituyen, de cualquier manera, males que nos importa tratar de evitar.

El estudio de esos medios parte de su consideración como notas de un concepto, el de totalitarismo (cfr. su nota 3 de pp. 4-5). Desde este punto de vista, la imprecisión del concepto puede ser mostrada a través del análisis sucesivo de cada una de dichas notas, como lo hace el autor. En efecto, por un lado vemos que ellas pueden darse también en regímenes no-totalitarios; y por el otro, advertimos que tales o cuales de ellas pueden faltar o presentarse en grados muy clásicos que no vacilaríamos en calificar de totalitarios (pp. 113-126). Como concepto, el de totalitarismo resulta acaso demasiado indeterminado para indicar modalidades de falta de libertad. Como tipo, en cambio, nos parece que la idea de totalitarismo puede ofrecer otro interés.

Entendamos o no que dicha idea apunta a lo propiamente esencial de las libertades individuales, de todos modos no deja de darnos a conocer una estructura -"base"/"medios"- que alcanza para configurar un tipo, empíricamente reconocible, de restricciones en materia de libertad. Un tipo que se da, precisamente, en los Estados totalitarios, de modo más completo o menos completo, presentando algunos de

⁴ Para una visión general del método tipológico pueden verse dos números especialmente dedicados al tema por la revista alemana *Studium Generale*, año IV, cuaderno 7, agosto de 1951, y año V, cuaderno 4, mayo de 1952, siendo el segundo de interés particular para las ramas humanísticas. En lo que atañe a la teoría del Estado, la referencia a tipos *empíricos* fue introducida por Georg Jellinek. *Allgemeine Staatslehre*, 3a. ed., 1914, 7a. reimpresión fotomecánica. Danustadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Hornburg v. d. Höhe, 1960, p. 39-40.

sus caracteres de manera más o menos acusada según los casos, pudiendo inclusive llegar a faltar tales o cuales de ellos. De esta manera vemos que la "forma-totalitarismo" implica, como tipo empírico, también ciertos contenidos para las libertades. De donde resulta válida la forma como un índice, hasta cierto punto, de la existencia de esos contenidos.'

7.-Siempre en el plano de lo empírico, la noción de totalitarismo puede ser examinada también desde otro ángulo, el de su función como Ideología, la cual nos parece relevante al servicio de las clases dominantes en nuestra América contemporánea.

Sobre ese papel práctico pone el acento el iusfilósofo orlen-tal, subrayando su papel "a dos puntas". En efecto, proto-talitarios y antitotalitarios hacen hincapié en la idea, pero para desviar la atención de faltas de libertad y de la existencia de privilegios en el régimen que respectivamente cada uno de ellos apoya, o para desacreditar, llegado el caso, direcciones políticas que amenazan dicho statu quo (pp. 241-252).

Por cierto. La idea de totalitarismo ha sido y es empleada con esos propósitos, es decir, con el ejemplo transparente del "fascismo de la dependencia" chileno posterior a septiembre de 1973, para disimular injusticias o como cartel infamante para ideas de renovación social. No obstante, por las razones más arriba apuntadas, creemos que esa noción puede asimismo ser manejada de modo más objetivo. Ello sólo exige que no entendamos que todas las ideas en materia económica y político-social están irremediabilmente llamadas, de una forma u otra, a ser ideología y nada más que ideología.

5 El ilustre maestro alemán Martín Drarh ha planteado, como se indica en este libro (cfr. nota 17 de p. 247), la posibilidad de encarar la noción de totalitarismo como tipo *ideal*, en el sentido de Max Weber; nosotros, sin negar el elemento de *ideolided* ínsito en dicho tipo, preferimos poner aquí el acento principalmente en su carácter *empírico*.

La noción misma de ideología enciende controversias. Aquí no podemos entrar en detalles, como es natural. Conviene, empero, advertir que la discusión sigue abierta, no sólo en cuanto a la medida en que nuestras concepciones puedan lograr ser "no-ideológicas", sino también a la manera (las condiciones requeridas, la metodología) de acuerdo con la cual deben ser presentadas u obtenidas para escapar al plano de la Ideología.

Los autores suelen estar de acuerdo en llamar ideología a cierto tipo de conocimiento falseado, donde lo falso resulta de hallarse contaminado por determinadas condiciones culturales y sicológico-sociales, que lo apartan de un grado suficiente de objetividad, de valor científico. Pero, en tanto algunos ponen el acento en lo ideológico como fundamentalmente al servicio defensivo de intereses cuya verdadera naturaleza oculta, otros extienden el campo de la ideología a toda afirmación de tipo axiológico, y hay quienes llegan incluso a considerar el carácter ideológico como coesencial a cualquier doctrina. En esta última hipótesis, ya no habría lugar para una distinción fundamental entre concepciones ideológicas y no ideológicas, por lo menos en el campo de las ideas político-sociales y morales. Pero aún sería posible ir más lejos, sumergiendo en el mar de la ideología las teorías de las ciencias naturales y hasta las de las ciencias exactas. En este sentido, si todo razonamiento cuyos eslabones comportan juicios de valor deviene por lo menos en cierto grado ideológico, ya no quedaría campo alguno del conocimiento humano capaz de escapar por entero a la ideología.'

6 Sobre la noción de *ideología*, cfr. la nota 12, p. 242. Puede confrontarse, además, para un resumen breve pero sustancioso de las principales direcciones que han tratado de precisar dicho concepto y su función, por ejemplo el libro de Enrique Di Robilant, *Teoría e idelógia nelle dotttine della giustizia*, parte 1, Torino: Giappichelli, 1964.

Muy ilustrativa sobre la gran eardiedad de modos en que han sido concebidas la noción y la función de la *ideología*, es una recopilación que comprende pasajes de los principales estudios sobre el punto, desde Bacon hasta Marcuse, pasando por Marx, Pareto, Mannheim, etc. Cfr. Kurt Kenk (hrsg.), *Ideologie, Ideoíogiekrítik and Wissenssoziologie*, Sa. ed.,

Nos importa señalar aquí que a la cuestión de las ideologías podría serle aplicada la conocida distinción entre dos planos, sobre los cuales se mueve toda proposición científica. Por un lado, está el contexto de invención, o sea, las vías por las cuales de hecho alguien llega a la formulación de una conclusión, mediante procesos conscientes e inconscientes. Por el otro lado, está el contexto de validez —de fundamentación, de justificación—: se trata de las razones mediante las cuales aquella conclusión puede ser fundada, probada, demostrando que su contenido tiene un valor como verdad.

Por las vías fácticas del contexto de invención (inspirado por estos o aquellos motivos, empleando unos y otros métodos, e inclusive por casualidad), el científico puede haber llegado a la conclusión que nos presenta. Ahora bien, lo que va a decidir si ella es científicamente correcta, no serán esas causas sino el contexto de validez, los fundamentos objetivos presentados para su justificación en cuanto verdad. Esta distinción, pensada en principio para las ciencias naturales, es también aplicable a las disciplinas humanísticas y sociales. En tal caso, el contexto de validez, puede adquirir en forma especial un sentido teleológico y valorativo.¹ Que,remos decir con esto que la "validez" podría consistir también, por ejemplo, en cierto valor heurístico de la idea manejada, o sea en su fertilidad para orientarnos hacia tales o cuales aspectos de la realidad social que consideramos

Neuwied-Berlin: Luchterhand, 1972. Y como reflexión general sobre el alcance de las concepciones en la materia, en particular sobre la medida y maneras en que todo conocimiento puede alcanzar un grado de veracidad racionalmente fundado, a pesar de estar esencialmente condicionado por el medio del cual emerge, cfr. Albert citado *supra*, nuestra nota 3 y Haba, pp. 33-41. Véase también la nota siguiente.

¹ En el caso de las ciencias naturales, aunque tal connotación —valorativa— también existe, sobre todo para la determinación de los fundamentos básicos, ella no aparece empero tan en primer plano. Sobre la influencia del elemento volitivo, la *decisión*, en la metodología científica, así como en general sobre la intervención de juicios de valor en ella y la racionalidad que dichos juicios pueden alcanzar, cfr. la discusión contenida en el volumen *Der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie* con contribuciones de Theodor W. Adorno, Ralf Dahrendorf Harold Pilot, Hans Albert, Jürgen Habermas y Karl R. Popper, Darmstadt: Neuwied: Luchterhand, 1969.

especialmente valiosos, subrayándolos en el seno de una realidad notoriamente mucho más compleja.

A nuestro juicio, la noción de totalitarismo, si es debidamente manejada, ayudándonos al descubrimiento y/o a la mejor interpretación de hecho y verdades, puede ofrecer ese valor heurístico. Este libro tiene el mérito de estimularnos en ese sentido, no sólo por su advertencia sobre las desviaciones ideológicas en ese manejo, sino además porque nos incita a prestar una atención más cuidadosa a las repercusiones sobre las libertades individuales reales. Innegablemente, el contexto de invención de la noción de totalitarismo ha sido señaladamente ideológico. También, innegablemente, la noción ha funcionado y funciona con demasiada frecuencia, en la práctica, como ideología ante todo. Naturalmente, para tales casos, convenimos con el autor en que la idea debe también ser impugnada por su contexto de validez. Sin embargo, nos parece que tales hipótesis no alcanzan a cubrir la totalidad del campo de aplicación de dicha idea.

Una concepción social no es ideológica en sí, sino que puede serlo en mayor o menor medida, según el medio donde es aplicada y según la manera en que esta aplicación tiene lugar. La función de las ideas sociales no parece destinada a permanecer congelada en un único modelo posible de intervención en el campo del conocimiento y de la actividad de la sociedad. Por su propia riqueza o por el influjo de cambiantes circunstancias históricas, hay nociones que pueden estar llamadas, sin modificación de su tenor literal, a ser entendidas y aplicadas de modo vario o hasta contradictorio. En consecuencia, el contexto de validez de tales nociones no queda decidido por su mera formulación, sino que depende del modo en que se recurra a ellas, o, si se quiere, de los aspectos que de ellas se subraye llegado el caso. Si las fronteras entre ideología y verdad **pura** no son siempre muy precisas, quiere decir que somos libres de manejarla en forma simplemente ideológica, o, por el contrario, con un grado de objetividad que sea científicamente rescatable. Y esta posibilidad subsiste. Ello es indudable siempre que nos hallamos frente a nociones que tienen su grano de verdad.

Por supuesto que nuestro colega de Montevideo no niega la posibilidad de que tal tipo de verdad exista, y nos muestra un ejemplo donde aparece patente. En efecto, luego de recordarnos que de acuerdo con sus fundadores el marxismo no puede ser considerado como doctrina totalitaria, y de mostrarnos que hasta en los textos de STALIN no aparece como tal, no vacila en reconocer seguidamente que, "en la práctica el Estado stalinista resultó un modelo totalitario" (pp. 142-143). Durante un cuarto de siglo, la Unión Soviética se convierte en un Estado totalitario que se autojustifica mediante una doctrina no-totalitaria. El marxismo en las manos de Stalin resulta una ideología al servicio del totalitarismo. ¿Habría de ahí que concluir que siempre y en todos los casos, el marxismo tiene que fungir como ideología prototalitaria?⁸

Nosotros pensamos que también el "tipo-totalitarismo" como categoría empírica, es heurísticamente válido como uno de los criterios que se deben tener en cuenta para interpretar ciertos fenómenos político-sociales. Ese tipo nos lleva,

⁸ Kolakowski explica la transformación del marxismo en *ideología* sobre la *base* de la aparición de un *marxismo institucional* (nosotros preferimos decir *marxismo organizacional* para respetar el sentido *necesariamente* democrático y antitotalitario de la idea de *institución* en la doctrina del decano Mauricio Hauriou). Según Kolakowski, ese marxismo que corresponde al stalinismo, pasó a ser utilizado como marco formal cuyo contenido concreto es determinado en cada caso por la autoridad política, un día de una manera y al otro día de otra. En este sentido, *ser marxista* significa simplemente estar dispuesto a aceptar como verdad indiscutible lo que vaya determinando la autoridad sobre cualquier materia, vistiéndolo con una terminología heredada del marxismo originario. Desde este punto de vista, el marxismo tiene por función, como toda ideología, el servir Como fuerza psicológica de cohesión y organización en un grupo social. Pero hay también, por el otro lado, un *marxismo intelectual*: son puntos de vista en la actividad científica *propia*mente dicha, como medida de verdad o de error no deriva del uso *organizacional* (ideológico de ideas de Marx, sino del valor que éstas conservan dentro de la metodología de las ciencias sociales. Cfr. Kolakowski, *Der Mensch ohne Alternative. Von der Möglichkeit und Unmöglichkeit Marxist zu sein*, München: Piper, 1960. Véase especialmente el primero de los estudios que componen este volumen, *Aktueller und nichtaktueller Begriff des Marxismus*.

en efecto, a detectar determinados aspectos organizativos y sus efectos sobre ciertas libertades individuales.

En la medida en que estos efectos merecen ser tenidos en cuenta, la idea de totalitarismo, por cuanto nos ayuda a percibirlos, puede ofrecer un contexto positivo de validez, a pesar de su frecuente presentación bajo carácter acentuadamente ideológico.

8.—Señalamos así que la idea de totalitarismo puede reivindicar asimismo un sentido que no es fundamentalmente ideológico. Así como antes nos referimos a la relación entre forma y contenido totalitario, no creemos haber expuesto puntos de vista incompatibles con una noción genérica de las libertades individuales, orientada en el sentido realista que aquí se propone. Quisiéramos, sin embargo, agregar algunas palabras sobre la fertilidad que puede tener, para otras investigaciones, una noción así encaminada. Y desde este punto de vista nos interesa el señalamiento de lo que ella puede ofrecernos con la mirada atenta al enfoque de nuestros propios problemas, como latinoamericanos, en el contexto de la Patria Grande, la del gran colombiano Simón BOLIVAR, del mexicano Vicente GUERRERO y del oriental Juan Antonio LAVALLEJA.

Iniciando estas líneas, decíamos que este libro apunta más lejos que a lo que tiene que ver sólo con el totalitarismo. La misma noción de libertad individual, en la cual se funda el investigador de la Fundación Alexander von Humboldt para analizar la idea de totalitarismo, puede ser en principio igualmente fértil para el examen de otras conceptualizaciones de realidades sociales, y para la valoración de proyectos de cambio atendiendo a su repercusión sobre las libertades individuales reales. Por ahí pasan los caminos para no extraviarnos en el ejercicio de la programación de igualitarismos utópicos, pero asimismo para la superación de organizaciones apoyadas en igualdades puramente formales. Sólo la consideración cuidadosa de las faltas de libertad, resultantes de las libertades establecidas por la ley, nos permí-

tirá la búsqueda de nuevas soluciones que superen esas fallas, pero sin precipitarnos en otras semejantes o peores.

De este modo, atendiendo precisamente a un examen realista de las libertades individuales, nosotros creemos que nuestro camino, el de los latinoamericanos todos, no debe pasar -en la superación de nuestras faltas de libertad- por las faltas de libertad que la experiencia de los totalitarismos nos muestra. Es menester, en efecto, que nos apoyemos en "una concepción planetaria del Hombre y del Derecho". En efecto, como acaba de proclamarlo la Asamblea General de las Naciones Unidas, al sancionar en 1974 por una mayoría de 120 votos la Carta de Derechos y Deberes de los Estados, nosotros consideramos que los problemas latinoamericanos de libertades individuales, los desniveles y las contradicciones que por cierto nuestra América presenta todavía, deben ser encarados en su contexto y causalidad planetarios.

IV

9.-La vigencia de este planteamiento, no sólo en la Gran Colombia y la Cuenca del Plata, sino en toda nuestra América Latina, puede ser avalada con el ejemplo mexicano. En efecto, esa consideración realista y planetaria es inseparable de toda evaluación objetiva de la historia de la Revolución Mexicana. Esta, desde 1917, implica, como lo destacé en febrero de 1975 el Presidente de México, un rechazo simultáneo de los totalitarismos, tanto plutocráticos, como burocráticos, perseverando "fiel a su proyecto histórico: el nacionalismo revolucionario. Nacionalismo revolucionario determinado por su propio desarrollo cultural, sus condiciones internas, su valoración concreta de la realidad que nos es común a los mexicanos". El imperativo constitucional de la

9 León Cortiñas-Peláez. "Una concepción planetaria del Hombre y del Derecho", en *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX, Homenaje a Enrique Sayagués-Laso* (Uruguay), t. 1, Madrid: 1. E. A. L., Bogotá: Temis, y Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1969, p. XXXIX-eL/x.

realización de un Estado democrático y social del Derecho¹⁰ concretizado en los artículos 3, 27, 28, 39, 40 Y 123 de la Constitución Federal de Querétaro, "se ha convertido en una alianza de clases con un objetivo específico: el cambio social en la libertad y el progreso económico soberano y distributivo (...) Cuando no es así, se puede caer en un desarrollo económico totalitario, tecnocrático o burocrático. En esos casos existe el riesgo de la perpetuación en el poder de minorías, que se arrogan el derecho a la permanencia en nombre de ideologías que funcionan, en la práctica, como falsas ideologías".

En otras palabras, la posibilidad (y rechazo) de "totalitarismos" tanto plutocráticos como burocráticos, alude a la posible existencia de "totalitarismos" occidentales (formalmente liberales) como orientales (formalmente marxistas). Las libertades individuales concretas, diría HABA, no se agotan pues, en los postulados de la pura forma.

De este modo, y como lo exige la doctrina mexicana de teoría general del Estado,¹¹ HABA ajusta la categoría formal del totalitarismo a los hechos, la somete al veredicto de la vida cotidiana. Desdeñando el formalismo de los juicios a priori, entiende nuestro autor que la categoría formal, en cuanto objeto de conocimiento, sólo es justiciable en cada caso concreto mediante juicios a posteriori, pues sólo la experiencia, histórica, podrá permitirnos la configuración de un objeto real de conocimiento. En otros términos, HABA rechaza una cómoda formalización a priori que le ahorraría la verificación del objeto, puesto que es menester verificar y profundizar el objeto antes de proceder a su formalización. La forma sólo se explica en razón de la realización concreta de

¹⁰ León Cortiñas Peláez. "Las ciencias administrativas en América Latina", en *Archivo de derecho público y ciencias de la administración*, Caracas: Universidad Central de Venezuela (Instituto de derecho público), vol. 11 (1970-71), pp. 11-130.

¹¹ Para los desarrollos que siguen, cfr. José López-Portillo y Pacheco. *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*, Ciudad de México: Manuel Porrúa, S. A., (textos universitarios), 2a. ed. 1975, esp., pp. 349, 387, 413 y 476.

sus fines, de la actualización de libertades reales. El mejoramiento global e individual de las libertades individuales da materia al Derecho, le da contenido sustancial: el de ser un orden justo que asegure la conservación, la convivencia, la perpetuación y el mejoramiento del Hombre. Así, como con Hermann HELLER, podríamos decir que todo este libro respira una filosofía cimentadas en un realismo dialéctico, en una constante vinculación e interacción entre ser y deber ser, entre acto y **sentido**¹² que constituye la importancia de este valioso esfuerzo editorial colombiano.

Podríamos resumir este **aspecto**, con palabras que aspiran a forjar precisamente las pautas del derrotero mexicano, quizá del latinoamericano, en este umbral del siglo XX!."

"Tenemos la Historia, con su testimonio impresionante y sus saldos innegables (...) Cuando nos encontremos con la Historia, estamos en tierra firme y a ella nos podemos apegar (...) Si no acudimos a la Historia en busca de las razones de nuestra conciencia, jamás nos entenderemos (...) Toda lucubración científica tiene que formularse de modo que esté en aptitud de regresar a la realidad y funcionar en ella. Sólo así se cierra el triángulo de la razón: de lo particular, a lo general, para regresar a lo particular. Otro tipo de fórmula científica es el bizantinismo (...) El Estado Moderno se justifica por sus fines (...) en la medida que liberan a cada Hombre del hambre, de la Inseguridad, de la miseria, de la ignorancia y de todos aquellos obstáculos que le impiden cumplir con sus tendencias naturales que lo igualan con todos los hombres (...)."

10.-Hay temas y modos de tratarlos que al lector no le permiten la indiferencia. No estamos ante una monografía más. Estamos ante una obra. Ella obliga a tomar posición, a reconsiderar puntos de vista, a ver problemas desde otro

¹² López-Portillo y Pacheco, *ibidem*, p. 526.

¹³ López-Portillo y Pacheco, *ibidem*, pp. 666-667, 674, 694 Y 700, subrayados **nuestros**.

mgnlo, con el autor o contra el autor. Las reflexiones que hemos querido adelantar aquí, deben ser interpretadas como testimonio del profundo interés que despierta en el lector, esta disertación, esta polémica bien fundada y desarrollada.

Frente a un libro eomprometido, en el mejor sentido de la palabra, no todos cosecharán lo mismo de él. Si se nos permite simplificar conclusiones recogidas de su lectura, auténtico fermentario en el sentido del filósofo oriental Carlos VAZ-FERREIRA Y en la cual hemos hallado tanta cosa por repensar, vemos en este trabajo un sostenido hilo conductor. Puede valer la pena, parafraseando a SALEILLES,¹⁴ dejarlo formulado como divisa, en términos que constituyen la substantifíque moeUe de la contribución de HABA, ¡Por el antitotalitarismo, más allá del antítota/itarismo!

León CORTINAS-PELAEZ.

LEEMANS, A. F. ED.-Cómo reformar la administración pública, México, FCE, 1977.

Cómo Kefonnar la Administración Pública contiene tesis que serán de utilidad para el estudio de un problema al que se enfrentan la mayoría de los países.

Los gobiernos afrontan la necesidad de reformas de fondo en sus infraestructuras y sistemas administrativos para atender las crecientes necesidades de una sociedad cambiante y en conflicto. El grado de turbulencia en los países varía considerablemente de acuerdo con sus sistemas político y social vigentes y al grado de desarrollo nacional. Así, los gobiernos se encuentran ante situaciones políticas totalmente nuevas, como es el caso de aquellos países que han alcanzado su independencia en los años recientes y de aquellos

¹⁴ Saleilles al final de su *préface* a Francisc Geny, *Méthode d'interprétation el sources en droit privé*, 2a. ed., t. 1, p. XXV, París: L. G. D. J., 1954.

que después de una revolución han cambiado fundamentalmente sus conceptos políticos y sociales.

Este libro constituye un esfuerzo para establecer los procesos de reforma que se consideren indispensables para el desarrollo integral de la sociedad y una contribución a la elaboración de teorías y de instrumentos adecuados para una reforma administrativa. Contiene colaboraciones de 16 destacados administradores públicos y una presentación general del compilador en la que analiza las diferentes experiencias y teorías presentadas, con un enfoque hacia la reorganización de la maquinaria gubernamental en los niveles macro y meso.

En el documento Marco de Referencia para el Estudio de la Reforma de Gobierno Central, Leemans desarrolla conceptos y tipologías para alcanzar objetivos y estrategias de reforma a través de la investigación de algunos de los aspectos más importantes que determinan el éxito o fracaso de las iniciativas y programas de reforma administrativa.

La segunda parte, —que se refiere a casos teóricos—, contiene documentos de Groves, Dror, Caiden, Lee y Cohen.

Roderich Groves señala que la reforma administrativa es un proceso político y apunta sus efectos en diferentes tipos de liderazgo; concluye que hay evidencia de que los elementos de poder que ofrecen las expectativas más amplias para el desarrollo político, son aquellas que otorgan menor apoyo a la reforma administrativa, y que los países en desarrollo que han apoyado firmemente la reforma han sido aquellos cuyas expectativas de desarrollo político eran menores.

Hahn-Been Lee vincula los modelos burocráticos, mixto, abierto y cerrado, con los diversos tipos de reforma y sus objetivos. Relacionando la reforma administrativa con los modelos burocráticos, la orienta a la búsqueda de una estrategia en el sentido de mezclar diversos tipos de reforma de conformidad con la etapa que se percibe en el desarrollo burocrático.

Yheskel Dror presenta once dimensiones de estrategias básicas con énfasis en la conformación de políticas de reforma. La última de éstas agrega todas y otorga una perspectiva adicional, afirmando que la planificación de una reforma racional significa la adopción de una mezcla de instrumentos de reforma que, con las limitaciones naturales, ofrece la más alta probabilidad para alcanzar los objetivos.

La última dimensión de estrategia resalta las relaciones entre las ciencias de las políticas como un todo y plantea la urgente necesidad del estudio e investigación de diversas estrategias en términos de aplicabilidad, eficacia y eficiencia bajo diferentes condiciones.

Gerald E. Caiden revisa los procesos de reformas señalando la instrumentación de sus propias políticas y analizando los obstáculos que históricamente han impedido en muchos casos el éxito de las reformas propuestas.

La Dimensión Humana de la Reforma Administrativa de Alián R. Cohen propone un acercamiento conductista para la reorganización de la maquinaria gubernamental, hace un análisis de grupos y de diferentes especies de esquemas organizacionales, humanos e interpersonales, que deben ser considerados por los reformadores para planificar.

Concluye que aun las estrategias científicas más sofisticadas y diferenciadas requieren también de una gran aptitud humana para seleccionarlas, para que puedan ser exitosas, y aun para promover una tolerancia efectiva en caso de fracaso o demora.

La tercera parte del libro contiene colaboraciones de reformadores que juegan papeles importantes en las reorganizaciones de la administración pública de sus países.

Los artículos sobre países en desarrollo -México, Venezuela, India e Indonesia—, constituyen de hecho estudios integrales, que proporcionan una descripción analítica de las

experiencias, fracasos y éxitos de la reorganización de la maquinaria completa del gobierno.

Estos casos muestran la necesidad de reformas integrales en aquellos países que están en proceso de aumentar sus tareas gubernamentales y su infraestructura.

Alejandro Carrillo Castro presenta un diagnóstico de la reforma administrativa en México, con especial énfasis en el esfuerzo imprimido a partir de 1965, periodo en que se convierte en un proceso técnico y programático, innovador, comprensivo, permanente y de estrategia flexible, tendiente a conseguir una respuesta orgánica y de adaptación del aparato de Estado a las condiciones del desarrollo general del país.

El marco de referencia del programa de reforma administrativa en México, parte de la concepción de que existe un amplio número de entidades del sector público, que cubren prácticamente la totalidad de las funciones que desempeña el Gobierno en el proceso general de desarrollo y que requieren un esfuerzo importante de coordinación y un aumento de su productividad, más que un incremento en el número de organismos, a fin de darle eficacia a las políticas y a los instrumentos que utiliza el Estado en su función normativa y conductora.

Para darle coherencia al proceso de reforma administrativa se analiza y se presenta el reagrupamiento del aparato de Estado, a través de tres subsistemas: Las instituciones, los sectores de actividad, y los sistemas comunes de apoyo administrativo. Las instituciones, agrupan a los órganos que cuentan con líneas jerárquicas bien definidas y en las cuales sus relaciones de dependencias son directas. Los sectores de actividad conjuntan, convencionalmente, a las entidades que desarrollan funciones de prestación directa de servicios o de producción de bienes, susceptibles de orientarse, coordinarse y evaluar sus actividades. Los sistemas comunes de

apoyo administrativo, agrupan a las dependencias que tienen a su cargo funciones de coordinación, vigilancia y coordinación de la acción gubernamental, como son la programación, el presupuesto, la estadística, la reforma administrativa y las compras, entre otras.

Se detallan los propósitos establecidos, los cuales son producto de un esfuerzo consistente y homogéneo, para lograr que las tareas gubernamentales permitan: a) incrementar la eficiencia y la eficacia de todas las entidades; b) precisar la responsabilidad de cada órgano de gobierno, tanto en su función de toma de decisiones, como de ejecución; c) simplificar, agilizar y desconcentrar los mecanismos operativos; d) fomentar la capacitación y la motivación del personal público, para que tenga las habilidades necesarias que le permitan cumplir razonablemente con sus labores; y, e) fortalecer la coordinación y el trabajo de equipo, como política de gobierno.

El modelo mexicano de reforma administrativa presenta rasgos peculiares que permiten afirmar que se ha logrado un amplio consenso sobre la necesidad de llevarla a cabo, tanto entre funcionarios como entre especialistas, a la vez que se ha obtenido el necesario apoyo político, condiciones necesarias para asegurar el despegue exitoso del Programa.

La concepción global de este Programa, ha permitido que los esfuerzos no sean dispersos y aislados, pero, sobre todo, que se alcance un importante grado de previsión, al considerarse mecanismos de programación, evaluación y control, capaces de corregir errores y adaptarse a nuevos requerimientos de coyuntura o de concepción a un plazo mayor.

Allan R. Brewer Carías analiza las características de la experiencia de la reforma administrativa en Venezuela, reiniciada en 1969, que no tuvo una formulación rígida preconcebida. La estrategia se definió sobre la marcha con los elementos tácticos que ayudaron a la formación de la opinión y la obtención de las decisiones políticas.

El conocimiento de la realidad administrativa del país configuró tres ideas centrales:

Que la Administración Pública debe ser el instrumento del proceso económico y social.

La reforma administrativa debe ser un proceso planificado.

La reforma administrativa la debe realizar toda la Administración Pública y no sólo un órgano político-administrativo.

El caso Venezolano demuestra que las posibilidades de un control efectivo son escasas en el caso de un funcionario político con una posición política débil.

Moharir Vasant analiza la reforma en la India cuyas necesidades administrativas se modificaron considerablemente después de la independencia en 1947, requiriéndose de la reforma de estructuras prácticas y relaciones administrativas.

Moharir considera que los conceptos que prevalecen sobre reforma administrativa en países en desarrollo están todavía orientados hacia la gestión científica y el instrumentalismo de los servidores públicos. Que se requiere de mayor énfasis en las relaciones humanas y en los elementos de conducta, y que un exceso de atención en la instrumentación puede acentuar los conflictos de una política equivocada.

Nevil Johnson, analiza aspectos generales de la reforma administrativa en la Gran Bretaña.

Sostiene la tesis de que el ritmo y calidad de la reforma administrativa deben, ante la ausencia de una situación revolucionaria o de un gobierno autoritario, ser determinados por el principio político y por las actitudes y valores compartidos por la sociedad.

Ulrich Scheuner describe, en Planificación y Reforma de la Estructura Gubernamental en la República Federal de Alemania, los esfuerzos realizados para introducir un sistema centralizado de planificación en el gobierno de su país.

Plantea un problema prioritariamente político que subraya la vinculación del cambio de estructuras administrativas y los conceptos políticos, a la vez que los conflictos de interés entre los diversos órganos del gobierno.

Gilbert Siegel y Djunaedi Hadisumarto analizan la complejidad de los factores ambientales demostrando que la reforma administrativa se encuentra atrapada en una red de demandas políticas, culturales, económicas, financieras y de control. También muestran que las tipologías del ámbito organizacional cuando se refieren a la maquinaria gubernamental, a pesar de su utilidad para propósitos analíticos, son simplificaciones del mundo real: su utilidad para la comprensión o diseño del cambio inducido en la maquinaria gubernamental es comúnmente muy limitada.

Jean-Claude Thoening y Erhard Friedberg presentan un caso sobre Francia acerca de la influencia del personal descentrado geográficamente, analizando con profundidad el fenómeno de la fusión de dos departamentos del gobierno central francés, así como el papel de los principales participantes en esta organización.

Nils Andren presenta un caso de presupuestación programática en Suecia e ilustra las experiencias obtenidas con una reforma exitosa en una de las áreas más conflictivas de cambio en los procesos político-administrativo.

Adolfo LUGO
Arrinda MARQUEZ