

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO

REFORMAS EN EL SECTOR CENTRAL

1964 - 1979

TESIS

QUE PARA OPTAR EL TITULO DE LICENCIADO EN
CIENCIA POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA
ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLITICA.

PRESENTAN

CECILIA ALFARO HERNANDEZ
ROCIO GOMEZ GONZALEZ

MEXICO, D.F.

1980.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	I
CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTORICOS 1821 - 1963	1
CAPITULO II. REFORMAS A LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL 1964 - 1970	
1. Gabinete presidencial	11
2. Institucionalización jurídico-política del proceso de reforma administrativa.	
2.1. Antecedentes	13
2.2. Poder Ejecutivo Federal.	15
3. Mecanismos institucionales para la planificación económica	
3.1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público . .	23
3.2. Secretaría de la Presidencia	24
3.3. Secretaría del Patrimonio Nacional	25
3.4. Comisión Intersecretarial.	27
4. Comisión de Administración Pública	
4.1. Colaboradores en su creación	33
4.2. Objetivos	35
4.3. Estrategia	37
4.4. Unidades de Organización y Métodos	38
4.5. Primer Informe sobre la Reforma a la Administración Pública Mexicana 1967.	40
4.6. Repercusiones políticas de la Comisión de Administración Pública	50

	Pág.
5. Bases Constitucionales de la Administración Pública Mexicana	
5.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	52
5.2. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado 1958	52
6. Obstáculos a la reforma administrativa	
6.1. El personal administrativo	54
6.2. El movimiento estudiantil de 1968.	55
 CAPITULO III. REFORMAS A LA ADMINISTRACION PUBLICA - FEDERAL 1970 - 1976 	
1. Gabinete presidencial	59
2. Seguimiento de la reforma administrativa.	61
2.1. Acuerdo presidencial del 28 de enero de 1971	62
2.2. Acuerdo presidencial del 11 de marzo de 1971	62
3. Aspectos prioritarios	
3.1. Descentralización	64
3.2. Desconcentración administrativa.	66
4. Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal 1970 - 1976	
4.1. Planes y objetivos	67
4.2. Instrumentación de los mecanismos de Reforma Administrativa	68
4.3. Reorganización y Adecuación Administrativa del Sistema de Programación.	71
4.4. Racionalización de gasto público	73
4.5. Estructuración del Sistema de Información y Estadística	74
4.6. Desarrollo del Sistema de Organización y Métodos.	75

	Pág.
4.7. Revisión de las Bases Legales de la actividad Pública Federal.	77
4.8. Reestructuración del Sistema de Administración y Desarrollo de Recursos Humanos.	78
4.9. Revisión de la Administración de Recursos Materiales	79
4.10. Nacionalización del Sistema de Procesamiento Electrónico de Datos	81
4.11. Reorganización de los Sistemas de Control Administrativo y de Contabilidad Gubernamental	82
4.12. Macroreforma Sectorial y Regional.	82
5. Avance de los Programas	87
5.1. Organización y Métodos	89
5.2. Desconcentración Administrativa.	90
5.3. Orientación e Información.	91
5.4. Disposiciones Jurídicas.	92
5.5. Sistematización de Datos	93
5.6. Correspondencia y Archivo.	93
5.7. Recursos Financieros	94
5.8. Recursos Materiales	95
5.9. Publicaciones Oficiales.	96
5.10 Recursos Humanos	97
6. Lineamientos para el mejoramiento administrativo.	98

CAPITULO IV. REFORMAS A LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL 1976 - 1979.

DERAL 1976 - 1979.

1. Gabinete presidencial	102
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	105
3. Coordinación General de Estudios Administrativos.	108
4. Etapas de la reforma administrativa	
4.1. Creación o supresión de dependencias federales (Primera etapa).	112

	Pág.
4.2. Sectorización de las actividades de la administración Pública. (Segunda etapa)	120
4.3. Articulación (o integración) intersectorial de las acciones de gobierno (Tercera etapa).	127
4.4. Reforma de ventanilla (Cuarta etapa)	133
4.5. Mejoramiento de los sistemas de administración de Recursos Humanos (Quinta etapa).	146
5. Bases Jurídicas de la reforma administrativa	
5.1. Leyes, Decretos y Acuerdos	154
6. La Reforma Administrativa como instrumento para fortalecer el Federalismo	158

CAPITULO V. POLITICA Y ADMINISTRACION

1. Políticos y Administradores	167
2. Tecnocracia y burocracia.	173
3. Poder político, legitimidad, representatividad y estado de derecho	182
CONCLUSIONES	190
BIBLIOGRAFIA	199
GRAFICAS.	210

I N T R O D U C C I O N

Frecuentemente escuchamos declaraciones por parte del gobierno de realizar una Reforma Administrativa, misma que coadyuve al desarrollo económico y social del país.

El Poder Ejecutivo Federal se ha preocupado en publicar todo lo referente a los avances de la Reforma; pero no hay nada más ambiguo e impreciso que el término en cuestión. Quizá no se acabará de insistir bastante en la ingente necesidad de emplear la expresión y, lo que ella designa, de la manera más precisa posible. Por eso ha sido de gran utilidad la edición del Diccionario de Política y Administración Pública primer tomo, para disipar las dudas respecto a la terminología empleada en el trabajo.

El objeto de esta investigación, es precisar las reformas que se han realizado a la Administración Pública Federal, a fin de poner de manifiesto que toda modificación o transformación en el aparato administrativo no es más que el resultado de decisiones políticas tomadas desde la cima, esto es, de la autoridad que como tal tiene en México el Presidente de la República.

Este documento se inicia a partir del año de 1821, para vincular el paso de una administración colonial a la administración independiente, con las restricciones que una investigación para tesis profesional tiene, por lo que se procuró solo resaltar los hechos más sobresalientes.

La naciente República Mexicana tuvo dos objetivos-preponderantes: en lo externo, consolidar la recién adquirida independencia política y, por lo que se refiere a la vida interna establecer una soberanía efectiva a nivel nacional.

Con respecto al primer punto se optó por una forma de Gobierno Republicano, que se caracterizó al dividirse en tres poderes; Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La consiguiente desorganización de los mecanismos de la administración básicamente de corte colonial propiciaron la tesis en favor de fortalecer el Poder Ejecutivo.

La institucionalización de las nuevas dependencias se llevó a cabo de acuerdo a las necesidades que iba marcando el grado de complejidad de las funciones encargadas al gobierno.

Fue así que, durante los primeros lustros de vida independiente, el gobierno Federal se ocupó de restablecer los más elementales instrumentos - cuatro Secretarías - que posteriormente fueron transformándose con la situación prevaleciente del país.

Con el curso de los años, la Administración Pública Mexicana fue cubriendo campos cada vez más amplios y, por lo tanto se enfrentó a un aumento acelerado en el número e importancia de los problemas administrativos.

La Administración Pública, considerada como un todo, fue creciendo por yuxtaposición sin planificación previa y en otra excediéndola. Esta situación obligó a una continua integración y reorganización que no siempre fue posible-realizar correctamente. Asimismo se fue caracterizando por la ausencia de elementos, tales como, una estructura administrativa eficiente, una programación económica general, -- una coordinación y control efectivo de los funcionarios públicos una política financiera bien delimitada etc.

Esta situación se convirtió en uno de los problemas más importantes pero de más difícil solución. Hubo necesidad de establecer las bases para la realización de una reforma a la Administración Federal.

La mayoría de los autores sobre el tema, aceptan que la Reforma Administrativa reciente se inició en el sexenio 1964-1970.

Esta Administración representó el inicio de la etapa de programación del proceso de reforma administrativa. Es precisamente con la determinación de los problemas y carencias del sector público cuando se lleva a cabo el análisis

sis y evaluación de la Administración Pública Mexicana; cuando se determinan las fallas y se procede a la elaboración de planes, con el objeto de superar el aspecto administrativo del país.

Esta política fue continuada en el periodo constitucional 1970-1976 y, paralelamente se inició la segunda etapa, esto es, la instrumentación del proceso de reforma, creándose los organismos dedicados al estudio, control y ejecución de las reformas del sector público. Posteriormente se elaboró una lista interminable de proyectos y planes que culminaron con la creación de un Plan Global de Reforma Administrativa.

A mediados del sexenio, se lograron concretar algunas reformas a la Administración Pública. Los avances se hicieron a conocer y aunque los logros fueron modestos sirvieron de base para la administración siguiente.

El Lic. José López Portillo al protestar como Presidente de la República expresó que era imprescindible continuar la reforma administrativa, desarrollándola paralelamente con la reforma política.

Reforma Administrativa para lograr una mayor y mejor eficacia y, una reforma política para obtener una democracia más justa.

A primera vista se puede pensar que la administra-

ción queda fuera de la propia esfera de la política, ya que esta última es la que fija la tarea a la primera, a través de esquemas decisionales.

De no existir sólida vinculación entre el administrador y quienes ejercen temporalmente funciones políticas, pueden originarse fracturas graves en la gestión pública.

Finalmente el trabajo realizado, logrará su cometido si proporciona una imagen del proceso de reforma a la Administración Pública Federal.

C A P I T U L O I
ANTECEDENTES HISTORICOS 1821-1963

La Administración Pública es el medio con que cuenta el gobierno para formular, ejecutar, coordinar y evaluar las acciones públicas y alcanzar los objetivos que requiere el desarrollo del país. Por ello se consideró importante -- mostrar esquemáticamente los cambios que ha experimentado la estructura de la Administración Pública en los 150 años de vida independiente, destacando los antecedentes de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, a partir del primer Reglamento de Gobierno (1821) que establecería cuatro ministerios, de donde se incrementa el número de dependencias, como medio indispensable para el cumplimiento de los fines legalmente atribuidos al Gobierno de la República.

Los antecedentes de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado quedaría inconclusa sin un marco de referencia que fuera marcando los cambios en la Administración Pública Mexicana y la situación prevaeciente, esto con el propósito de entender toda la dinámica del desarrollo de México a partir del fuerte impacto que dejó la herencia de la colonia española, hasta llegar a la Ley Organica de la Administración Pública Federal.

A PARTIR DE
ESTA PAG.
FALLA DE
ORIGEN.

	ASPECTOS DE LA LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADOS.	CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	SITUACIÓN PSYCOLOGICA.
2008	QUE LAS SECRETARÍAS FEDERALES, ESTABLEZCAN COMO OBJETIVO GENERAL DEL SERVICIO PÚBLICO FEDERAL LA EFECTIVA DEFENSA DEL BIEN COMÚN NACIONAL Y DEL INTERÉS DE LOS ESTADOS.	EN LA CONSTITUCIÓN DE 1936 SE EMPLEÓ EL TÉRMINO DE "SERVICIO PÚBLICO FEDERAL" EN LUGAR DEL TÉRMINO "SERVICIO FEDERAL" QUE SE USÓ EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917. EN LA LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS FEDERALES SE EMPLEÓ EL TÉRMINO "SERVICIO PÚBLICO FEDERAL" EN LUGAR DEL TÉRMINO "SERVICIO FEDERAL" QUE SE USÓ EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.	EN LA CONSTITUCIÓN DE 1936 SE EMPLEÓ EL TÉRMINO "SERVICIO PÚBLICO FEDERAL" EN LUGAR DEL TÉRMINO "SERVICIO FEDERAL" QUE SE USÓ EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.
2009	QUE LAS SECRETARÍAS FEDERALES, ESTABLEZCAN COMO OBJETIVO GENERAL DEL SERVICIO PÚBLICO FEDERAL LA EFECTIVA DEFENSA DEL BIEN COMÚN NACIONAL Y DEL INTERÉS DE LOS ESTADOS.	EN LA CONSTITUCIÓN DE 1936 SE EMPLEÓ EL TÉRMINO "SERVICIO PÚBLICO FEDERAL" EN LUGAR DEL TÉRMINO "SERVICIO FEDERAL" QUE SE USÓ EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.	EN LA CONSTITUCIÓN DE 1936 SE EMPLEÓ EL TÉRMINO "SERVICIO PÚBLICO FEDERAL" EN LUGAR DEL TÉRMINO "SERVICIO FEDERAL" QUE SE USÓ EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.
2010	QUE LAS SECRETARÍAS FEDERALES, ESTABLEZCAN COMO OBJETIVO GENERAL DEL SERVICIO PÚBLICO FEDERAL LA EFECTIVA DEFENSA DEL BIEN COMÚN NACIONAL Y DEL INTERÉS DE LOS ESTADOS.	EN LA CONSTITUCIÓN DE 1936 SE EMPLEÓ EL TÉRMINO "SERVICIO PÚBLICO FEDERAL" EN LUGAR DEL TÉRMINO "SERVICIO FEDERAL" QUE SE USÓ EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.	EN LA CONSTITUCIÓN DE 1936 SE EMPLEÓ EL TÉRMINO "SERVICIO PÚBLICO FEDERAL" EN LUGAR DEL TÉRMINO "SERVICIO FEDERAL" QUE SE USÓ EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.
2011	QUE LAS SECRETARÍAS FEDERALES, ESTABLEZCAN COMO OBJETIVO GENERAL DEL SERVICIO PÚBLICO FEDERAL LA EFECTIVA DEFENSA DEL BIEN COMÚN NACIONAL Y DEL INTERÉS DE LOS ESTADOS.	EN LA CONSTITUCIÓN DE 1936 SE EMPLEÓ EL TÉRMINO "SERVICIO PÚBLICO FEDERAL" EN LUGAR DEL TÉRMINO "SERVICIO FEDERAL" QUE SE USÓ EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.	EN LA CONSTITUCIÓN DE 1936 SE EMPLEÓ EL TÉRMINO "SERVICIO PÚBLICO FEDERAL" EN LUGAR DEL TÉRMINO "SERVICIO FEDERAL" QUE SE USÓ EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.
2012	QUE LAS SECRETARÍAS FEDERALES, ESTABLEZCAN COMO OBJETIVO GENERAL DEL SERVICIO PÚBLICO FEDERAL LA EFECTIVA DEFENSA DEL BIEN COMÚN NACIONAL Y DEL INTERÉS DE LOS ESTADOS.	EN LA CONSTITUCIÓN DE 1936 SE EMPLEÓ EL TÉRMINO "SERVICIO PÚBLICO FEDERAL" EN LUGAR DEL TÉRMINO "SERVICIO FEDERAL" QUE SE USÓ EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.	EN LA CONSTITUCIÓN DE 1936 SE EMPLEÓ EL TÉRMINO "SERVICIO PÚBLICO FEDERAL" EN LUGAR DEL TÉRMINO "SERVICIO FEDERAL" QUE SE USÓ EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.
2013	QUE LAS SECRETARÍAS FEDERALES, ESTABLEZCAN COMO OBJETIVO GENERAL DEL SERVICIO PÚBLICO FEDERAL LA EFECTIVA DEFENSA DEL BIEN COMÚN NACIONAL Y DEL INTERÉS DE LOS ESTADOS.	EN LA CONSTITUCIÓN DE 1936 SE EMPLEÓ EL TÉRMINO "SERVICIO PÚBLICO FEDERAL" EN LUGAR DEL TÉRMINO "SERVICIO FEDERAL" QUE SE USÓ EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.	EN LA CONSTITUCIÓN DE 1936 SE EMPLEÓ EL TÉRMINO "SERVICIO PÚBLICO FEDERAL" EN LUGAR DEL TÉRMINO "SERVICIO FEDERAL" QUE SE USÓ EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

FECHA	AMENDACIONES DE LA LEY DE SECRETARIAS Y SUBSECRETARIAS DE ESTADO	CAMBIOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.	SITUACION PORVENCION.
1931	Por decreto del 14 de mayo de 1931 se eliminaron los Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Justicia e Instrucción Pública, Instrucción y Fomento Agrícola y Obras Públicas, Fomento Industrial y Comercio, Fomento de Obras Públicas, Fomento de Obras de Fomento y Fomento de Obras de Fomento y Fomento de Obras de Fomento.	Durante el 1930 se formó un núcleo de funcionarios del "Estado" y se "reorganizaron" las "Secretarías" de Gobernación, Relaciones Exteriores, Justicia e Instrucción Pública, Instrucción y Fomento Agrícola y Obras Públicas, Fomento Industrial y Comercio, Fomento de Obras Públicas, Fomento de Obras de Fomento y Fomento de Obras de Fomento.	Durante la reorganización de 1930 se eliminaron las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Justicia e Instrucción Pública, Instrucción y Fomento Agrícola y Obras Públicas, Fomento Industrial y Comercio, Fomento de Obras Públicas, Fomento de Obras de Fomento y Fomento de Obras de Fomento.
1932	Por decreto del 23 de junio de 1932 se eliminaron las Secretarías de Gobernación y Justicia e Instrucción Pública y se crearon las Secretarías de Gobernación y Justicia e Instrucción Pública y se crearon las Secretarías de Gobernación y Justicia e Instrucción Pública y se crearon las Secretarías de Gobernación y Justicia e Instrucción Pública.	En 1932 se creó la primera "Secretaría" de Gobernación y se crearon las Secretarías de Gobernación y Justicia e Instrucción Pública y se crearon las Secretarías de Gobernación y Justicia e Instrucción Pública y se crearon las Secretarías de Gobernación y Justicia e Instrucción Pública.	La creación de las Secretarías de Gobernación y Justicia e Instrucción Pública y se crearon las Secretarías de Gobernación y Justicia e Instrucción Pública y se crearon las Secretarías de Gobernación y Justicia e Instrucción Pública.
1933	Por decreto del 20 de diciembre de 1933 se eliminaron las Secretarías de Gobernación y Justicia e Instrucción Pública y se crearon las Secretarías de Gobernación y Justicia e Instrucción Pública y se crearon las Secretarías de Gobernación y Justicia e Instrucción Pública y se crearon las Secretarías de Gobernación y Justicia e Instrucción Pública.	Por medio de la Ley Orgánica del Poder Judicial se eliminaron las Secretarías de Gobernación y Justicia e Instrucción Pública y se crearon las Secretarías de Gobernación y Justicia e Instrucción Pública y se crearon las Secretarías de Gobernación y Justicia e Instrucción Pública.	Durante el 1933 se eliminaron las Secretarías de Gobernación y Justicia e Instrucción Pública y se crearon las Secretarías de Gobernación y Justicia e Instrucción Pública y se crearon las Secretarías de Gobernación y Justicia e Instrucción Pública.
1934	Por decreto del 20 de diciembre de 1934 se eliminaron las Secretarías de Gobernación y Justicia e Instrucción Pública y se crearon las Secretarías de Gobernación y Justicia e Instrucción Pública y se crearon las Secretarías de Gobernación y Justicia e Instrucción Pública y se crearon las Secretarías de Gobernación y Justicia e Instrucción Pública.	El decreto de 1934 se formó un núcleo de funcionarios del "Estado" y se "reorganizaron" las "Secretarías" de Gobernación, Relaciones Exteriores, Justicia e Instrucción Pública, Instrucción y Fomento Agrícola y Obras Públicas, Fomento Industrial y Comercio, Fomento de Obras Públicas, Fomento de Obras de Fomento y Fomento de Obras de Fomento.	Durante la reorganización de 1934 se eliminaron las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Justicia e Instrucción Pública, Instrucción y Fomento Agrícola y Obras Públicas, Fomento Industrial y Comercio, Fomento de Obras Públicas, Fomento de Obras de Fomento y Fomento de Obras de Fomento.

6. Decreto de Estudios Administrativos de la Secretaría de Gobernación, Dirección General de Estudios Administrativos, N. 14.

AÑO	SUCEDENTES DE LA LEY DE SECRETARÍAS Y SUBSECRETARÍAS DE ESTADOS.	CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	SITUACIONES PREVALENTES.
1928		<p>Después del nombramiento de los Secretarios y Subsecretarios de los Departamentos de Hacienda y Justicia, el Poder Ejecutivo se dedicó a la organización de los servicios públicos federales y a la creación de los departamentos de Hacienda y Justicia, y a la creación de los departamentos de Hacienda y Justicia.</p>	
1930		<p>En 1930 el Depto. de Presupuesto de la Federación.</p>	<p>En 1930 a 1934 se caracterizó por la creación y el poder ejecutivo federal, el cual, en la época del primer gobierno, el P.N.R.</p>
1932		<p>En el Diario Oficial del 10 de junio de 1932, se publicó el decreto que organizó y estructuró las actividades de los servicios públicos federales, para cumplir el propósito de la Ley, a fin de organizarlos en una forma orgánica y sistemática.</p>	<p>En 1932 los titulares de los departamentos de Hacienda y Justicia, el Poder Ejecutivo se dedicó a la organización de los servicios públicos federales y a la creación de los departamentos de Hacienda y Justicia, y a la creación de los departamentos de Hacienda y Justicia.</p> <p>En esta época, la Administración Pública Federal, se caracterizó por la creación y el poder ejecutivo federal, el cual, en la época del primer gobierno, el P.N.R.</p> <p>En esta época, la Administración Pública Federal, se caracterizó por la creación y el poder ejecutivo federal, el cual, en la época del primer gobierno, el P.N.R.</p>
1932	<p>Por decreto de 30 de noviembre de 1932 se creó el Departamento de Hacienda y Justicia, el cual, en la época del primer gobierno, el P.N.R.</p>	<p>A la Oficina Técnica Fiscal y del Poder Ejecutivo, se le atribuyó la responsabilidad de la organización y la administración de los servicios públicos federales, para cumplir el propósito de la Ley, a fin de organizarlos en una forma orgánica y sistemática.</p>	
1933		<p>En 1933 como dependencia de la Secretaría de Hacienda y Justicia, se creó el Departamento de Hacienda y Justicia, el cual, en la época del primer gobierno, el P.N.R.</p>	
1934	<p>La Ley de Secretarías de Estado crea el Poder Ejecutivo Federal, el cual, en la época del primer gobierno, el P.N.R.</p>	<p>En 1934 como dependencia de la Secretaría de Hacienda y Justicia, se creó el Departamento de Hacienda y Justicia, el cual, en la época del primer gobierno, el P.N.R.</p>	

PÉGINA	AMENDAMIENTOS EN LA LEY DE SECRETARÍAS Y SUBSECRETARÍAS DE ESTADOS	CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA	SITUACIONES PREVALENTES.
206	LA LEY DE SECRETARÍAS Y SUBSECRETARÍAS DE ESTADOS DEBE REFORMARSE EN SU ARTÍCULO 1º PARA QUE SE LE AGREGEN LAS SECCIONES DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMERCIO, AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESQUERÍA, TURISMO Y RECREACIÓN, EDUCACIÓN, CULTURA Y FOLCLORE, SALUD PÙBLICA Y PROTECCIÓN SOCIAL, ENERGÍA NACIONAL Y PROTECCIÓN AMBIENTAL Y UNA SECCION DE PLANIFICACION ECONOMICA Y DESARROLLO REGIONAL.	CONCORDAR A LA SECRETARIA DE ESTADOS MEXICANA EL DEPARTAMENTO DE ECONOMIA Y COMERCIO PARA LOS EFECTOS Y SUJECION DE LA LEY DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.	
207	POR DECRETO DE 25 DE MARZO DE 1964 SE CREA UN SECTOR DEPARTAMENTAL INDUSTRIA Y COMERCIO	POR LO QUE SE REFORMA EL ARTICULO 1º DE LA LEY PARA SU SUJECION. LA LEY DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEBE REFORMARSE EN SU ARTICULO 1º PARA QUE SE AGREGEN LAS SECCIONES DE ECONOMIA Y COMERCIO, AGRICULTURA Y PESQUERIA, TURISMO Y RECREACION, EDUCACION, CULTURA Y FOLCLORE, SALUD PUBLICA Y PROTECCION SOCIAL, ENERGIA NACIONAL Y PROTECCION AMBIENTAL Y UNA SECCION DE PLANIFICACION ECONOMICA Y DESARROLLO REGIONAL.	
208		POR LO QUE LA COMISION NACIONAL DE INVESTIGACIONES EN SU ARTICULO 1º DEBE REFORMARSE EN SU ARTICULO 1º PARA SU SUJECION EN LA LEY DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.	PARA ESTA PAGINA LAS SECRETARIAS PARECEN ORGANIZARSE DE MANERA QUE SE PUEDAN SERVICIAR A LOS ESTADOS Y CON LA PARTICIPACION DE LOS ESTADOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA. EXISTE UNA FALTA DE PLANIFICACION Y COORDINACION.
209			LA PLANIFICACION DE ESTOS PLANES ESPECIFICOS DE FOMENTO DEBE SER FORMULADA EN SU CONTINUIDAD Y SIN PROCEDER REVOLUCION.
210		LA LEY DE ORGANIZACION DEL EJERCITO FEDERAL DEBE REFORMARSE EN SU ARTICULO 1º PARA SU SUJECION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.	
211		LA PRIMERA UNIDAD DE ANALISIS ADMINISTRATIVO CON CARACTERISTICAS ESPECIFICAS DEBE SER REFORMADA EN SU ARTICULO 1º PARA SU SUJECION EN LA LEY DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.	POR LOS CAMBIOS DE EXPERIMENTACION REFORMA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA DURANTE LA DECADADA.
212		LA EXPERIENCIA MEXICANA DEL MOVIMIENTO DE REFORMA DEL EJERCITO FEDERAL DEBE REFORMARSE EN SU ARTICULO 1º PARA SU SUJECION EN LA LEY DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.	DURANTE LA DECADADA 1950-1960, SE CREARON ALGUNAS UNIDADES DE ORGANIZACION Y FOMENTO, RECONSTRUCCION Y LAS NECESIDADES PARTICULARES DE CADA ESTADO. PERO EN SU SUJECION NO SE AGREGO EL ARTICULO DE LOS EFECTOS DE LA REFORMA EN SU SUJECION EN LA LEY DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.

C A P I T U L O I I

REFORMAS A LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

1964 - 1970

GUSTAVO DIAZ ORDAZ

1/dic/1964 - 30/nov/1970

TITULARES DE LAS SECRETARIAS EN ESTE PERIODO	PERMANENCIA EN EL CARGO		
	INICIA	TERMINA	DURACION
GOBERNACION			
Luis Echeverría Alvarez	1/dic/1964	10/nov/1969	59m 10d
Subsecretario encargado			
Mario Noya Palencia	11/nov/1969	30/nov/1970	12m 19d
RELACIONES EXTERIORES			
Antonio Carrillo Flores	1/dic/1964	30/nov/1970	72m
DEFENSA NACIONAL			
Marcelino García Barragán	1/dic/1964	30/nov/1970	72m
MARINA			
Antonio Vázquez del Mercado	1/dic/1964	30/nov/1970	72m
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO			
Antonio Ortiz Mena	1/dic/1964	15/ago/1970	68m 13d
Hugo B. Margafán	14/ago/1970	30/nov/1970	3m 17d
PATRIMONIO NACIONAL			
Alfonso Corona del Rosal	1/dic/1964	20/sep/1966	21m 20d
Manuel Franco López	21/sep/1966	9/oct/1967	12m 18d
Subsecretario encargado			
Manuel Franco López	10/oct/1967	30/nov/1970	37m 20d
INDUSTRIA Y COMERCIO			
Octaviano Campos Salas	1/dic/1964	30/nov/1970	72m
AGRICULTURA Y GANADERIA			
Juan Gil Preciado	1/dic/1964	1/oct/1970	72m
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES			
José Antonio Padilla Segura	1/dic/1964	30/nov/1970	72m
RECURSOS HIDRAULICOS			
José Hernández Terán	1/dic/1964	30/nov/1970	72m
EDUCACION PUBLICA			
Agustín Yáñez	1/dic/1964	30/nov/1970	72m

SALUBRIDAD Y ASISTENCIA	
Rafael Moreno Valle	1/dic/1964 20/ago/1968 44m 20d
Salvador Aceves Parra	21/ago/1968 21/oct/1968 2m
Subsecretario encargado	
Salvador Aceves parra	22/ago/1968 30/nov/1970 25m 9d
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	
Salomón González Blanco	1/dic/1964 30/nov/1970 72m
PRESIDENCIA	
Emilio Martínez Manautou	1/dic/1964 30/nov/1970 72m
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION	
Norberto Aguirre Palancares	1/dic/1964 30/nov/1970 72m
DEPARTAMENTO DE TURISMO	
Agustín Salvat	1/dic/1964 30/nov/1970 72m
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL	
Ernesto P. Uruchurtu	1/dic/1964 14/sep/1966 21m 14d
Alfonso Corona del Rosal	21/sep/1966 30/nov/1970 50m 9d
PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA	
Antonio Rocha Cordero	1/dic/1964 16/mar/1967 27m 16d
Julio Sánchez Vargas	16/mar/1967 20/fev/1968 11m 5d
Encargado	
Carlos Ramírez Guerrero	21/may/1970 30/nov/1970 6m 9d

2. INSTITUCIONALIZACION JURIDICO · POLITICA DEL PROCESO DE - REFORMA ADMINISTRATIVA

2.1. Antecedentes

El período Constitucional del Lic. Gustavo Díaz --
Ordaz, se caracterizó dentro de la Administración Pública Fe
deral por el intento de llevar a cabo una reforma administra
tiva "a fondo", que pretendía institucionalizar un plan de -
esa naturaleza para coordinar las acciones del sector públi
co, mismos que coadyuvarían a acelerar el proceso de desarro
llo económico y social del país"... es evidente que la orga
nización estatal resulta obsoleta y sus sistemas viejos y --
gastados respecto a la moderna técnica de la administración"
(1)

Esta primera etapa del proceso de reforma adminis
trativa tuvo como objeto lograr una equilibrada e intelligen
te distribución de facultades entre las diversas dependen--
cias del poder público, precisando atribuciones y superando
prácticas y procedimientos arcaicos, que no iban acordes a -
los "espectaculares avances logrados en muchos aspectos del
desarrollo del país".

Al iniciarse el proceso antes mencionado, no se --
pretendió de ninguna manera concluirlo al término del sexe--
nio se expresó que era una tarea de estudio y preparación --

(1) Segundo Informe de Gobierno, Lic. Gustavo Díaz Ordaz, -
1o. de septiembre de 1966, pág. 19.

que abarcaría años y que requería de la participación de todos, tanto de los particulares como de los servidores públicos.

Ante esta perspectiva se situó a México en la etapa de la planeación económica y social, para procurar obtener al máximo la eficiencia administrativa del aparato gubernamental, esto se iba a lograr estableciendo medidas de coordinación entre las dependencias del Ejecutivo Federal y los organismos descentralizados.

El antecedente de la institucionalización jurídica política se detecta al crearse la Secretaría de la Presidencia en 1958 (2), marcando el inicio de lo que habría de convertirse en una nueva etapa para el país, la preocupación del Poder Ejecutivo Federal por mejorar sistemas y procedimientos que hicieran de la Administración Pública un instrumento político eficaz para los fines del Estado.

(2) Las funciones que se le dieron a la Secretaría de la Presidencia en su creación, las venía desarrollando anteriormente la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

2.2 Poder Ejecutivo Federal

La reforma Administrativa
solo puede partir de una-
decisión del Presidente.

Desde el inicio de nuestra independencia política, el Poder Ejecutivo Federal ha estado depositado para su ejercicio en una sola persona que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Con la evolución del país, las funciones del Presidente de la República han aumentado en complejidad e importancia, tanto en su aspecto administrativo como en el de gestión, para poder llevar a cabo la tarea encomendada se ha requerido de la ayuda de un organismo asesor, que popularmente se le llama gabinete. (3)

La costumbre ha establecido que los titulares de -- los órganos del Poder Ejecutivo nombrados por el presidente -- son miembros del Consejo de Ministros.

Los términos ministro y secretario se usaban indistintamente en los textos legales, sin ninguna diferencia entre ambos.

(3) La Constitución de 1857 y la de 1917 en su artículo 29, -- Mencionan al Consejo de Ministros y facultan a este organismo para aprobar o negar, junto con la cámara legislativa, la suspensión de las garantías individuales.

A partir de 1917 se ha usado exclusivamente el término "secretaría", no solo en la Constitución sino también en todas las leyes que han establecido los deberes de las mismas. (4)

Estos tres órganos de auxiliares ejecutivos son nombrados por el Presidente de la República (ARTICULOS 90, 92,-- 93, y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Para los efectos del artículo 29 de la Constitución se entenderá por Consejo de Ministros. La reunión de los Secretarios, Jefes de Departamentos de Estado y Procurador General de Justicia de la Nación, presididos por el titular del Ejecutivo Federal.

No existe prioridad formal entre las Secretarías de Estado, pero se ha considerado a la Secretaría de Gobernación como la más importante, porque a través de ella el Presidente se mantiene en estrecho contacto con todos los organismos ejecutivos y administrativos, con el Congreso de la Unión, la Suprema Corte y los Estados.

Entre las diversas funciones que tiene el Presidente de la República (5), destacan las Políticas y las Administrativas porque van íntimamente vinculadas, si se toma en cuenta que las primeras son el fin y las segundas el medio a

(4) Diario Oficial, 30 de diciembre de 1939.

(5) Además Legislativas y Jurisdiccionales.

través del cual se logran los objetivos políticos.

Al Presidente de la República le corresponde constitucionalmente fijar la política general de la Nación. Esta política no tiene más límite que el orden constitucional. El puede hacerlo de una manera general, para que según su criterio se ajusten todos los actos de la Administración Pública.

La función política se caracteriza por ser un ejercicio de dirección y de iniciativa, a diferencia de la administrativa que es subordinación y realización práctica. Es precisamente esta función política lo que determina la decisión presidencial de llevar a cabo cualquier programa de reforma administrativa.

Es función del Presidente de la República la de ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observación.

Ejecutar es realizar, llevar a la práctica el mandato de la Ley (6), ya sea que se cumpla lo que ella autoriza o que se haga efectiva al aplicarse en las situaciones que establece.

La relación directa del Poder Ejecutivo respecto al Estado y los otros órganos del mismo le confieren carácter de órgano político (7). Ocupando el rango más alto de

(6) Véase Constitución, artículo 89, fracción 1.

(7) Artículo 49.

la jerarquía administrativa, el Presidente de la República - concentra en su persona los poderes de decisión, de mando y de jerarquía, que otorga unidad en lo administrativo.

Hemos hablado de funciones políticas y administrativas, facultadas y por último veremos atribuciones del supremo Poder Ejecutivo de la Unión, de acuerdo con el ----- artículo 89 de la Constitución.

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión.
- II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios.
- III. Nombrar los ministros, a gentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.
- IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército Armado y fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.
- V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes;
- VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército Terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior - defensa exterior de la Federación.

- VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetivos en los términos que proviene la fracción IV -- del artículo 76;
- VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión;
- IX. (Derogada)
- X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar -- tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolas a la ratificación del Congreso Federal;
- XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarios, --- cuando lo acuerde la Comisión Permanente;
- XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;
- XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;
- XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delito de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delito de - orden común, en el Distrito Federal.;
- XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores inventores y perfeccionadores de algun ramo de la in

dustría;

- XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer provisionalmente los nombramientos de que hablan las fracciones II y IV, a reserva de someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida;
- XVII. Nombrar Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Cámara de Diputados, o de la Comisión Permanente en su caso;
- XVIII. Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en su caso;
- XIX. Pedir la destitución por mala conducta, de las autoridades judiciales a que se refiere la parte final del artículo III, y
- XX. Las demás que le confiere expresamente la Constitución.

Como podemos apreciar el Ejecutivo Federal está facultado formalmente para realizar las acciones que demanda la institucionalización legal del programa de Reforma Administrativa.

Esta decisión a nivel político no ha sido fortuita ni aislada, fue tomando sentido en la última década, al tratar de adecuar los problemas de desarrollo económico y social a los requerimientos y complejidades de una Administración Pública Federal en desenvolvimiento.

La reforma administrativa "a fondo", adquirió por primera vez una fisonomía precisa al finalizar la década de los 50's, que se caracterizó por los esfuerzos de planeación económica recomendadas por las Naciones Unidas a todos los países en desarrollo, y para llevarlo a cabo subrayó que era necesario adaptar, y muchas veces modificar sustancialmente, las estructuras y procesos administrativos del sector público.

En la reunión de los Presidentes de América celebrada en 1967 en Punta del Este, se estableció como una recomendación a todos los Gobiernos del Continente, la elaboración de programas que incluyan reformas de tipo fiscal, agrario y administrativo que garantizaran la consecución de los objetivos de lo que habría de llamarse posteriormente "La Primera Década del Desarrollo" dentro del Programa Mundial de las Naciones Unidas.

Con fundamento en lo anterior y tomando en cuenta las funciones y atribuciones del Presidente, el Lic. Gustavo Díaz Ordaz durante su mandato constitucional se vio precisado a declarar en su Primer Informe de Gobierno que México pa

saría a una nueva etapa de desarrollo económico y social acorde con el programa de reforma administrativa.

Debe buscarse la simplificación definiendo detalladamente responsabilidades y funciones dentro de la administración para aumentar su eficacia global, por lo menos en los aspectos que se requieren a los objetivos que caracterizan la estrategia de desarrollo propuesta.

3. MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA LA PLANIFICACION ECONOMICA.

Al hablarse de planificación en México no nos referimos a un organismo "único", porque éste no existe; las tareas de programación y planificación económica y social son responsabilidades de varios organismos e instituciones.

Estos organismos de planificación, en el Gobierno Federal durante este sexenio, fueron:

3.1 Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A esta secretaría se le asigna la función administrativa de elaborar y poner en vigor los presupuestos de las dependencias del Poder Ejecutivo y de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de algunos organismos y empresas estatales. Mantiene una estrecha relación con las Secretarías y Departamentos de Estado por lo que se refiere a sus asuntos financieros, así como con los organismos descentralizados, por las aportaciones y subsidios que se les conceden. Los gobiernos estatales y los municipios, por su parte, mantienen vínculo con el gobierno federal a través de ésta Secretaría y la Secretaría de la Presidencia.

Asimismo, en el artículo 6 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958 se establecen las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público relacionadas con el tema que nos ocupa:

- "I. Estudiar y formular los proyectos de Ley y disposiciones impositivas y las Leyes de ingresos, federal y del Departamento del Distrito Federal.
- V. Proyectar y calcular los ingresos y egresos y hacer la glosa preventiva de los mismos, tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal.
- VI. Formular los proyectos de presupuestos generales de egresos de la Federación, como del Departamento del Distrito Federal.
- XI. Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público".

3.2. Secretaría de la Presidencia.

En 1958, la facultad de estudiar las reformas administrativas que requiere el sector público en su conjunto pasó de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, (8) a la de la Presidencia, al crearse esta con la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de dicho año (9). Esta nueva institución fue concebida como órgano de planeación, coordinación y vigilancia, quedando bajo su responsabilidad la programación de inversiones y las atribuciones administrativas, para respon-

(8) Que se transformó en la de Patrimonio Nacional.

(9) Entró en vigor el 1o. de enero de 1959.

der a la necesidad de institucionalizar la regularización de las funciones de programación, integrando los diferentes aspectos de la política económica general (10). Sus objetivos fueron:

1. Recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República
2. Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la Administración Pública y estudiar las modificaciones que a ésta deben hacerse.
3. Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal".

3.3 Secretaría del Patrimonio Nacional.

Sus funciones son controlar y vigilar financiera y administrativamente las operaciones de inversión de los organismos, instituciones, corporaciones y empresas que manejan, posean y exploten bienes y recursos naturales de la Nación.

"El Banco de México y la Nacional Financiera también participan en el proceso de planificación, correspondiéndole al primero el manejo de la política monetaria, y al

(10) En cuanto autorizar los gastos de inversión de todas las dependencias del Sector Público Federal.

segundo desempeñar las funciones propias de un Banco de desarrollo, tanto para los organismos descentralizados como para el sector privado industrial" (11).

En el informe anual sobre gestión de la administración, relativo al período de septiembre de 1965 a agosto siguiente se afirmó "nunca nos apartaremos del principio de -- que nuestra programación no es imperativa ni suprime la posibilidad de rectificación, en el sector público jerarquiza y determina, para el sector privado indica, informa y orienta" (12)

En los programas de inversión se procuró estimar - cuantitativamente el monto de la participación del sector público y el sector privado, proponiéndose como objetivo, acelerar el crecimiento económico del país para rebasar del --- 3.6% en 1962 al 6 ó 7% en años subsiguientes. El 1o. de septiembre se fijaron los montos de inversión para ambos sectores en el Plan de Desarrollo 1966-1970. Los resultados han rebasado el objetivo, se estableció en 1979 un crecimiento - económico de 7.5% aunque ello no es suficiente por sí mismo - constituye una precondition para resolver problemas apremiantes del país, entre los que destaca el desempleo (13).

(11) Ignacio Pichardo Pagaza, 10 años de Planificación en -- México, Ensayo, pág. 50.

(12) *ibid.*, pág. 44.

(13) Tercer Informe de Gobierno, Lic. Jose López Portillo, - 1o. de septiembre de 1979. pág. 30.

3.4 Comisión Intersecretarial

La Comisión Intorsecretarial fue constituida en -- 1943 (14), para llevar a cabo los primeros intentos de revisión del aparato administrativo, sus funciones fueron: "formular y realizar un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el Erario y conseguir el mejor aprovechamiento de los fondos públicos" (15).

Posteriormente por acuerdo Presidencial del 2 de marzo de 1962, publicado en el Diario Oficial de la Federación se constituyo formalmente la Comisión Intersecretarial-integrada por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Presidencia, su objetivo: formular planes para el desarrollo económico y social del país a corto y a largo plazo, además calcular la inversión nacional y el gasto necesario para el crecimiento satisfactorio del país.

Cabe mencionar que al principio de la creación de la Comisión Intersecretarial no tuvo la fuerza y la importancia necesaria para intervenir activamente en la planeación.

(14) Acuerdo interno del 7-XI-1943 que no fue publicado en el Diario Oficial.

(15) Reglamentos Interiores de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada, 1978, Presidencia de la República.

económica del país, se señala que "el hecho de que no las rg presenten los titulares de las Secretarías referidas, sino -altos funcionarios de nivel técnico, dificulta la posibilidad de obtener la coordinación de las directrices económicas al más alto nivel" (16).

Al constituirse la Comisión Intersecretarial se rg conoció implícitamente que la Secretaría de la Presidencia, pese a estar facultada para intervenir en la planeación económica del país, no estaba en posibilidad de lograr la coordinación de funciones que la planeación supone, por ejemplo calcular la inversión nacional, de ahí la importancia de con juntar a la Secretaría de Hacienda y Crédito y Público.

La autoridad, competencia y estructura de la comisión, a través del acuerdo (17), fueron los siguientes:

"PRIMERO: La comisión Intersecretarial queda integrada por la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (representantes),

SEGUNDO: La comisión Intersecretarial tomará en cuenta las disposiciones del Acuerdo Presidencial del 7 de julio de 1961 y del 20 de junio de 1959, así como las disposiciones relacionadas con el Presupuesto de Egresos.

(16) Ignacio Pichardo Pagaza, Ob.cit. pág. 50.

(17) Ibid, pág. 21

TERCERO: La comisión calculará el monto, la estructura y el financiamiento del gasto y de la inversión nacional.

CUARTO: Para que las entidades del sector público gestionen créditos internacionales, será necesario que hayan cumplido con los requisitos y procedimientos establecidos en las diversas leyes y disposiciones aplicables.

QUINTO: La Comisión Intersecretarial se allegará la documentación y los datos que necesite. Las entidades -- del sector público proporcionarán a ésta los informes, la colaboración y la ayuda que se les solicite.

SEXTO: Los Secretarios de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público designarán a los representantes de sus respectivas dependencias ante la Comisión Intersecretarial.

SEPTIMO: Se organizará una oficina técnica para -- realizar las labores encomendadas a la Comisión.

OCTAVO: Los planes nacionales de desarrollo que se elaboran en los términos del presente acuerdo serán presentados por los titulares de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público a la consideración del Presidente de la República, a la brevedad posible".

"La inversión pública federal autorizada para 1965

asciende hasta agosto último a 16000 millones . . . de la suma referida, 8091 millones corresponde al gobierno federal 6077 millones a los organismos descentralizados y 1808 millones a empresas de participación estatal". "Para cumplir con el propósito de que México cuenta con más y mejor iniciativa privada, se formuló una lista de 369 productos que pueden ser elaborados en condiciones favorables de competencia internacional. Los empresarios que han demostrado estar dispuestos a contribuir a la industrialización del país, tienen ya a su disposición esa lista" (18).

Para el periodo 1966-1970, la Comisión formuló el Programa de Desarrollo Económico y Social y la Secretaría de la Presidencia elaboró el Programa de Acción del Sector Público para el Periodo 1966-1970; que buscaba aumentar la producción y la mejor distribución del poder adquisitivo.

El Programa de Desarrollo Económico y Social que preparó la Comisión, contiene las metas globales del desarrollo, el programa de acción del sector público y las reformas necesarias a la administración pública, como instrumento de desarrollo. Entre los objetivos básicos que habrían de alcanzarse señalaba "el de lograr un crecimiento promedio anual mínimo del 6% y la distribución más equitativa del ingreso nacional. Fijaba una tasa media anual de crecimiento de

(18) Informe de Gobierno. Lic. Gustavo Díaz Ordaz, 10. de septiembre de 1965.

la inversión bruta fija de 7.2% con el objeto de que en 1970 representara el 20% del producto interno bruto" (19).

Por acuerdo Presidencial, en marzo de 1965, la Secretaría de la Presidencia solicitó a todas las entidades públicas la información que sirviera de base a las actividades de programación durante el período 1964-1970, mismas que fueron:

- "1. Los lineamientos de política de cada una;
2. Los problemas nacionales y regionales que tratarían de resolver.
3. Las metas por alcanzar;
4. Los medios y recursos financieros que requerirían para lograrlos; y
5. Las necesidades de la población que atenderían" (20).

Mediante el análisis y discusión de los informes proporcionados, la Secretaría, procede a formular el programa de Acción del Sector Público 1966-1970.

La Comisión intersecretarial encargada de elaborar el proyecto de lineamientos para el desarrollo económico.

(19) Boletín de Estudios Administrativos No. 2, Secretaría de la Presidencia, pág. 26.

(20) Ignacio Pichardo Pagaza, ob.cit., pág. 172.

- social 1966-1970 señaló las siguientes directivas y objetivos nacionales:

1. Alcanzar un crecimiento económico por lo menos de 6% en promedio anual.
2. Otorgar prioridad al sector agropecuario, para acelerar su desarrollo y fortalecer el mercado interior.
3. Impulsar la industrialización y mejorar la eficiencia productiva de la industria.
4. Atenuar y corregir desequilibrios en el desarrollo, tanto regionales como entre distintas ramas de la misma actividad.
5. Distribuir con mayor equidad el ingreso nacional.
6. Mejorar la educación, la vivienda, las condiciones sanitarias y asistenciales, la seguridad y en general el bienestar social.
7. Fomentar el ahorro interno.
8. Mantener la estabilidad del tipo de cambio y combatir "presiones inflacionarias" (21).

Entre las disposiciones que fueron puestas en vigor en el periodo 1964-1970 destacan:

(21) Segundo Informe de Gobierno, Lic. Gustavo Díaz Ordaz, - 1o. de septiembre de 1966, pág. 17.

Acuerdo Presidencial del 23 de julio de 1965, que obliga a las Secretarías de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal a enviar a la Secretaría de la Presidencia, antes del 31 de agosto de cada año, sus programas de inversiones del siguiente ejercicio fiscal.

Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de diciembre de 1965, que establece las atribuciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional como órgano de vigilancia institucional e indica la competencia que tienen, en esos mismos aspectos de control y vigilancia, las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público.

4. COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA.

4.1 Colaboración en su creación.

Siete años después de constituida la Secretaría de la Presidencia y, una vez resuelto el funcionamiento normal de las áreas que tenía encomendadas por la Ley (elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Ejecutivo Federal, coordinar los programas, planear y vigilar la inversión pública), el 9 de abril de 1965, se creó en la Secretaría de la Presidencia, por acuerdo del Secretario, (22) la comisión de Administración Pública (CAP), encargándole el cumplimiento del artículo 16, fracción IV de la Ley de Secretarías

(22) El Secretario de la Presidencia era el Dr. Emilio Martínez Manautou.

y Departamentos de Estado.

La CAP quedó integrada originalmente por funcionarios de la Secretaría de la Presidencia a nivel Directores y estudiosos en administración pública como asesores.

Presidente de la Comisión: Lic. José López Portillo; Secretari6: Lic. Carlos Vargas Galindo; los demás miembros eran el Lic. Emilio Mújica Montoya, el Lic. Rodolfo M~~o~~tezuma Cid. el Lic. Gustavo Martínez Cabañas (23), y el Lic. Fernando Solana Morales. El 20 de abril de 1965 se incorporó el Lic. José Enrique Gama Muñoz. El 5 de octubre de ese mismo año entró a formar parte de la CAP el Lic. Leopoldo Ramírez Limón. El 21 de julio de 1966 se incorporó el Lic. Guiller~~o~~mo Velázquez Herrera y el 28 de septiembre de 1967 el Dr. Pedro G. Zorrilla Martínez. El 18 de enero de 1968, el Lic. Alejandro Carrillo Castro ingresó a la Comisión en calidad de Secretario Técnico y, el 21 de mayo del mismo año el Lic. Carlos Tello se incorporó también a ella. Posteriormente el Secretario Técnico contó con la asesoría del Lic. Miguel --- Duhalt Krauss (24).

Como dato sobresaliente cabe mencionar que el grupo que integró inicialmente la CAP, forma parte del nuevo --
[23] Singular importancia tiene el Lic. Gustavo Martínez Cabañas por la experiencia obtenida anteriormente al dirigir los trabajos de la Dirección Técnica de Organización Administrativa en 1947.

(24) Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, Presidencia de la República, pág. 10-11

Gobierno Federal (1976-1982), podemos apreciar y deducir que por la experiencia obtenida en años anteriores, los nuevos funcionarios del gabinete se comprometen, a implantar el -- plan de reforma administrativa, auxiliados por analistas especializados en organización y métodos, administración de personal, archivos, documentación administrativa, sistemas de información, economía del sector público, derecho administrativo y administración de recursos materiales, etc.

4.2 Objetivos

Los objetivos de la Comisión de Administración Pública, contenidos en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, en su artículo 16, fracción IV.

"1. Determinar la más adecuada estructura de la Administración Pública y las modificaciones que deberían hacerse a su organización para:

- a) Coordinar la acción y acelerar el proceso de desarrollo económico y social del país, con justicia social.
- b) Introducir las técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental, que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior.
- c) Lograr una mejor preparación del personal gubernamental.

2. Sugerir reformas a la legislación y proponer las medidas administrativas procedentes" (25).

Al establecer los objetivos de la CAP se pensó iniciar la promoción y coordinación de la Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal.

Originalmente se concibió la Reforma Administrativa ligada estrechamente a la programación formal del desarrollo nacional que se pensó funcionaría en dicho sexenio.

El Lic. Fernando Solana advertía desde entonces, - el riesgo que se corría de "atar la Reforma Administrativa a la planeación económica" (26), fundamentando que si el Plan Nacional de Desarrollo fracasaba, por consiguiente todos los propósitos de la Reforma Administrativa. Proponía llevar a cabo todas las tareas de Reforma Administrativa independientemente de que fuese o no posible el realizar las de planeación económica.

El objetivo concreto era "elevar la capacidad administrativa de los organismos público, para que el gobierno - pudiera realizar, de la manera más eficiente posible, la tarea que le correspondía en la elaboración, la aplicación y el

(25) Reglamentos Interiores de las Dependencias de la Administración pública Centralizada, Presidencia de la República pág. IX.

(26) Fernando Solana, Revista de Administración Pública No. 22 pág. 45

control de dicho Plan Nacional de Desarrollo" (27).

Como las perspectivas de que existiera el Plan Nacional de Desarrollo, parecía asegurado al declarar el Presi-
dente una Reforma Administrativa "a fondo" o sea en base al-
Plan, la CAP consideró prudente vincular la reforma a la Pro-
gramación económica y social a través de una estrategia.

4.3 Estrategia.

La CAP consideró que los trabajos que realizarían-
partían de la premisa de que la reforma administrativa debe-
ría ser un proceso permanente, ligado al Programa de Acción-
del Sector Público 1966-1970, para tratar de garantizar su -
éxito por lo cual se afirmaba desde entonces que "una refor-
ma administrativa cabal, tal como se requiere para solventar
las necesidades de un Plan Nacional de Desarrollo económico-
y social, debe abarcar todas las áreas y niveles de gobierno.
Es necesario elevar la eficiencia administrativa y coordinar
los esfuerzos de los tres poderes, tanto federales como esta-
tales, de los gobiernos municipales, de los organismos des-
centralizados de las empresas de participación estatal y de-
las demás unidades administrativas públicas que funcionan de
acuerdo con diferentes grados de descentralización.

Sin embargo, al Poder Ejecutivo Federal sólo co---

(27) Alejandro Carrillo Castro, Antecedentes, Estado Actual-
y Perspectivas, documentos de referencia (1), 1975, ---
pág. 18.

responde la responsabilidad de la Reforma Administrativa -- dentro de su propia esfera. Por lo que se refiere a los -- otros dos Poderes de la Federación y a los gobiernos estatales y municipales, son esos poderes y esos gobiernos los que por sí mismos, habrían de decidir sobre la posibilidad de -- una Reforma Administrativa en su propio ámbito" (28).

4.4. Unidades de Organización y Métodos.

En 1958 se estableció que la Secretaría de la Presidencia, estaba facultada para estudiar las Reformas Administrativas que requiriera el sector público; a su vez la Secretaría funcionó a partir de 1965 conjuntamente con la Comisión de Administración Pública, misma que consideraba imposible resolver en su seno todos los problemas que implicaba -- una Reforma Administrativa "a fondo" a partir de una unidad central de estudios encomendada a un pequeño grupo de trabajo (se refiere a los integrantes de CAP), recomendándose que en cada entidad gubernamental, se estableciera la unidad a la que convencionalmente se llamaría de "Organización y Métodos" (UOM). ver gráfica 1.

No obstante estas unidades de apoyo existían en algunas dependencias. La primera dentro del sector central se integró en la Secretaría del Patrimonio Nacional en 1947; --

(28) Informe sobre la Reforma de la Administración Pública - Mexicana, CAP, Presidencia de la República, 1977 pág. - 16.

dentro del sector descentralizado, en el Banco de México en-
1954 (29).

Sin embargo en 1965 se impulsó, a través de la CAP
la creación de las mismas en diversas entidades públicas:

Sector Central	Año de -- Creación
1. Secretaría de Comunicaciones y Transportes	1965
2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1965
3. Secretaría de Gobernación	1966
4. Secretaría de Recursos Hidráulicos	1967
5. Departamento del Distrito Federal	1967
6. Secretaría del Trabajo y Previsión Social	1968

Organismos Descentralizados

1. Instituto Mexicano del Seguro Social	1960
2. Petróleos Mexicanos	1966
3. Universidad Nacional Autónoma de México	1967
4. Instituto Mexicano del Petróleo	1968
5. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.	1969

(29) Boletín de Estudios Administrativos No. 1, Dirección Ge-
neral de Estudios Administrativos, Secretaría de la Pre-
sidencia, pág. 19-20

Las UOM's estarían encargadas de analizar y proponer medidas de racionalización administrativa, así como de asesorar a los funcionarios responsables de las mejoras internas de cada dependencia.

Se pretendía metodizar las actividades del sector público a través de los informes proporcionados por estas unidades.

En la práctica podemos verificar que por falta de instrumento legal que apoyara sus trabajos, han sido relegadas con estudios menores, y sus buenos propósitos se han visto coartados al no tener acceso directo a los más altos niveles de autoridad. "Las UOM's -se fijó en 1967- coordinarán técnicamente con la Secretaría de la Presidencia, a través de las Direcciones Generales de Inversiones Públicas, coordinadora de la Programación Económica y Social, y de Estudios Administrativos" (30). Notemos que en 1967 cuando se hizo la declaración anterior, todavía se hablaba con miras al futuro, no había aún nada concreto al respecto.

4.5. Primer informe sobre la Reforma a la Administración Pública Mexicana 1967.

Antes de presentarse el informe sobre la Reforma a la Administración Pública Mexicana, se hablaba de llevar a efecto programas, planes y estrategias.

(30) Boletín de Estudios Administrativos No. 1, ob.cit., pág. 15.

Pero a partir de 1967 la CAP determinó que era necesario "establecer las bases" de la reforma entre los titulares de las dependencias públicas, con la idea de desencadenar el proceso de reformas a la Administración Federal.

Su tarea inicial fue formular un diagnóstico del estado de la Administración Pública, para analizar en que medida era capaz de llevar a cabo el programa de acción que se había trazado y, proponer medidas administrativas para que lo pudiese ejecutar con agilidad y eficacia, el análisis comprendió básicamente:

- "1. Análisis del funcionamiento de las dependencias del Ejecutivo Federal y el sector paraestatal.
2. Sistema de coordinación general del gobierno.
3. Utilización de los elementos materiales de la administración.
4. La eficacia de la administración del personal.
5. El aparato administrativo de la programación de las actividades del sector público, y.
6. Los sistemas de elaboración del presupuesto federal y la forma en que la administración atiende a los diversos sectores de la actividad económica y social del país" (31).

(31) Ignacio Pichardo Pagaza, Ob. cit. pág. 172-173.

La CAP determinó iniciar sus trabajos a partir de los problemas que afectan simultáneamente a diversas entidades públicas, que cubran campos de actividad básica para el desarrollo del país.

Estas reformas tendrían que actuar simultáneamente en dos campos de trabajo, MACRO-REFORMAS y MICRO-REFORMAS. Las primeras relacionadas con el funcionamiento general del sector público, las segundas vinculadas con los medios técnicos materiales o humanos empleados por cada entidad pública en el cumplimiento de sus funciones.

Además se propusieron diversos instrumentos de ayuda: grupos de estudio (32), y grupos de trabajo (33), ambos subordinados al Secretario Técnico de la CAP y, sus actividades estaban encaminadas al planteamiento y ejecución de macro reformas administrativas.

Al realizar la investigación entre las Secretarías y Departamentos de Estado, lo primero que detectaron fue, la falta de instrumentos para la planeación; consecuencia de los procedimientos y estructuras utilizadas estaban planeadas a largo plazo, sin tomar en cuenta la actualización constante; además los reglamentos interiores carecían de las

(32) Su trabajo consistiría en formular proposiciones específicas que habrían de presentarse a las autoridades correspondientes para su decisión o información.

(33) Estudiar los problemas de coordinación en las entidades concurrentes del sector público y proponer soluciones a los mismos.

recomendaciones Técnicas-administrativas de las UOM's lo más importante, no se adecuaban a la planeación económica a nivel micro-administrativa.

Al respecto la CAP consideró conveniente:

1. Que en cada Secretaría y Departamento de Estado se crea una unidad de Organización y Métodos.
2. Que se solicitara a cada Secretaría y Departamento de Estado que procediera -mientras las UOM's realizaran- sus estudios y dieran sus recomendaciones -a ordenar y codificar las normas que regulan su actividad;
3. Que con posterioridad y sobre las bases de los estudios de las UOM's, cada dependencia revisara las normas que determinaran su estructura orgánica y, regularan su actividad, con el fin de proponer las reformas necesarias para racionalizar los sistemas administrativos y darles la flexibilidad posible con vista a los cambios de estructura y procedimientos que al correr el tiempo fueren necesarios;
4. Que las UOM's tuvieran entre sus funciones la de formular y mantener al día los instrumentos apropiados para la técnica de las actividades de la dependencia, v.gr., manuales y el reglamento interior de trabajo" (34).

(34) Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, CAP, 1967, pág. 26.

La distribución de funciones presentó dos problemas;

PRIMERO: desde el punto de vista administrativo (aspectos de duplicidad, falta de coordinación, determinación de campos de actividad y de sistemas, problemas de eficiencia etc.). Consideró la CAP que podrían solucionarse, delimitando funciones y responsabilidades a cada secretaría y departamento a través de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado vigente en ese tiempo, al detectar lo siguiente:

1. Duplicidad de funciones, que fué conveniente revisar con la participación de las entidades afectadas, para establecer la conveniencia o inconveniencia de la misma;
2. Número excesivo por exclusión, provocando imprecisiones que originan actividades mal entendidas y, una dilución de la responsabilidad.
3. Actividades diseminadas; estadísticas, censo, catastro, registro y recopilación necesarias para obtener fácilmente la información que se requiere en los trabajos de planeación.
4. Dispersión de funciones en materia de construcción, reconstrucción y conservación de obras.
5. La posesión, administración y vigilancia de los bienes propiedad de la Nación recae en muchas dependencias, --

aunque la participación preponderante corresponde a la "de Patrimonio Nacional" (35).

SEGUNDO: desde el punto de vista de la planeación del desarrollo económico y social del país, se consideró la necesidad de hacer un estudio de la administración por sectores de actividad económica y social, conforme al programa -- del sector público para el periodo 1966-1970.

Cada Secretaría y Departamento de Estado remitió información de su funcionamiento. Posteriormente la CAP detectó que no todas las funciones que señalaba la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se cumplían por dos causas: 1) Carencia de presupuesto y 2) Falta de sistema de control central, además las funciones solo se cumplían en parte realizando otras no señaladas por la Ley.

Las conclusiones al respecto fueron las siguientes:

1. Continuar los estudios iniciados acerca de la distribución de las funciones y los sistemas de coordinación entre las dependencias del Ejecutivo Federal, mismas que estarían encaminadas a realizar los ajustes necesarios para elevar la capacidad del sector público.
2. Las UOM'S podrán encargarse del estudio sistemático y -

(35) Ob.cit., pág. 27.

permanente de la división de funciones, bajo la coordinación de la Secretaría de la Presidencia en los estudios para resolver los problemas concurrentes en las entidades" (36).

Los problemas en los centros de decisión, iban directamente relacionados con la falta de planeación administrativa, la solución fue precisar dentro de cada Secretaría o Departamento de Estado, las directrices de actividad real y funcional, que podrían manejarse cuando se pusieran en marcha todas las UOM'S: para que éstas deslindaran los campos de autoridad dentro de sus respectivas dependencias; reforzando los acuerdos presidenciales escritos y revisando el número y área de autoridad particularmente por sectores.

Se desprende que la CAP pretendió llevar el control administrativo, precisamente revisando si las funciones de las entidades del sector público se ajustaban a las normas jurídicas y administrativas establecidas con ese fin.

El control administrativo quedaría apoyado a nivel micro-administrativo, por el instrumental elaborado previamente por las UOM'S.

Como ya mencionamos, las Secretarías de la Presidencia, Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional fueron las encargadas y por lo tanto responsables indirectas

(36) *ibid*, pág. 29

de la planeación y el control administrativo del sector público centralizado y descentralizado.

Entre otros instrumentos legales podemos mencionar los siguientes:

1. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
2. Ley para el control, por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal;
3. Ley de Ingresos de la Federación
4. Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación
5. Ley de Inspección de Adquisición de Contratos y Obras Públicas.
6. Además acuerdos verbales y escritos a nivel presidencial (37).

Al realizarse las guías correspondientes, las Secretarías encargadas de la planeación y del control general del sector público federal y las UOM en cada entidad, estudiaron los procedimientos para proponer sistemas adecuados de control, a fin de:

"Comprobar si las actividades se han realizado de acuerdo a los planes de desarrollo. Las Secretarías encargadas, deberán precisarlas, integrarlas

(37) 29 de junio de 1959, 7 de julio de 1961 y el del 23 de julio de 1965.

y aumentar la eficiencia mediante una conservación planeada" (38).

Finalmente la Comisión de Administración Pública - encontró que los principales sistemas de coordinación entre las Secretarías y Departamentos de Estado eran:

1. El cuerpo de normas que regulan la actividad administrativa así como las funciones concurrentes o por exclusión, sistemas de comunicación y coordinación;
2. El acuerdo presidencial, tanto verbal como escrito - instrumento fundamental para corregir duplicidades y fricciones - que implica todo un sistema de áreas de decisión; delegación de autoridad, líneas de comunicación vertical ascendentes y descendentes;
3. Sistemas de comunicación intersecretarial, que han funcionado con eficiencia. Otro: red telefónica privada, que resuelve cotidianamente muchos intercambios de información, los sistemas escritos planeados, etc.;
4. Las Comisiones Intersecretariales, que han constituido el medio más común para establecer sistemas de regularización. Sin embargo pocas funcionan con eficiencia y algunas ni siquiera se reúnen con regularidad, por varias razones: se han multiplicado con exceso, no ha

(38) Informe sobre la Reforma a la Administración Pública Mexicana, ob.cit., pág. 35.

existido control de su funcionamiento, se ha constituido normalmente con funcionarios de muy alta jerarquía que no pueden concurrir en forma regular y, no se han integrado equipos técnicos de asesoría y preparación para la toma de decisiones;

5. Los organismos multidependientes, v.gr. comisiones, juntas e institutos integrados no sólo por Secretarías o Departamentos de Estado sino por organismos descentralizados y, en ocasiones por representantes de autoridades locales y aún por entidades del sector privado.

6. El consejo de Ministros, que toma decisiones en los casos de extrema gravedad a que se refiere el artículo 29 de la Constitución. "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otra que ponga a la sociedad en peligro o conflicto, solamente el -- Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros y, con aprobación del Congreso de la Unión podrán suspender en todo el país o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápido y fácilmente a la situación...

7. El presupuesto federal, que reparte los recursos del Erario Nacional y precisa cuantitativamente las disponibilidades que tienen en cada dependencia para cumplir determinadas funciones, y

8. Los programas de acción del gobierno y el plan nacional de desarrollo" (39).

Al presentarse el primer informe de la CAP, se consideró que había cumplido con uno de los objetivos del go---bierno "iniciar un severo examen de la Administración Pública, con el objeto de proponer las reformas que hagan de ella un instrumento más eficaz para el desarrollo económico y social del país".

4.6 Recuperaciones políticas de la Comisión de Administración Pública.

Los miembros integrantes de la CAP en 1965, fungen ahora (1979) como funcionarios del Gobierno Federal 1976- - 1982. v.gr. el ex-presidente de la CAP es ahora el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. José López Portillo, el Lic. Rodolfo Moctezuma Cid, ex-secretario de Hacienda y Crédito Público, quien renunció a su cargo el 16 de noviembre de 1977, actual Coordinador de Proyectos de la Presidencia de la República también pertenecía a la CAP, - al igual que los licenciados Fernando Solana Morales, actual Secretario de Educación Pública; Emilio Mújica Montoya de Comunicaciones y transportes; Carlos Tello, ex-secretario de - Programación y Presupuesto; Carlos Vargas Galindo, asesor juridico del Presidente de la República Alejandro Carrillo C.

(39) Ob.cit., pág. 39-40

Coordinador General de la reforma administrativa; Bernardo - Sepúlveda Amor, Director General de Asuntos Financieros Internacionales en Hacienda; Miguel Duhalt, Oficial en Comercio; Enrique Loassa, Director de Aeropuertos y Servicios Auxiliares; Leopoldo Ramírez Jiménez, Director General de Aduanas Guillermo Velázquez, Director del Registro de Automoviles; - Gustavo Martínez Cabañas, asesor de reforma administrativa - y; Pedro Zorrilla, Ex-gobernador de Nuevo León.

La reforma administrativa es un proceso permanente por la cual el nuevo gobierno tiene la responsabilidad de implantarlo y se ve seriamente comprometido a llevarlo hasta - sus últimas consecuencias, el Presidente Constitucional al - rendir ante la H. Congreso de la Unión su primer informe de gobierno dijo: "No partimos de cero sino que aprovechamos el vasto desarrollo institucional alcanzado por el país hasta - ese momento, buscando básicamente una coordinación más racional y eficiente de la administración en general mediante una precisa ordenación de las funciones que ya se desempeñaban".

El proceso de reforma administrativa, actualmente - tiene gran relevancia política, porque los miembros integrantes de la CAP de 1965-1970, desarrollan la reforma adminis--trativa 1976-1982 y con ella la experiencia de quienes años - de estudio y análisis sobre los problemas de la Administra--ción Pública Federal.

5. BASES CONSTITUCIONALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXI
CANA.

5.1 Constitución Política de los Estados Unidos--
Mexicanos.

Los cambios provocados por la Revolución entre ---
1910 y 1920, provocaron efectos significativos sobre la Admi
nistración Pública Mexicana.

La Constitución Mexicana proclamada en Querétaro -
el 5 de febrero de 1917, fue moldeada s**u**bre la ley fundamen
tal que había sido adoptada sesenta años antes, en 1857.

Es así como las Secretarías de Estado y los Depar
tamentos Administrativos, al igual que los organismos descen
tralizados y las empresas de participación estatal funcionan
como armazón constitucional del sistema administrativo mexi
cano a través de leyes, decretos y acuerdos expedidos por el
Ejecutivo Federal, y este a su vez con fundamento y atribu
ciones legales que le confiere nuestra Carta Magna.

5.2 Ley de Secretarías y Departamentos de Estado
de 1958.

El 10 de diciembre de 1958, el Lic. Adolfo López -
Mateos, envió a la Cámara de Senadores el Proyecto de una --
nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, con el -
propósito de mejorar y hacer eficiente la organización del -

Poder Ejecutivo Federal. El 23 de diciembre de ese mismo año (1958) fue aprobada por el Congreso.

En la mencionada Ley se crea la Secretaría del Patrimonio Nacional y el Departamento de Turismo; incorpora a la Ley, la Secretaría de la Presidencia; lo que era la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas es dividida en dos, de Comunicaciones y Transportes y de Obras Públicas; cambia el nombre del Departamento Agrario por el de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y se restituye a la Secretaría de la Economía, su nombre anterior Industria y Comercio.

De acuerdo con la nueva Ley, el Ejecutivo Federal, queda organizado en quince Secretarías que son: Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Comunicaciones y Transportes, Obras Públicas, Recursos Hidráulicos, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia y, 3 Departamentos que son: de Asuntos Agrarios y Colonización, de Turismo y del Distrito Federal.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, consta de 31 artículos, los que podemos dividir en dos partes:

Del artículo 1 al 19 se consignan la distribución de facultades entre las distintas Secretarías y Departamentos de Estado.

Del artículo 20 al 31 se trazan los lineamientos -
generales de actuación de dichas dependencias.

6. OBSTACULOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

6.1 El personal Administrativo.

Es imprescindible señalar que para el éxito o fracaso de cualquier plan de reforma administrativa, juega un - papel muy importante el servidor público.

Existe el gran temor al cambio, a lo desconocido - por parte del servidor público, principalmente por su falta de información, si ellos no comprenden realmente lo que se - pretende realizar dentro de la administración, continúan -- practicando procedimientos erróneos que lógicamente frenan - el propósito de la Reforma Administrativa.

Como son ellos los que están relacionados con el - funcionamiento directo de planes y programas, es necesario - que estén conscientes de que toda Reforma Administrativa lle va consigo racionalizar los métodos hasta ese momento utilizados, para hacer de la Administración Pública un instrumento eficaz y eficiente al servicio de los ciudadanos. Y para lograrlo se requiere de la función permanente de irlos actualizando y ajustando según las circunstancias que vayan imperando a través del tiempo.

El servidor público debe dejar a un lado el principio tradicional de la administración unipersonal y centrali-

zada y, anteponerla al trabajo de equipo y la delegación de autoridad y responsabilidad.

Su falta de sentido común para la toma de decisiones, es una actitud negativa que los encierra en un marco de circulares, decretos, leyes y costumbres burocráticas que impiden la agilidad administrativa.

Los grupos de interés como tales, también juegan un enorme papel para obstaculizar los planes de reforma administrativa, son capaces en un momento dado, de influir al poder público para que sus privilegios se sigan respetando, y lo podemos encontrar dentro o fuera de la Administración, es decir dentro del sector público o el sector privado.

Como obstáculo podría mencionarse también el constante desequilibrio que sufren las dependencias con respecto al crecimiento por agregación, sin previo reclutamiento y selección de personal, que por sus propias limitaciones de información entre otras hacen más pesado el aparato administrativo.

7.2 El movimiento estudiantil de 1968.

Las protestas aparentemente aisladas entre sí, se fueron reproduciendo en distintos puntos de la capital y en algunas entidades federativas cada vez con mayor frecuencia, culminando en el movimiento estudiantil más violento en la historia de nuestro país.

El movimiento estudiantil no surgió en ese año, ni tampoco por generación espontánea. Sus demandas habían sido planteadas por diversas organizaciones políticas y grupos estudiantiles. La libertad a los presos políticos es en México una demanda tan antigua como el fenómeno mismo. También la lucha por derogar el artículo 145 del Código Penal Federal que se refiere a los delitos de disolución social (propaganda política) y, porque desaparezca el cuerpo de granaderos, entre otros (*).

En algunas partes del país, los estudiantes habían encabezado a todo el pueblo en luchas cuyo contenido general tiene mucha relación con el movimiento de 1968, se llegó a considerar el Poder estudiantil como el "quinto poder". Los más importantes movimientos de este tipo son los de Puebla en 1964, Morelia en 1966 Sonora y Tabasco en 1967, además -- las manifestaciones de solidaridad con Cuba, Vietnam y la República Dominicana, movilizaron a grupos de estudiantes principalmente de la ciudad de México, y la conciencia de la opresión de otros pueblos elevó el nivel de su politización y los hizo conscientes de su propia fuerza. Ejemplos de esto son la lucha estudiantil en Morelia, durante los años de 1962 y 1963; el movimiento por la reforma universitaria en Puebla en 1962; la huelga de la UNAM en 1966; las constantes huelgas estudiantiles por reivindicaciones económicas y aca-

(*) Para mayor información consultar el libro de Elena Poniatowska "La Noche de Tlatelolco".

démicas realizadas en diversas partes del país (dentro de -- las que destacan las Normales Rurales); el movimiento de la Escuela de Agronomía de Ciudad Juárez, Chihuahua, que fue -- apoyado por el resto de las escuelas de agronomía y por los estudiantes del IPN.

Antes de los sucesos ocurridos en 1968, el Lic. -- Gustavo Díaz Ordaz había pronunciado que el país había logra do iniciar su desarrollo con la participación de todos los - ciudadanos.

Al gestarse el movimiento estudiantil, la vida po- lítica y administrativa, cambia radicalmente, la Reforma Ad- ministrativa se relega a un segundo plano para poder solucio- nar de alguna manera las demandas de los universitarios y lí- deres, que cada día se volvían menos negociables para el go- bierno.

La aproximación de las Olimpiadas y la fuerza que- iba generando el movimiento, presionaron al titular del Eje- cutivo Federal a tomar una resolución que culminó en los su- cesos del 2 de octubre de ese año.

El movimiento estudiantil había despertado grandes simpatías entre los ciudadanos, sobre todo en la clase media que integra en gran parte a la burocracia, y como tal conde- nó la actitud del gobierno, situación que era muy difícil pa- ra el Presidente, quien tenía la responsabilidad de conti- -- nuar con la Reforma Administrativa para lograr instituciona- lizarla.

C A P I T U L O I I I

REFORMAS A LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

1964 - 1976

LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ
1/dic./1970 - 30/nov/1976

TITULARES DE LAS SECRETARIAS EN ESTE PERIODO	PERMANENCIA EN EL CARGO		
	INICIA	TERMINA	DURACION
GOBERNACION			
Mario Moya Palencia	1/dic/1970	30/nov/1976	72m
RELACIONES EXTERIORES			
Emilio O. Rabasa	1/dic/1970	30/dic/1975	60m
Alfonso García Robles	30/dic/1975	30/nov/1976	12m
DEFENSA NACIONAL			
Hermenegildo Cuenca Díaz	1/dic/1970	30/nov/1976	12m
MARINA			
Luis M. Bravo Carrera	1/dic/1970	30/nov/1976	72m
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO			
Hugo B. Margafn	1/dic/1970	28/may/1973	30m 27d
José Lopez Portillo y Pacheco.	29/may/1973	23/sep/1975	28m 6d
Mario Ramón Beteta	24/sep/1975	30/nov/1976	14m 6d
PATRIMONIO NACIONAL			
Horacio Flores de la Peña	1/dic/1970	3/ene/1975	49m 2d
Francisco Javier Alejo	3/ene/1975	30/nov/1976	23m 27d
INDUSTRIA Y COMERCIO			
Carlos Torres Manzo	1/dic/1970	18/ene/1974	37m 17d
Hosé Campillo Sáinz	18/ene/1974	30/nov/1976	35m 12d
AGRICULTURA Y GANADERIA			
Manuel Bernardo Aguirre	1/dic/1970	3/ene/1974	37m 2d
Oscar Brauer Herrera	3/ene/1974	30/nov/1976	35m 27d
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES			
Eugenio Méndez Docurro	1/dic/1970	30/nov/1976	72m
OBRAS PUBLICAS			
Luis Enrique Bracamontes	1/dic/1970	30/nov/1976	72m
RECURSOS HIDRAULICOS			
Leandro Rovirosa Wade	1/dic/1970	24/ago/1976	69m 23d
Luis Robles Linares	24/ago/1976	30/nov/1976	3m 6d

EDUCACION PUBLICA	
Victor Bravo Ahúja	1/dic/1970 30/nov/1976 72m
SALUBRIDAD Y ASISTENCIA	
Jorge Jiménez Cantú	1/dic/1970 5/may/1975 51m 4d
Ginés Navarro Díaz de Ledón	5/may/1975 30/nov/1976 21m 25d
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	
Rafael Hernández Ochoa	1/dic/1970 15/sep/1972 22m 14d
Porfirio Muñoz Ledo	16/sep/1972 25/sep/1975 36m 9d
Carlos Gálvez Betancourt	25/sep/1975 30/nov/1976 14m 5d
PRESIDENCIA	
Hugo Cervantes del Río	1/dic/1970 4/oct/1975 58m 3d
Ignacio Ovalle Fernández	4/oct/1975 30/nov/1976 14m 26d
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION	
Augusto Gómez Villanueva	1/dic/1970 31/dic/1974 49m 30d
SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA	
Augusto Gómez Villanueva	1/ene/1975 25/sep/1975 8m 24d
Félix Barra García	25/sep/1975 30/nov/1976 15m 5d
DEPARTAMENTO DE TURISMO	
Agustín Olachea Barbón	31/dic/1970 7/nov/1973 35m 24d
Julio Hirschfield Almada	7/nov/1973 31/dic/1974 14m 24d
SECRETARIA DE TURISMO	
Julio Hirschfield Almada	1/nen/1975 30/nov/1976 23m 29d
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL	
Alfonso Martínez Domínguez	1/dic/1970 16/jun/1971 7m 15d
Octavio Sentfies Gómez	16/jun/1971 30/nov/1976 65m 14d
DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA MILITAR	
Luis Gutiérrez Oropeza	1/dic/1970 15/jul/1973 32m 14d
Javier Jiménez Segura	16/jul/1973 30/nov/1976 40m 14d
PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA	
Julio Sánchez Vargas	1/dic/1970 19/ago/1973 33m 18d
Pedro Ojeda Paulada	19/ago/1973 30/nov/1976 39m 11d
PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO Y TERRITORIOS-FEDERALES	
Sergio García Ramírez	1/dic/1970 9/ago/1972 20m 8d
Pedro G. Zorrilla Martínez	9/ago/1972 15/dic/1972 4m 6d
Horacio Castellanos Coutiño	15/dic/1972 23/dic/1974 24m 8d
PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL	
Horacio Castellanos Coutiño	23/dic/1974 4/mar/1976 15m 19d
Fernando Narvéz Angulo	4/mar/1976 30/nov/1976 9m 28d

2. SEGUIMIENTO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Como hemos visto a través del desarrollo de los capítulos anteriores, es hasta el sexenio del Lic. Gustavo Díaz Ordaz, en donde advertimos el inicio formal del proceso de reforma administrativa cuando se fijaron las bases, mismas que continuó el Lic. Luis Echeverría Álvarez.

Desde su campaña política como candidato del P.R.I le concedió una importancia relevante a aspectos referentes a: agilización de sistemas administrativos; capacitación administrativa de los trabajadores del Estado; descentralización administrativa; eficiencia y productividad por parte del sector público, etc. Aspectos todos que forman parte, precisamente de la reforma administrativa.

Al finalizar su campaña política anunció que en el ejercicio 1970-1976 se continuaría la labor que en materia de reforma administrativa, había sido emprendida por el régimen anterior y, afirmó que la reforma administrativa ocuparía, desde ese momento, un lugar prioritario dentro de su plan de gobierno.

Ya como Presidente, convocó a una reunión en la que intervinieron funcionarios que tenían a su cargo responsabilidades vinculadas con las tareas de reforma, así como quienes habían formado parte de la C.A.P. La intención de esta reunión fue la de establecer las medidas que en materia

administrativa se llevarían a cabo a lo largo de su sexenio.

Esta asamblea fue el punto de arranque de la Reforma Administrativa 1970-1976, en la que se ordenó el establecimiento de las Unidades de Organización y Métodos en todas las dependencias del Sector Público.

En el año de 1971 se fijaron las bases de reforma administrativa a través de dos acuerdos.

2.1 Acuerdo Presidencial del 28 de enero de 1971.

El 28 de enero de 1971, por Acuerdo Presidencial, se fijaron las bases de la Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal para el ejercicio correspondiente, al establecerse las Unidades de Organización y Métodos (UOM'S) y, las Comisiones Internas de Administración (C.I.D.A.'s) en todas las dependencias gubernamentales.

Asimismo se creó la Dirección General de Estudios Administrativos perteneciente a la Secretaría de la Presidencia, misma que sustituyó en nombre a la C.A.P.

A la Dirección se le encomendó la coordinación global de los trabajos de reforma administrativa.

2.2 Acuerdo Presidencial del 11 de marzo de 1971.

El 11 de marzo de ese mismo año, por acuerdo presidencial, se ordenó el establecimiento de las Unidades de Programación (U.P.'s).

Las U.P.'s formarán parte de la C.I.D.A.'s a fin de hacer más coherente la adecuación de los sistemas y métodos en función de las metas y programas específicos de cada dependencia.

La instrumentación jurídica presentada por estos dos acuerdos establecieron el inicio de los siguientes lineamientos:

a) Incrementar la eficiencia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado.

b) Agilizar y descentralizar los mecanismos operativos para acelerar y simplificar los trámites.

c) Generar en el personal público una adecuada conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable y,

d) Fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno.

La creación de las C.I.D.A.'s y las U.O.M.'s tuvo como objeto el de dar a cada dependencia gubernamental los instrumentos técnicos necesarios para asegurar el inicio de los trabajos de reforma administrativa con cierta unidad, -- coherencia y sobre todo programación.

3. ASPECTOS PRIORITARIOS.

Desde el inicio de esta administración se señalaron cuales serían los aspectos fundamentales, que en materia de reforma administrativa, se les daría una acentuada preferencia. Estos dos aspectos fueron:

3.1 Descentralización.

La centralización de actividades, tanto políticas-económicas, sociales y administrativas en la Capital de la República, es uno de los problemas graves que enfrenta el país.

Esto ha traído como consecuencia un desarrollo desequilibrado; se han incrementado en la Capital de la República los problemas ya existentes por su propia naturaleza, por ejemplo: desempleo falta de vivienda, de servicios públicos de escuelas etc.

No podemos señalar al culpable porque no se trata, principalmente de personas, sino a la centralización del sistema.

El programa de descentralización es respuesta a la centralización económica, cultural y administrativa en la Capital de la República, respecto al país y en las capitales de los estados con relación a las entidades federativas.

Entre otros indicadores que muestran la concentra-

ción de actividades en el D.F. y su zona adyacente, conforme datos de 1970, están los siguientes: (1)

En la zona metropolitana residía más del 18% de la población, con un incremento diario de, 1.000 habitantes; -- se localiza el 27% de las industrias de la transformación -- con el 46% de la producción nacional, ocupando el 43% del -- personal y pagando el 51% de remuneración del total de estas actividades.

En el ramo de servicios, se localiza el 51% de la inversión total de la República; se realiza el 50% de las actividades comerciales del país; se encuentran registradas -- más del 50% de las sociedades mercantiles. En la Bolsa de -- Valores de la Cd. de México se llevan a cabo el 86% del total de operaciones en el país, etc.

Estos datos por sí solos, reflejan la excesiva Centralización económica en la zona metropolitana. A esta centralización económica se le auna la concentración política y administrativa, tomando en cuenta que la Capital de la República es sede de los Poderes de la Unión y por consiguiente de la Administración Pública Federal. Como dato podemos decir que el 52% de los servidores públicos se encuentran laborando en el Distrito Federal.

Esta situación de centralización de actividades en ciertos polos (zona metropolitana del D.F., Guadalajara, ---

(1) Varios Autores, Desconcentración Administrativa, Colección Seminarios No. 1, Secretaría de la Presidencia, México 1976, pág. 351

Monterrey), ha provocado un desarrollo desequilibrado del país. Lo cual ha traído a través de los años y con una mayor acentuación en los últimos 30 años, desigualdad social y económica.

Por estas razones, el Lic. Echeverría hizo énfasis en un programa de descentralización de actividades económicas, culturales y políticas y de desconcentración en lo administrativo.

Algunos de los intentos de descentralización son: promoción de parques industriales fuera de los polos de desarrollo; creación de organismos dedicados al desarrollo de zonas marginadas como la Comisión Nacional de Zonas Áridas y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de Baja California; otorgamiento de un mayor porcentaje de inversión en el campo, etc., cuyos resultados impactarán en el largo plazo.

3.2 Desconcentración Administrativa.

La desconcentración administrativa fue otra de las inquietudes del Presidente.

El propósito fundamental en la realización de un programa de desconcentración administrativa era el de "acercar la administración pública al habitante y así evitar que éste se desplace hacia la administración pública normalmente

situada en la capital del país" (2)

La primera medida llevada a cabo en materia de desconcentración fue la de reformas al artículo 26 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, a través de la cual - los titulares de las instituciones delegarían facultades en los funcionarios subalternos con el objeto de iniciar la desconcentración administrativa a nivel micro-administrativa.

La instauración de un programa de desconcentración administrativa agilizaría los trámites, ya que las decisiones estarían delegadas en los subalternos. La normatividad, coordinación y control las mantendría el órgano central.

4. BASES PARA EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL EJECUTIVO FEDERAL.

4.1 Planes y Objetivos.

La base jurídica integrada por los acuerdos presidenciales del 28 de enero y 11 de marzo de 1971 y, con el fin único de hacer eficiente el aparato público, la Dirección General de Estudios Administrativos, elaboró un plan específico al que denominó "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal para 1971-1976". Este documento fue la recopilación de las investigaciones -- realizadas por la C.A.P. y las recomendaciones de los funcio-

(2) Desconcentración administrativa, ob.cit., pág. 357

narios de la administración del periodo constitucional 1970-1976.

Este documento constituyó el marco de referencia que se utilizó para promover y coordinar la reorganización de la maquinaria gubernamental a lo largo del sexenio. Por otro lado "buscaba evitar la dispersión y la duplicación de esfuerzos, así como las acciones parciales o totalmente contradictorias y aun anulatorias entre sí"(3)

4.2 Instrumentación de los mecanismos de Reforma Administrativa. (ver grafica 2).

El documento estuvo integrado por once programas.- El primero referente a la instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa y constituyó el punto de partida para el desarrollo del Plan Global.

Este primer programa tenía como objetivo general "establecer o adecuar los órganos y mecanismos que permitan promover e implantar las reformas administrativas que requirían las entidades del Ejecutivo, así como establecer los sistemas de comunicación y coordinación necesarios para compatibilizar el proceso en su conjunto" (4).

(3) Revista de Política y Administración # 2, Colegio de -- Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, mayo-agosto 1975, pág. 32.

(4) Bases para el Programa de Reforma Administrativa del -- Ejecutivo Federal. Secretaría de la Presidencia, México 1977, pág. 53.

Por otro lado, este programa definía como objetivo particular, el establecimiento de C.I.D.A.'s, las cuales se-encargarían de implantar internamente las mejoras a sus es-structuras y sistemas de labores (5); de UP's las cuales auxi-liarían a los titulares de las dependencias en la formula-ción de sus programas y la definición de sus objetivos (6),-de UOM's que asesorarían técnicamente a los titulares, a las CIDA's y a las unidades operativas de cada dependencia en --las tareas de reforma (7); el Comité Técnico Consultivo de -Organización y Métodos y de unidades de apoyo administrativo como sistematización de datos, recursos humanos, capacita-ción, contabilidad etc.



La Dirección General de Estudios Administrativos -al igual que la C.A.P., impulsó aún más la creación de UOM's en el Sector Central y en los Organismos Descentralizados.

Sector Central	Año de - Creación
1. Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización	1971
2. Secretaría de Educación Pública	1971
3. Secretaría de la Presidencia	1971
4. Secretaría de Marina	1971
5. Secretaría de Agricultura y Ganadería	1971

(5) A finales de 1971 se crearon 48 C.I.D.A.'s

(6) Se crearon en 1971 40 U.P.'s

(7) 53 UOM's en 1971

6. Secretaría de Salubridad y Asistencia	1971
7. Secretaría de la Defensa Nacional	1971
8. Secretaría de Obras Públicas	1971
9. Secretaría de Relaciones Exteriores	1971
10. Departamento de Turismo	1971
11. Procuraduría General de la República	1971
12. Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales	1971

Organismos descentralizados	Año de-- Creación
1. Compañía Nacional de Subsistencias Populares	1971
2. Lotería Nacional para la Asistencia Pública	1971
3. Junta Directiva de Puertos Libres Mexicanos	1971
4. Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera	1971
5. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	1971
6. Ferrocarriles Nacionales de México	1971
7. Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comuni- dad Rural y de la Vivienda Popular	1971
8. Departamento de la Industria Militar	1971
9. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.A.	1971
10. Guanos y Fertilizantes de México, S.A.	1971
11. Almacenes Nacionales de Depósito, S.A.	1971
12. Comisión Nacional de la Industria Azucarera	1971
13. Comisión Federal de Electricidad	1971
14. Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y equipo	1971

15. Instituto Nacional de Protección a la Infancia 1971 -

4.3 Reorganización y Adecuación Administrativa -
del Sistema de Programación.

Este plan como el primero, nació de la necesidad de establecer dentro de cada dependencia, unidades que permitieran una cierta programación dentro de las mismas. Esto con el objeto de crear mecanismos de coordinación de carácter global para evitar la dispersión de esfuerzo, la duplicidad de tareas y evitar lagunas en la acción gubernamental.

La idea de la creación de estas unidades no fue original. Desde 1930, como quedó expuesta en el capítulo anterior, se elaboró un primer intento a este respecto, se expidió la Ley sobre Planificación General de la República, a través de la cual se pretendió programar el desarrollo económico del país.

Otros antecedentes fueron: El primer Plan Sexenal (1934-1940); el segundo Plan Sexenal (1941-1946); La Comisión Nacional de Inversiones (1953) y, La Comisión de Inversiones (1954).

En general todos estos intentos de programación resultaron efímeros y sin ninguna continuidad ni coherencia.

A partir de 1958, a la Secretaría de la Presidencia le encomendaron funciones programáticas.

En 1961 se constituyó la Comisión Intersecretarial a la cual le fue designada la elaboración de los planes nacionales de desarrollo económico y social.

Durante este período constitucional, el plan de rg forma estableció, en su segundo programa, como objetivos general, el de "Sentar las bases institucionales necesarias pa ra diseñar, compatibilizar, financiar, implementar, controlar y evaluar los programas de actividades de las entidades del sector público federal" (8), es decir la infraestructura de la reforma administrativa.

Esto se lograría a través de un sistema de programación del sector público federal (9), el cual se integraría con la UP's de cada dependencia (como unidad programadora) - y la Unidad Central (Secretariado Técnico), que normaría las relaciones de coordinación entre las dependencias.

Dentro de los objetivos particulares del segundo plan caben destacar los siguientes:

a) Integrar el sistema de programación del sector público federal, estableciendo las relaciones de coordinación necesaria entre las unidades de programación de las entidades del sector público y el mecanismo normativo central que se establezca;

2

(8) Bases para el Programa... ob.cit., pág. 68

(9) Presupuesto de Egresos de la Federación.

b) Disponer de mecanismos de participación para -- efectos de programación a nivel regional y sectorial;

c) Conocer la cantidad y grado de preparación del personal con que cuenta el sector público en materia de programación.

d) Motivar a los empleados y funcionarios para que participen responsablemente en la programación del desarrollo;

e) Desarrollar los recursos humanos necesarios para llevar a cabo las actividades de programación" (10).

Con respecto al segundo programa, se promulgó el acuerdo correspondiente del 11 de marzo de 1971 ya descrito anteriormente.

4.4 Racionalización del Gasto Público.

El objetivo del tercer programa era el de "establecer mecanismos permanentes de carácter operativo para la programación, coordinación, financiamiento control y evaluación del gasto público, tanto en sus aspectos de inversión como en los de gasto corriente" (11).

Debido al incremento del gasto público y al creci-

(10) Bases... pág. 68

(11) Lbid. pág. 83

miento de la inversión pública federal, México requirió de empréstitos provenientes del exterior a fin de hacer frente a sus compromisos, ascendiendo la deuda de 10 mil millones de dolares a 20 mil en el curso del sexenio. (*)

Con el objeto de programar y controlar el gasto público, el Presidente, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Presidencia solicitó a todas las dependencias sus programas de inversiones y gasto corriente, no solamente de 1973, sino de todo el sexenio. Esto permitiría integrar oportunamente el presupuesto y disponer de un plazo mayor para estudiar y aprobar los proyectos de gasto de cada dependencia.

El mecanismo para la obtención del objetivo anteriormente citado, sería la formación de grupos de trabajo y comités técnicos sectoriales y regionales quienes auxiliarían a la subcomisión de Programación de Inversión y Financiamiento.

4.5 Estructuración del Sistema de Información y Estadística.

Su objetivo como cuarto programa era "lograr la integración de un sistema nacional de información y estadística que asegure el acopio y proceso de estadística con el grado de confiabilidad y oportunidad necesaria que requiere la-----

(*) Luis Echeverría Alvares, Enciclopedia de México, Tomo -- III, pág. 1070.

programación del desarrollo económico y social del país(12).

Aunque existían dependencias que contaban con el servicio de estadística, (la Dirección General de Estadística, dependiente de la Secretaría de Industria y Comercio y, el sistema de información del Banco de México) se consideró que el servicio que proporcionaban era deficiente al encontrarse dividido y por lo consiguiente desvinculado.

Las necesidades del sector público habían obligado a la adopción de soluciones parciales que de momento resolvían situaciones, pero que a la larga lo único que se ocasionaría sería la agudización de los problemas, esto debido a la multiplicidad de fuentes generales de información.

Esta multiplicidad de fuentes motivó al planteamiento del programa de información y estadística.

4.6 Desarrollo del Sistema de Organización y Métodos.

El objetivo fue "la adecuación y simplificación de la estructura y funcionamiento administrativo de las entidades públicas, para elevar su eficiencia y productividad, buscando al mismo tiempo mejorar la atención que en ellas se viene otorgando al público" (13).

(12) Ibid. pág. 87-88

(13) Ibid, pág. 93

Este programa se componía de cuatro subprogramas.-

El primero se refirió a la "Revisión y Adecuación de la Organización", realizar diagnóstico sobre la distribución de funciones entre las dependencias del sector público precisando aquellas que se duplican además revisar la estructura funcionamiento y eficacia de las comisiones intersecretariales y mixtas que se han establecido.

El segundo subprograma el de "Promoción del Programa Mínimo de Reformas Internas de las Dependencias" con el asesoramiento de las C.I.D.A.'s, UOM's y UP's, cada dependencia revisaría sus objetivos, estructuras políticas y procedimientos de trabajo para ajustarlos a las necesidades de la programación.

Esto representaría un aumento en la eficiencia del sector público.

El tercer subprograma se refirió a la "Revisión y Adecuación de los Procedimientos Básicos de Trabajo. Se implantarían los adelantos científicos y técnicos de la administración pública y, sistemas de orientación e información al público, los cuales permitirían la agilización de trámites (14).

(14) Este subprograma se vió reforzado por el acuerdo presidencial del 13 de marzo de 1973.

El cuarto subprograma fue el referente a la "Descentralización Administrativa de la acción Pública Federal", este se basaba en contrarrestar el problema de la centralización excesiva de autoridad en funcionarios de nivel directivo, precisando la amplitud y discrecionalidad de las decisiones y resoluciones que requieran la autorización directa de un funcionario público en los diversos niveles administrativos.

4.7 Revisión de las Bases Legales de la Actividad Pública Federal (15).

La duplicidad de funciones, el exceso en el número de disposiciones jurídicas, la falta de una actualización, depuración y codificación de las normas legales reglamentarias y administrativas del sector público y, la imprecisión en cuanto a la asignación de funciones de cada dependencia, han sido características de la Administración Pública Mexicana.

Este sexto programa tenía precisamente como objetivo el de "compilar y analizar las normas jurídicas que rigen la actividad administrativa del Poder Ejecutivo. Proponer a su titular las medidas que permitan contar con un sistema jurídico-administrativo coherente, y sobre todo que responda

(15) Decreto Presidencial del 27 de diciembre de 1971.

a los requerimientos de la actual estrategia del desarrollo económico y social del país" (16).

Mediante este programa y a través de las unidades operativas (17), se lograría determinar las deficiencias jurídicas de cada dependencia y propondrían los cambios necesarios para agilizar y simplificar el funcionamiento de la Administración Pública Mexicana.

4.8 Restructuración del Sistema de Administración y desarrollo de Recursos Humanos.

Su objetivo "establecer un sistema integral para la administración y desarrollo, que contemplara en el ámbito micro-administrativo la planeación, el empleo (reclutamiento selección etc.); la capacitación y el desarrollo del personal; la administración de sueldos y salarios, las prestaciones y servicios, las relaciones laborales y la información para la toma de decisiones" (18).

Este programa estuvo compuesto a su vez de dos subprogramas.

(16) Bases... ob.cit. pág. 114

(17) Comité Técnico Consultivo de Normas Jurídicas del Sector Central y Descentralizado y Comisiones Internas Jurídicas.

(18) Este programa se reforzó con tres acuerdos: el del 25 - junio de 1971, el del 27 de diciembre de 1971 y el de - 13 de marzo de 1973.

Uno referente a la administración y el otro a la -
capacitación y el desarrollo (19).

Dentro de los objetivos del primero se encontraba como primer paso el levantamiento del censo de recursos humanos del Gobierno Federal, el diseño de un organismo central de personal, la elaboración de manuales y guías técnicas etc., todo esto con el fin de establecer la infraestructura de un sistema de planeación de recursos humanos. Esto permitiría una correcta utilización y ubicación de cada servidor público.

En el segundo subprograma, se establecían como propósitos inmediatos, la definición general de los objetivos, las tesis y la política de capacitación para el Gobierno Federal, así como la constitución de un grupo especializado dentro de la C.T.C. de U.A.R.H.'s con los funcionarios responsables de los programas de capacitación en las dependencias del Ejecutivo Federal.

4.9 Revisión de la Administración de Recursos Materiales.

Su objetivo "contribuir a la optimización del gasto público a través de la racionalización de políticas, nor

(19) Unidades operativas que serían Secretaría de la Presidencia, Órgano Central de Personal del Gobierno Federal, Consejo de Recursos Humanos, Comité Técnico Consultivo, Unidades de Administración de Recursos Humanos, Unidades de capacitación, CIDA's, UOM's y UP's.

mas, sistemas y procedimientos referentes a la adquisición, control de existencias y aprovechamientos de materiales, --- equipos y herramientas, así como de los bienes muebles e inmuebles del sector público federal" (20).

Los cuatro subprogramas que lo integran fueron:

- a) Administración de las adquisiciones y control de las existencias de almacenes;
- b) Rehabilitación de bienes muebles;
- c) Racionalización del aprovechamiento de equipos-maquinaria y herramienta de alto costo;
- d) Administración de bienes Inmuebles del Sector Público Federal.

Este programa fué elaborado para evitar despilfarros; para distribuir los bienes y servicios correctamente entre las dependencias; para la mejor utilización de los bienes muebles e inmuebles de la nación; para determinar con precisión las prioridades en la compra de los productos; para el mejor aprovechamiento de los bienes muebles, etc.

Básicamente, las unidades operativas que participarían en este octavo programa serían la Secretaría de la Presidencia y la de Patrimonio Nacional.

(20) Bases... ob.cit. pág. 146.

4.10 Racionalización del Sistema de Procesamiento Electrónico de Datos.

Su objetivo "Optimizar, racionalizar y compatibilizar la adquisición, instalación y utilización de los recursos con que cuenta el sector público en materia de procesamiento electrónico de datos o informática para auxiliar a dinamizar y modernizar la actividad de la administración pública, logrando al mismo tiempo una mayor productividad del gas público en este renglón" (21).

Las unidades operativas que intervendrían en este programa serían: el Comité Técnico Consultivo, y la Unidad normática central, la unidad de apoyo técnico y la unidad para el desarrollo de Recursos Humanos.

Este programa se subdividió en tres subprogramas; las cuales se encargarían de la racionalización y el intercambio de sistemas de procesamiento y, la planeación, desarrollo y administración de los recursos humanos, encargados de estas funciones.

La realización del mismo permitiría "al sector público regular la utilización de los sistemas y equipos con que cuenta; actualizar y desarrollar los recursos humanos -- que se requieren en las diversas especialidades de la informática; orientar el debido tratamiento de los problemas de la administración pública en este campo y armonizar y normar"

(21) Ibid. pág. 152

en su caso el manejo eficiente de los sistemas, archivos e información disponibles (22).

4.11 Reorganización de los Sistemas de Control Administrativo y de Contabilidad Gubernamental

Objetivo general "Contar con un eficiente sistema de controles físicos, financieros y administrativos que permitan evaluar la eficacia de las actividades realizadas en el sector público federal, en función de los objetivos y resultados previstos en los planes y programas de cada una de las entidades que lo forman" (23).

Serían las Secretarías de la Presidencia y Patrimonio Nacional, las encargadas de analizar todo lo referente a contabilidad de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

El sector central por su parte sería analizado por las Secretarías de la Presidencia y Hacienda y Crédito Público. Y estas tres Secretarías reguladoras se analizarían conjuntamente a sí mismas.

4.12 Macroreforma Sectorial y Regional.

Su objetivo "Dotar la administración pública de mecanismos que permiten racionalizar sus funciones en los ámbi

(22) Ibid, pág. 152-154

(23) Ibid. pág. 164.

tos sectorial y regional, sentando las bases para un adecuado crecimiento sectorial del país y para un desarrollo regional equilibrado" (24).

En este programa se definirían los sectores; se designarían los mecanismos de coordinación (25) y, se establecerían las unidades coordinadoras de cada sector.

Los sectores propuestos fueron los siguientes:

a) Sector Agropecuario y Forestal. Integrado por 32 fideicomisos, 68 Comités, Comisiones, Consejos y Centros- 23 empresas de participación estatal (mayoritarias) 9 organismos descentralizados, y 3 dependencias centrales que son: las secretarías de Agricultura y Ganadería, de Recursos Hidráulicos y el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. En total sumaría 139 dependencias.

b) Sector de Beneficio Social. Integrado por 39 fideicomisos, 25 Comités, Comisiones, Consejos y Centros, -- 42 organismos descentralizados y 3 dependencias centrales: - Secretarías de Educación Pública, Salubridad y Asistencia, y Trabajo y Previsión Social. Total 109 dependencias.

c) Sector Financiero. Integrado por 2 fideicomisos, 2 Comisiones, 6 empresas de participación estatal (minoritarias) 34 empresas de participación estatal (mayoritarias)

(24) Ibid. pág. 170.

(25) La coordinación entre sectores evitaría duplicidad de funciones y desperdicio de recursos.

3 organismos descentralizados y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Total 48 dependencias.

d) Sector Política interior. Integrado por 5 fideicomisos, 38 Comités, Comisiones, Consejos y Centros, 46 - organismos descentralizados y 10 dependencias centrales; Secretarías de Gobernación, de Marina, Defensa Nacional, Patrimonio Nacional, Presidencia, Departamentos de Turismo, Distrito Federal, Industria Militar, Procuradurías, General de la República, y General de Justicia del Distrito y Territorios Federales. Total 99 dependencias.

e) Sector Industrial, Comercial y Pesquero. Integrado por 50 fideicomisos, 17 Comités, Comisiones, Consejos y Centros, 42 empresas de participación estatal (minoritarias) 144 empresas de participación estatal (mayoritarias) - 14 organismos descentralizados y, la Secretaría de Industria y Comercio. Total 268 dependencias.

f) Sector de Comunicaciones y Obras Públicas. Integrado por 23 fideicomisos, 22 Comités, Comisiones, Consejos y Centros, 8 empresas de participación estatal (minoritarias) 12 empresas de participación estatal (mayoritarias) 6 organismos descentralizados y dos dependencias centrales Secretarías de Comunicaciones y Transportes y Obras Públicas - Total 73 dependencias.

g) Sector de Servicios. Integrado por 4 fideicomisos 1 Comisión, 2 empresas de participación estatal (minoritarias)

taria) 21 empresas de participación estatal (mayoritarias), organismo descentralizado. Total 29 dependencias.

h) Sector Política Exterior. Integrado por 1 fincomiso, 14 Comités, Comisiones, Consejos y Centros, 1 organismo descentralizado y la Secretaría de Relaciones Exteriores. Total 17 dependencias.

Todos los sectores estarían coordinados por, la Secretaría de la Presidencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Patrimonio Nacional. A su vez las tres Secretarías integrarían la Comisión Intersecretarial para la formulación de Planes de Desarrollo Económico y Social, en busca de la planeación, coordinación y vigilancia de los sectores. La sectorización de la acción pública fortalecerá a las Secretarías de Estado que se definen como unidades normativas, frente a las otras entidades que integran el sector respectivo. Esta medida implica una importante reforma estructural dentro de las secretarías.

La elaboración de los 11 programas antes descritos tienen la lógica y la secuencia misma del objetivo general sobre reforma administrativa del sexenio 1970-1976.

El documento puede dividirse en 3 etapas o fases que es importante señalar.

La primera fase la integraría el primer programa; con él se creaba la infraestructura de la Reforma Adminis---

trativa, esto es, la creación del instrumental operativo que llevaría a cabo los propósitos señalados por el gobierno tales como, las Unidades de Organización y Métodos, las Unidades de Programación y las Comisiones Internas de Administración.

Podemos decir que se cubrió íntegramente en el sector central, la creación de la UOM's. Esta política fue continuada por el Lic. Echeverría en su período constitucional, tomando en cuenta que en el sexenio las UOM's, solo fueron establecidas como mecanismos microadministrativos en 5 Secretarías y 1 Departamento Administrativo.

Una segunda fase la integrarían los nueve programas subsiguientes. En esta etapa se pretendió revisar la acción del aparato público en su totalidad.

Esto bien pudo haber sido el paso a racionalizar la administración pública.

Recordemos que la C.A.P. en 1967 al presentar su primer informe sobre el diagnóstico que guardaba el aparato administrativo, encontró una serie de anomalías como duplicidad de funciones, evasión de responsabilidades, falta de manuales y guías técnicas acordes con la situación importante en ese momento que lógicamente pretendían abarcar todas las funciones sin lograrlo, funciones que se realizaban fuera de toda guía etc. La CAP ante la situación descrita propuso --

que se efectuara una revisión conciente de todas y cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, para encontrar los puntos coincidentes y los puntos divergentes para corregir las anomalías a nivel microadministrativo.

El programa once sería la tercera fase y última, - en la que se planteaban los requerimientos de reforma desde el punto de vista macroadministrativo.

Finalmente las Bases para el Programa de Reforma - Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976, se elaboraron con la intención de servir como marco de referencia y orientación para la ejecución de medidas que permitieran - la agilización y eficiencia del sector público. No se pretendió que el marco original fuera rígido y permaneciera - inalterable sin ninguna responsabilidad de modificación. Más bien se pensó que el tiempo definiría con mayor validez el - Plan de Reforma Administrativa.

De la misma manera, se tomó en consideración que - los proyectos especificados en cada uno de los programas, en algunos casos, se verían obstaculizados o subordinados a - ciertas situaciones, por lo que se contó desde el inicio del sexenio con la posibilidad de modificar, alterar, agregar o eliminar ciertos programas y subprogramas.

5. AVANCE DE LOS PROGRAMAS.

Después de establecidas las bases para el proceso-

de reforma, se realizaron sesiones periódicas por parte del Comité de Organización y Métodos, integrado por los representantes de las diversas dependencias del Gobierno Federal tanto del sector central, como del sector descentralizado.

Estas reuniones fueron convocadas con el objeto de hacer una evaluación de los avances, por un lado, y de los obstáculos por el otro, de los trabajos de reforma administrativa en el ámbito interno de los organismos.

Diez meses después de haberse establecido las bases, encontraron, como logro fundamental, la creación total de los instrumentos en cada una de las dependencias del Gobierno Federal que permitirían posteriormente aplicar la reforma.

Para 1972 se habían establecido Unidades de Organización y Métodos; y, estaban empezando a funcionar las Comisiones Internas de Administración.

Paralelamente a la reforma, los primeros meses del sexenio se caracterizaron por una intensa actividad legislativa así como por diversas disposiciones normativas. Esto lo demuestra la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; las reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Banco de México; la Ley del Seguro Social; las Leyes que crearon el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos; el Instituto Mexicano del Comercio Exterior; así como la Ley para el Control por parte del-

Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; además el decreto que creó la Comisión Nacional de la Industria Azucarera.

En esos meses, México se enfrentó a una constante modificación en el ámbito de la Administración Pública.

Continuando con una tentativa de evaluación de los programas, es importante señalar que algunos sufrieron modificaciones. Esta situación no provocó las desarticulaciones ni el descontento, que anteriormente se había previsto que sucediera.

Algunos subprogramas se convirtieron en programas o viceversa. Esto a raíz de que algunos subprogramas, al paso del tiempo, fueron demostrando su reelevancia y prioridad y, adquirieron su autonomía. Tal fué el caso del subprograma relacionado a la descentralización que adquirió prioridad dentro del programa cinco.

De la misma manera algunos programas pasaron a formar parte de otros.

Los avances fueron expuestos en la sesión del 17 de enero de 1975, cuatro años después de iniciados.

5.1 Organización y Métodos.

Mecanismos de reforma: se establecieron 73 C.I.D.A.'s; 71 U.O.M.'s; 64 U.P.'s, además se integró el Comité Téc-

nico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos.

Se elaboraron 4,208 estudios con el objeto de mejorar la administración pública (Sistemas y Procedimientos de trabajo, simplificación de trámites, abatimiento de costos y tiempo, mejoramiento de las estructuras de organización y limitación precisa de funciones y responsabilidades de las instituciones y: 1.584 manuales administrativos para el Sector-Central y descentralizado.

5.2 Desconcentración Administrativa (26).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público implantó unidades técnico-administrativas distribuidas en 9 regiones. Por otro lado celebró convenios para la recaudación, -fiscalización y administración del impuesto sobre ingresos -mercantiles con los Gobiernos de los Estados.

Se inició la desconcentración administrativa en -las siguientes dependencias: Secretarías de Educación Pública: Secretaría de Recursos Hidráulicos; el ISSSTE; la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (27): la --Secretaría de Obras Públicas(28):

(26) Reforzado al reformarse el artículo 26 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 12 de enero de 1972 y, por el acuerdo Presidencial del 5 de abril de 1973.

(27) Estableció en las delegaciones del D.F. Departamentos -de Averiguaciones Previas.

(28) Estableció Centros SOP en las Capitales de los Estados.

Aeropuertos y Servicios Auxiliares (29): Departamento del -
Distrito Federal (30).

En las demás dependencias del sector público, se -
electuaron estudios para determinar las necesidades de des-
concentración y la viabilidad de instalación en el interior-
de país.

De las 71 instituciones del sector público federal
más importantes; 41 desconcentraron una o varias funciones -
básicas y solo 30 delegaron funciones de apoyo (31).

El programa de desconcentración administrativa se-
enfrentó, como era de suponerse, a la resistencia por parte
de los órganos centrales a transferir facultades decisorias-
a sus órganos desconcentrados. Esta situación obstruyó, en-
gran medida, la oportuna toma de decisiones y la prestación-
eficiente de los servicios.

5.3 Orientación e Información.

Se diseñaron 20 símbolos de carácter general que -
harían más fácil el acceso del público a las dependencias -
Gubernamentales.

-
- (29) Distribuyó los aeropuertos en seis gerencias de zona. -
 - (30) Por el decreto del 31 de diciembre de 1972 se delegan -
funciones a cada una de las 16 delegaciones del D.F.
 - (31) La desconcentración de funciones básicas sin la respec-
tiva desconcentración de las funciones complementarias-
originaron demoras innecesarias.

Se elaboraron directorios de funcionarios y oficinas de cada institución; se implantó el servicio de consulta telefónica 07; se realizaron cursos de capacitación para el servidor público y, se implantó el sistema de quejas y sugerencias.

5.4 Disposiciones Jurídicas.

Se modificarón los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

La reforma al artículo 28 ordenaba la expedición de los reglamentos interiores de las dependencias centrales.

Se realizaron estudios para unificar los criterios de los reglamentos interiores y los manuales de organización se expidieron 19 reglamentos interiores.

Asomismo se reformaron los artículos 1° 17 y 18 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Con esta reforma se crearon las Secretaría de la Reforma Agraria y Turismo, anteriormente departamentos.

La política laboral del sexenio motivó la modificación del inciso B fracción F del artículo 123 Constitucional por medio del cual se proporcionaría habitación barata a los trabajadores. Para complementar la política laboral los artículos 38 y 45 de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, fueron reformados y adicionados.

Además se estableció la semana laboral de 5 días.- Paralelamente se modificaron los artículos 2° y 28 y se adicionó el 40 de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado. (32).

5.5 Sistematización de Datos.

Se determinaron las condiciones mínimas para ser incluidas en los contratos de compra, alquiler de equipos y servicios de computación electrónica.

Se realizaron estudios para determinar las dependencias que requerían de este servicio, estudiando la posibilidad de que las dependencias que contaran con el, lo compartieran con las que carecían del mismo, por lo que se publicaron y distribuyeron guías técnicas.

5.6 Correspondencia y Archivo.

Para unificar criterios se elaboró un documento de conceptos fundamentales.

Se publicó otro llamado "Las Unidades de Correspondencia y Archivo en el Sector Público Federal" para coordinar su organización, estructuración y funcionamiento.

Se realizó un proyecto para establecer un Archivo Público, que serviría como unidad central

(32) Remuneraciones complementarias por domingo o vacaciones.

5.7 Recursos Financieros.

A solicitud de la Secretaría de la Presidencia, - las dependencias del sector central señalaron los aspectos - prioritarios sobre recursos financieros los cuales fueron: - Revisión de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación; integración de anteproyectos del presupuesto; -- presupuesto de egresos en cuanto a su autorización, aplica-- ción y control de su ejercicio; desconcentración del presu-- puesto; creación de un instrumento básico denominado "Programa Presupuesto"; trámites y control de órdenes de pago; revi sión de todo lo referente a viáticos y; autorización más -- ágil del gasto corriente y remuneraciones al personal.

Esta división de recursos financieros tenía como - objetivo el de "proponer aquellas medidas que agilicen las - faces del proceso presupuestario en el sector central" (33)

Para cumplir con el propósito descrito se formularon dos cuestionarios, el primero dirigido a todas las de-- pendencias centrales, con la información siguiente:

I. Datos generales

II. Legislación

III Formulación del Presupuesto.

(33) Bases... ob.cit. pág. 36

- IV. Autorización del Presupuesto.
- V. Ejercicio del Presupuesto.
- VI. Aplicación y Control del Presupuesto.
- VII. El Presupuesto en los órganos foráneos o desconcentrados.
- IX. Cartas de Crédito y Créditos Comerciales.

Este programa se encuentra en la face final de captación de información para posteriormente determinar las medidas susceptibles de implantación.

El segundo formulario fué únicamente dirigido a las Secretarías de Patrimonio Nacional, Presidencias y Hacienda y Crédito Público.

5.8 Recursos Materiales.

Se reformó la Ley de Inspección de Adquisiciones y se publicaron las siguientes guías técnicas; Manual de Organización y Funcionamiento de las Unidades de Adquisición; Manual de Organización y Funcionamiento de las Unidades de Almacenamiento y la guía para la toma de Inventarios Físicos en el almacén.

Los resultados fueron en relación a: programación de adquisiciones (Padrón de proveedores y compras consoli-

das; pago de adquisiciones, entrega y control de pedidos; -- compras de importación; almacenes e inventarios; mantenimiento de inmuebles; dispersión de oficinas públicas; catastro - de bienes inmuebles y; revisión del sistema para la rendi-- ción de cuentas.

5.9 Publicaciones Oficiales.

A partir de mayo de 1975, el Comité Técnico Consultivo de Publicaciones Oficiales quedó constituido, estable-- ciendo tres aspectos prioritarios: producción presentación y divulgación.

PRODUCCION Cada dependencia propuso sus requeri-- mientos de papel, logrando con esto garantizar su abasteci-- miento y conseguir un mejor precio.

PRESENTACION. Se establecieron 5 tipos de publicaciones tomando en cuenta el color y el tamaño, clasificándo-- se de la siguiente manera: Informes (color azul); memorias - de labores (verde); manuales administrativos (gris); Decreetos (naranja); y Disposiciones, Prontuarios y compilaciones - (marrón).

DIVULGACION. Se propuso un "órgano central" al -- que se le llamaría Centro de Información y Distribución de - Publicaciones Oficiales. Su función sería de investigación- localización y concentración de materiales. Asimismo contaría con unidades de registro, catalogación y clasificación -

de publicaciones, actualmente funcionando en la Secretaría -
de Programación y Presupuesto.

Por último el Comité Técnico Consultivo elaboró el
Directorio General para la Distribución de Pblicaciones Ofi-
ciales.

5.10 Recursos Humanos.

Los logros alcanzados fueron, en primer término, -
la semana laboral de cinco días en las instituciones del Go-
bierno Federal.

Se creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobier-
no Federal para mejorar la organización de los sistemas de -
administración de personal, el aumento de la eficacia en el
funcionamiento y servicio de las entidades públicas y el es-
tablecimiento de normas y criterios en torno a las condicio-
nes de trabajo de los servidores del Estado.

El programa de la Comisión constó de tres proyec-
tos: el diseño y el desarrollo de un sistema de capacitación
para el sector público; modernización del sistema de estimu-
los y recompensas para los trabajadores del Estado; y la in-
tegración del sistema de información de personal, a partir -
del censo de recursos humanos del sector público federal.

Quedando integrado el sistema de capacitación de -
la siguiente manera: La Comisión de Recursos Humanos del Go-
bierno Federal como órgano normativo, responsable de emitir-

los lineamientos en la materia para todo el sector público - Federal; la Secretaría de la Presidencia y el Centro Nacional de Capacitación Administrativa, para coordinar programas interinstitucionales, y las unidades de capacitación de cada dependencia, para atender sus necesidades específicas.

Se alcanzaron logros como: la incorporación a ISSSTE de importantes grupos de trabajadores; la regularización de la situación laboral de los trabajadores supernumerarios y a lista de raya; la desconcentración y agilización de diversos trámites de personal; la reestructuración orgánica de diversas oficinas de administración de personal; el impulso a los programas de cooperación técnica para la especialización de funcionarios y empleados del sector público y el mejoramiento del sistema de información aplicable al registro, control y pago de los empleados federales, a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal fué facultada para coordinar la ejecución del censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal, publicado en 1975, su objetivo fue el de proporcionar los elementos de juicio para integrar políticas de personal en el sector público y de esta manera atender eficazmente las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores.

6. Lineamientos Para el Mejoramiento Administrativo.

Los avances obtenidos en los programas no cubren - todo el sexenio, los informes de resultados por parte de los Comités respectivos se dieron a conocer en enero de 1975.

En ese mismo año, la Secretaría de la Presidencia, con el objeto de reforzar el plan de Reforma Administrativa, propuso un último esfuerzo que intituló "lineamientos para el Mejoramiento Administrativo" y contenía en su mayoría los mismos programas y objetivos del documento "Bases para el programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal --- 1971-1976".

Los lineamientos únicamente sirvieron para enfatizar y reforzar los programas anteriores, como apreciamos en los once programas que contenían:

- I. Normatividad Administrativa
- II. Organización de la Administración Pública Federal
- III. Desconcentración Administrativa
- IV. Programación Administrativa
- V. Gasto Público
- VI. Recursos Materiales
- VII. Información Administrativa
- VIII. Control de la Administración

IX. Recursos Humanos.

X. Orientación e Información al Público.

XI. Colaboración Administrativa con Estados y Municipios.

Este documento finalizó las tareas de Reforma Administrativa del ejercicio 1970-1976, modificaciones que continuaría el Lic. José López Portillo al tomar posesión como Presidente en el siguiente periodo constitucional.

C A P I T U L O I V

REFORMAS A LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

1976 - 1979

JOSE LOPEZ PORTILLO

1/dic/1976 - 30/nov/1982

TITULARES DE LAS SECRETARIAS	PERMANENCIA EN EL CARGO	
EN ESTE PERIODO	INICIA	TERMINA DURACION
GOBERNACION		
Jesús Reyes Heróles	1/dic/1976	16/may/1979 29m 5d
Enrique Olivares Santana	17/may/1979	
RELACIONES EXTERIORES		
Santiago Roel G.	1/dic/1976	16/may/1979 29m 5d
Jorge Castañeda	16/may/1979	
DEFENSA NACIONAL		
Feliz Galván López	1/dic/1976	
MARINA		
Ricardo Cházaro Lara	1/dic/1976	
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO		
J. Rodolfo Moctezuma Cid	1/dic/1976	16/nov/1977 11m 15d
David Ibarra Muñoz	17/nov/1977	
PROGRAMACION Y PRESUPUESTO		
Carlos Tello Macías	1/dic/1976	1/dic/1977 12m
Ricardo García Sañz	1/dic/1977	16/may/1979 29m 5d
Miguel de la Madrid H.	16/may/1979	
PATRIMONIO Y FOMENTO INDUS TRIAL		
José Andrés Oteyza	1/dic/1976	
COMERCIO		
Fernando Solana Morales	1/dic/1976	8/dic/1977 12m 7d
Jorge de la Vega Domínguez	9/dic/1977	

AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS Francisco Merino Rdbago	1/dic/1976	
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES Emilio Mujica Montoya	1/dic/1976	
ASENTAMIENTOS HUMANOS Y - - OBRAS PUBLICAS Pedro Ramirez Vázquez	1/dic/1976	
EDUCACION PUBLICA Porfirio Muñoz Ledo Fernando Solana Morales	1/dic/1976 9/dic/1977	9/dic/1977 12m 8d
SALUBRIDAD Y ASISTENCIA Emilio Martínez Manautou	1/dic/1976	
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL Pedro Ojeda Paullada	1/dic/1976	
REFORMA AGRARIA Jorge Rojo Lugo Antonio Toledo Corro	1/dic/1976 1/jun/1978	31/may/1978 17m 30d
TURISMO Guillermo Rosell de la Lama	1/dic/1976	
DEPARTAMENTO DE PESCA Fernando Rafful Miguel	1/dic/1976	
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Carlos Hank González	1/dic/1976	
PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA Oscar Flores Sánchez	1/dic/1976	

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL
Agustín Alanís Fuentes

1/dic/1976

NOTA Datos al día 16 de mayo de 1979.

2. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

El Lic. José López Portillo en su discurso de toma de posesión como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaró que la reforma administrativa es "el elemento de partida de su gobierno".

No se cumplió un mes de haber manifestado lo anterior, cuando el Congreso de la Unión aprobó la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976.

La Ley Orgánica de la Administración Pública, fija la organización y las facultades de las secretarías de Estado y departamentos Administrativos, a la vez que regula genéricamente a las entidades del Sector Paraestatal (organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, de seguros y de finanzas y fideicomisos).

Conforme a esta disposición son 18 las dependencias con que cuenta el Ejecutivo para el estudio, planeación y despacho de los asuntos administrativos.

Esta Ley establece los mecanismos a través de los cuales las entidades paraestatales cuentan con personalidad

jurídica y patrimonio propios; además sus acciones serán --- coordinadas con el resto de las dependencias para evitar con tradiciones que a la larga perjudicarían el apoyo normativo que se les dé.

Se propone la creación de la Secretaría de Comercio que pretende así vincular integral y estructuralmente la actividad comercial con la producción, distribución y orientación de los consumidores.

Se crea el Departamento de Pesca con el objeto de racionalizar la exportación, el consumo nacional y el aprovechamiento de los recursos del mar.

A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se le incorporan a sus actuales funciones las relativas al fomento de la marina mercante, atendiendo igualmente su infraestructura y la administración de los puertos.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, sustituye a la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, su finalidad consiste en disponer que todas las erogaciones se realicen con base en planes precisos y estimaciones previas de costo, de modo que una sola dependencia, la Secretaría de Programación y Presupuesto, pueda formular el programa y adoptar las decisiones sobre el gasto

a diferencia de lo que ocurría en el pasado, cuando una y otra función, siendo complementarias, estaban separadas.(1)

Esta reforma a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público se efectuó tomando en cuenta que el control del gasto público es total: corriente, inversión física, inversión financiera y deuda pública.

La iniciativa de la Ley General de Deuda Pública es de gran importancia porque tiende "a optimizar el uso de los recursos financieros que capte el sector público federal a través del crédito, tanto interno como externo. Busca también asegurar los sistemas de información necesaria para conocer, vigilar y evaluar en todo momento la situación crediticia del país"..(2) Aún cuando la concentración de empréstitos es responsabilidad del titular del Ejecutivo Federal, el Congreso deberá ser informado cada tres meses de los movimientos que se registren.

(1) Bases jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal. Presidencia de la República p. 53

(2) Ob. cit., pág. 75.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda encargada básicamente de vigilar que el gasto gubernamental se ciña a sus directrices, sufre reforma en los artículos 7, 8, 12, 26, 27 y 28 y se adiciona con los artículos 29 y 30 de la propia Ley, confiriendo amplias facultades de fiscalización al Congreso de la Unión.

Al revisar la Ley Orgánica de la Administración -- Pública Federal, se detectó que la técnica jurídica aplicada era mejor que la antecesora, al menos en la delimitación del sector central, promoviendo el estudio y promoción de la reforma administrativa, así como la programación de la Administración Pública Federal en su totalidad.

También se promueve la coordinación de las actividades de distintos organismos, al dividirlos por sectores, - evitando duplicidad de acciones, asimismo, controlar la programación del sector público a través de la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto.

3. COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

El 3 de enero de 1977 se publicó en el Diario Oficial, un acuerdo por el que el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos.

La Coordinación General de Estudios Administrativos a cargo del Lic. Alejandro Carrillo Castro, es en el período 1976 - 1982, el organismo encargado de regular la reforma administrativa, sustituyendo a la Dirección General de Estudios Administrativos creada en 1971, y ésta a su vez - reemplaza a la Comisión de Estudios Administrativos en --- 1965.

A diferencia de las dos últimas que se subordinaban a la Secretaría de la Presidencia, la Coordinación General de Estudios Administrativos forma parte de la Presidencia de la República, para fortalecer y dar coherencia a las acciones de la Administración Pública en su conjunto, donde se requiere la intervención directa del Presidente de la República.

Los objetivos de la Coordinación son:

1. Estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la administración pública, así como coordinar y evaluar su ejecución.
2. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal observarán los lineamientos que, para la ejecución de las modificaciones administrativas que a ellas deban hacerse, determine el Titular del Poder Ejecutivo-

Federal a través de la Coordinación General de Estudios-
Administrativos.

Para cumplir los objetivos, la Coordinación Gene--
ral de Estudios Administrativos, tiene la siguiente estruc--
tura:

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Coordinador General de
Estudios
Administrativos

C I D A P

Secretaría
Particular

Comité asesor
del Programa-
de R. A.

Unidad de Re-
laciones Pú-
blicas y Di-
fusión.

Consejo Con--
sultivo de --
R. A.

Unidad de
Asesoría.

Coordinador Auxiliar

1 2 3 4 5 6 7

1. Dirección General de Organización y Métodos
2. Dirección General de Estudios Sectoriales
3. Dirección General de Estudios Jurídico Administrativos
4. Dirección General de Estudios a los Sistemas de Apoyo -
Global
5. Dirección General de Desarrollo y Administración de Per-
sonal
6. Dirección General de Asesoría a Estados y Municipios
7. Dirección General de Apoyo Global

4. ETAPAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

4.1 Creación o supresión de las dependencias federales. (Primera etapa)

El Presidente de la República José López Portillo, pronunció durante la primera reunión de Gabinete las siguientes palabras:

"Después de que el Poder Legislativo autorizo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal....iniciamos los trabajos sistemáticos de Reforma Administrativa, que lleva el propósito de concurrir al desarrollo nacional: reforma administrativa para el desarrollo económico y social" (3).

(3) Boletín de Estudios Administrativos Núm. 8, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1977.

Al Ejecutivo Federal le corresponderán los aspectos que pudiéramos llamar macroadministrativos: aquellos que atañen al total del sistema o aquellos que trasciendan a una o incluyan a dos o más entidades del sector público, correspondiéndole a la Secretaría de Programación y Presupuesto el manejo global del proceso de planeación económica y social, desde su concepción hasta su evaluación, para retroalimentar el ciclo.

Los aspectos microadministrativos, aquellos que competen al universo específico de las dependencias y entidades paraestatales, corresponden a los Secretarios de Estado, los cuales se ayudarán con la correspondiente Comisión Interna de Administración (CIDA). La CIDA deberá ser integrada con los funcionarios que determine el titular respectivo, la CIDA será el mecanismo de participación en donde se plantearán, coordinarán y evaluarán los programas globales de operación y de reforma administrativa de la dependencia o entidad de que se trate; se analizarán sus objetivos, sus atribuciones y sus funciones fundamentales y se atenderán los aspectos correspondientes a los sistemas de programación y de presupuesto, de normas jurídicas, de recursos humanos y materiales, de información, evaluación y control; así como de los principales sistemas y procedimientos de trabajo que requieran de una efectiva coordinación interna.

El titular designará al encargado de coordinar las labores del Secretario Técnico de la CIDA.

Se recomendó que para el programa global de operación, actué como Secretario técnico el responsable de la Unidad de Programación (UP) y para el programa interno de reforma administrativa, lo sea el responsable de la Unidad de Organización y Métodos (UON).

Para emprender los trabajos de la primera etapa de reforma administrativa se dijo: "requerimos reorganizar la administración para organizar al país... Los fines que persigue la reforma administrativa para el desarrollo que habremos de emprender son: eficiencia y honestidad".

La primera etapa de reforma administrativa, iniciada formalmente con la reunión de gabinete el 28 de enero de 1977, estuvo básicamente "orientada a lograr la mejor organización institucional de la administración, estableciendo con claridad y precisión las funciones que competen a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal, a fin de evitar duplicidades y contradicciones que impidan su adecuado funcionamiento.

El Presidente de la República definió esta primera etapa o fase como aquella en la que apegada a la Ley Orgáni-

ca de la Administración pública Federal se cambió la estructura, se transfirieron responsabilidades y se crearon nuevas obligaciones, a fin de establecer áreas más precisas de competencia en las dependencias oficiales... Se determinó que la reforma fuese operando en las diversas áreas de responsabilidad, para lograr que los titulares de las dependencias directas del Ejecutivo se organizaran verticalmente dentro de la nueva concepción estructural y captasen, de manera más precisa, el ámbito de sus funciones para poder, en consecuencia, ejercerlas con eficacia". (4).

Es así como se llevó a cabo la reubicación de las atribuciones y funciones de las dependencias centrales del Ejecutivo Federal, para agruparlas dentro de la Secretaría o departamento administrativo que resultara ser el más lógico para desarrollarlas.

Se mencionó anteriormente que la Ley Orgánica implica modificaciones en la estructura administrativa, que prácticamente no sufría desde 1958.

Las entidades administrativas se organizaron por sectores de actividad, que en la segunda fase explicaremos,-

(4) Boletín de Estudios Administrativos Núm. 10, ob.cit. -
pág. 20

con el propósito de que concurran y aporten sus experiencias a un plan general de desarrollo.

Se transformó la organización administrativa centralizada: se crearon las Secretarías de Programación y -- Presupuesto; de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; - de Agricultura y Recursos Hidráulicos; de Comercio y del Patrimonio y Fomento Industrial, y el Departamento de Pesca.

Por lo anterior fué preciso transformar o suprimir dependencias que existían bajo vigilancia de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, como son: Hacienda y Crédito Público; Patrimonio Nacional; Presidencia; Industria y Comercio; Agricultura y Ganadería; Obras Públicas; Recursos Hidráulicos y Marina.

El Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretarías de:

Gobernación (tendrá competencia para reivindicar la propiedad de la Nación.

Relaciones Exteriores

Defensa Nacional

Marina

Hacienda y Crédito Público (deja de ser competente en materia de egresos).

Programación y Presupuesto (conocerá del gasto público, de la planeación del sector público y del control de las entidades paraestatales).

Patrimonio y Fomento Industrial (será responsable de los bienes de propiedad originaria e intervendrá y fomentará la producción industrial).

Comercio (actuará en materia de comercio interior y exterior).

Agricultura y Recursos Hidráulicos (atenderá también las funciones que le correspondían a la Secretaría de Recursos Hidráulicos).

Comunicaciones y Transportes (tendrá conocimiento en lo relativo a la marina mercante y puertos).

Asentamientos Humanos y Obras Públicas (tendrá la competencia de reordenar el territorio nacional,

planear la distribución de la población e intervenir en la administración de los bienes federales).

Educación Pública (tendrá funciones en cuanto -- a deportes, juventud, recreación, coordinación de las actividades culturales del sector público, ciencia y tecnología).

Salubridad y Asistencia (se le incorporan las funciones previstas en la legislación vigente en materia de -- contaminación ambiental).

Trabajo y Previsión Social (conocerá todo lo referente al cooperativismo).

La Reforma Agraria

Turismo

Departamentos de:

Pesca (le corresponde la materia relativa que antes era competencia de las Secretarías de Marina y de Industria y Comercio).

y del Distrito Federal:

La reasignación de funciones incluyó a todas las dependencias oficiales, dando mayor importancia a las de carácter económico y financiero, reflejo de una nueva organización.

La instrumentación política antes descrita trajo como consecuencia "la agrupación de 900 entidades paraestatales, la transformación de 59 unidades administrativas, la readscripción de 79 mil plazas de trabajo y la reasignación presupuestal de 29 mil millones de pesos, así como los recursos materiales correspondientes que estaban involucrados con las unidades administrativas afectadas por la reforma". (5)

La reubicación de personal al servicio del Estado quedó supervisado por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, concluyéndose la fase inicial o macroadministrativa de la reforma.

La creación y transformación de las dependencias centralizadas, se orientó siguiendo el criterio de organi-

(5) Informe de Gobierno, Lic. José López Portillo, 1o. de Septiembre de 1977.

zar a la administración por sectores. Es decir identifican do las funciones y agrupándolas por programas, pretendiendo con esto agilizar la toma de decisiones, evitando duplicida des y responsabilizar a las Secretarías o Departamentos Ad- ministrativos de los asuntos de su competencia.

4.2 Sectorización de las Actividades de la Admi- nistración Pública (Segunda etapa) (6)

La segunda etapa de reforma administrativa fué --
enfaticada como la más importante de todo el proceso en de-
sarrollo de reforma administrativa.

La sectorización es de gran trascendencia, si to-
mamos en cuenta que la programación siempre ha exigido el -
agrupamiento de las actividades y relacionadas a propósito-
afines.

La CAP, en su "Informe sobre la Reforma de la Ad-
ministración Pública Mexicana" de 1967 señalaba que:

"... se impone hacer concordante las actividades-
de las entidades del Sector Público con los fines del Plan-

(6) Boletín de Estudios Administrativos, núm. 9, Presiden-
cia de la República, Coordinación General de Estudios -
Administrativos, México, 1977.

de Desarrollo, conforme a sus necesidades de instrumentación y que sólo se logra resolviendo problemas de organización administrativa, que afectan simultáneamente a diversas entidades del sector público cubren sectores de actividad básica para el desarrollo económico y social. Ello obliga a acciones conjuntas y sistematizadas en diversos ramos, organismos y empresas que de una u otra manera interconectan sus actividades para lograr propósitos comunes" .(7)

Y para ello recomendaba la propia Comisión de Administración Pública, (8) agrupar y clasificar por sectores de actividad nacional, a las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y las empresas de participación estatal para analizar las funciones que desempeñan las diversas entidades, localizar los puntos estratégicos, proponer y orientar los sistemas de coordinación y comunicación, capacitación de personal y presupuesto-programa, en función de la integración por sectores.

Cabe señalar que la sectorización no fué captada en 1977, sino 10 años antes a la implantación; debido a -- ello se establecieron dos tipos de sectores, uno orgánico -

(7) Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, C.A.P. 1967 pág. 63

(8) Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal pág. 10.

estructural y otro operativo funcional. Al primero se le ha denominado sector administrativo y al segundo sector de actividad económico-social.

Por sector administrativo podemos entender la agrupación de algunas entidades de la administración pública paraestatal, bajo la coordinación de una secretaría de estado o departamento administrativo.

En cambio un sector de actividad económico y social puede abarcar a más de un sector administrativo, cuando éste no ha recortado definitivamente un grupo de actividades afines y cuando la programación requiere un grado mayor de consolidación de las actividades de la Administración Pública Federal.

Las cabezas de sector quedarán integradas por las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, mismas que para efectos de sectorización, tendrán un triple carácter: normativas o definitorias, en tanto que son órganos de autoridad; de vigilancia y control; y pueden suplir, cuando esto resulte necesario ante la inacción o inadecuada función de las entidades agrupadas en sector o, en su caso, del coordinador sectorial de acuerdo con lo establecido por la Ley.

Tanto en el aspecto normativo como en el de vigilancia y control, la Secretaría de Programación y Presupuesto se relaciona con las demás entidades del sector público a través de las tres tareas permanentes fundamentales:

a) La formulación del programa y el presupuesto de la Administración Pública.

b) El ejercicio del presupuesto; control, auditoría y contabilidad.

c) La producción y sistematización de la información económica y social.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se relaciona a través de las siguientes actividades:

a) La elaboración del programa financiero del sector público.

b) La autorización para gestionar y contratar financiamientos.

c) La operación de subsistemas de información necesaria para conocer, vigilar y evaluar la situación cre-

diticia y facilitar la programación eficiente de la deuda pública" .(9)

Cada sector administrativo se integra por un coordinador de sector y por un grupo de entidades paraestatales, que queda bajo su control, por lo tanto se deduce que existirían 18 sectores administrativos, pero para efectos de programación y de presupuesto se han reducido a 12 que son los sectores de actividad económica y social siguientes:

Sector Política Económica: Secretaría de Programación y -
Presupuesto y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sector Agropecuario y Forestal: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y Secretaría de la Reforma Agraria.

Sector Pesca: Departamento de Pesca.

Sector Industrial: Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

(9) Revista Latinoamericana de Administración Pública 5-6, -
las Reformas Políticas y Administrativas en México. 1977
pág. 32-33

Sector Comercio:	Secretaría de Comercio.
Sector Turismo:	Secretaría de Turismo.
Sector Comunicaciones y Transportes:	Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
Sector Asentamientos Humanos:	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
Sector Educación:	Secretaría de Educación Pública.
Sector Política Laboral:	Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
Sector Salud y Seguridad Social:	Secretaría de Salubridad y - - Asistencia.
Sector Administración y Defensa:	Secretaría de Gobernación, Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal,

Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina. (10)

La sectorización tiene como objetivo, instrumentar la coordinación programática entre las dependencias armonizadoras de sector. La agrupación no se efectuó únicamente con las 16 Secretarías de Estado y los 2 departamentos administrativos, se reunieron las entidades paraestatales para estos efectos; 145 organismos descentralizados; -- 476 empresas de participación estatal y 197 fideicomisos.

En la Reunión de Gabinete sobre la segunda etapa de reformas por sectores, el Presidente manifestó que "... darle pleno sentido funcional a lo que hemos llamado la - - sectorización; determinar qué significa y cómo funcione, - la imputación sectorial no genera una relación de dependencia jerárquica directa entre los coordinadores de sector y los titulares de las entidades que lo integran. Implica, - por tanto el pleno reconocimiento a la autonomía legal, patrimonial, técnica y orgánica, que caracterizan la administración pública paraestatal, conforme a las diferentes moda

(10) Estos datos podrán complementarse con los organismos -- descentralizados, empresas de participación estatal y -- fideicomisos correspondientes a cada sector. Ver primer Informe de Gobierno 1977, Gráficas.

lidades de descentralización jurídico-administrativa que -- establece la ley; organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos".

El Lic. Alejandro Carrillo Castro concretizó los trabajos en los términos siguientes:

"Con la sectorización de las actividades de la Administración Pública, se pretendió la integración, ya en un segundo plano o nivel, de los esfuerzos a cargo de las distintas dependencias y entidades paraestatales que concurren a la solución del mismo tipo de problemas, a fin de armonizar sus correspondientes funciones. La responsabilidad de dicha coordinación sectorial se asignó a las dependencias centrales del Ejecutivo, que tienen, dentro de la nueva concepción legal establecida, la responsabilidad de planear, dirigir, integrar, controlar, vigilar y evaluar las operaciones de las entidades paraestatales agrupadas bajo su coordinación. (11)

4.3 Articulación (o integración) intersectorial de las acciones de gobierno. (Tercera etapa).

(11) Conceptos del Lic. Alejandro Carrillo Castro Coordinador General de Estudios Administrativos, durante la tercera reunión de Gabinete, celebrada en 1977.

La reunión de la tercera etapa de la reforma administrativa, celebrada el 21 de diciembre de 1977 en Palacio Nacional, se caracterizó por el interés de los temas -- presentados, se menciona como preponderante: la vinculación existente entre política y administración y los logros alcanzados sobre reforma administrativa.

Ante la seriedad del tema, sólo se retomarán las tesis más sobresalientes pronunciadas en la tercera reunión de gabinete y, posteriormente se dedicará un capítulo a la política y a la administración.

El Lic. José López Portillo, manifestó que "el gran propósito de la reforma administrativa... es convertir a la administración en un óptimo instrumento del desarrollo económico y social..(12)

El Lic. Jesús Reyes Heróles determinó lo subsecuente "... la política traza los fines, establece las metas; la administración supone la capacidad para alcanzar metas y fines. De nada sirven grandes metas y ambiciosos fines sin capacidad administrativa para lograrlos; de poco serviría una eficaz administración persiguiendo fines con-

(12)Boletín de Estudios Administrativos Núm. 10, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1978 pág. 9.

trarios a los deseables o carentes de finalidades..."(13)

Por lo tanto la Administración Pública Federal -- es el instrumento político del Estado para hacer realidades las exigencias populares, que supone la continuidad de los esfuerzos realizados sobre reforma administrativa, para promover el cambio administrativo integral.

Para llevar a cabo el avance socio-económico, desde 1964 se viene declarando la necesidad de efectuar una mayor coordinación y control entre las dependencias federales y los organismos descentralizados, así como el reagrupamiento de las instituciones del Estado para lograr la eficiencia.

Hablábamos anteriormente de democracia y eficacia y nos referíamos concretamente a dos posibles soluciones -- que ha expresado el Lic. José López Portillo para alcanzarlas. Dos grandes fenómenos se inician simultáneamente una Reforma Administrativa y una Reforma Política, ambas se apoyan y se nutren mutuamente. El Secretario de Gobernación expresó al respecto que "sin una buena política es imposible una buena administración y una buena administración obviamente ayuda a una buena política. La Reforma Política -

(13)Ibid. pág. 13.

garantiza los derechos políticos de la oposición y de las minorías... y una mejor administración ayudará a que la oposición se sitúe en sus límites reales. Asimismo recordó al Presidente Benito Juárez que no en vano señalaba que las revoluciones se frustraban y las reformas políticas reducen sus frutos en tanto no se coronara la obra total con la reforma administrativa' (14)

La Reforma Administrativa, como instrumento de la Política, es obvia, y de ahí la gran importancia de enfatizar los cinco objetivos globales que se precisan ir alcanzando a lo largo del sexenio.

1. Organizar al Gobierno para organizar al país...
2. Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno...
3. Establecer un sistema de administración y desarrollo -- del personal público federal...
4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y el Federalismo en México...

[14] Ob cit., p.15, Véase también Revista Latinoamericana de Administración Pública 5-6 Asociación Latinoamericana de Administración Pública, 1978, pág. 44-45

5. Mejorar la administración de justicia para fortalecer -
las instituciones que el pueblo ha establecido en la --
Constitución...

El Lic. Alejandro Carrillo Castro, concretizó la-
tercera etapa en los términos siguientes:

"La articulación o integración intersectorial de-
las acciones de gobierno, tiene como propósito el encuadre-
final de los esfuerzos de toda la administración pública en
un marco de coherencia global que permita la utilización --
más eficiente y eficaz de los instrumentos con que cuenta -
el poder público para el cumplimiento de los objetivos que-
le señala la Constitución Federal de la República y le de--
mande la etapa de desarrollo por la que actualmente atravie
za el país.

El propio Presidente de la República ha señalado-
este proceso permanente y sistemático de Reforma, sólo para
efectos convencionales, se le ha dividido en etapas, pero que
en realidad constituye un continuo que a partir de la divi-
sión y diferenciación inicial de las dependencias pretende-
finalmente la globalización de todo lo que antes fué dividi
do o diferenciado con la idea de precisar atribuciones. --
Con ello se busca cumplir el objetivo de organizarnos para-

organizar" (15).

Como resultados concretos se señalan: "La existencia de diversas Comisiones Intersecretariales o Interinstitucionales, entre las cuales se cuentan:

1. La Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior.
2. La Comisión Nacional Coordinadora de la Industria Naval.
3. La Comisión Consultiva del Empleo.
4. La Comisión Nacional de Desarrollo Urbano.
5. La Comisión Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.
6. La Comisión Consultiva de Estímulos Fiscales.
7. La Comisión Intersecretarial de Investigaciones Oceanográficas.

(15) Boletín de Estudios Administrativos Núm. 10, ob.cit., -
pág. 20.

8. La Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo.

9. La Comisión Nacional de Precios.

Una de estas importantes comisiones de tipo intersecretarial es la Comisión de Recursos Humanos que preside la Secretaría de Gobernación". (16) La creación de estas Comisiones ayudará a una mejor programación, elaboración - presupuestal y coordinación de las acciones de la administración pública.

4.4 Reforma de Ventanilla (Cuarta etapa)

El 22 de junio de 1978, en reunión de Gabinete, - el Presidente José López Portillo inició formalmente la - cuarta etapa del programa de reforma administrativa, la que ha recibido popularmente el nombre de "reforma de ventanilla", la cual agrupa al conjunto de medidas y acciones tendientes a mejorar la eficiencia, oportunidad y trato de los servicios públicos que la administración presta en forma directa al público.

Se mencionó, que "la cuarta etapa está orientada

(16) Boletín de Estudios Administrativos Núm. 12, ob. cit.,
pág. 13.

a simplificar los trámites que tienen que realizar los ciudadanos en las oficinas de la Administración Pública, y obviamente, a garantizar y mejorar la atención que de la propia administración pública reciben los ciudadanos que acuden, bien a cumplir con una obligación o a ejercitar un derecho.

Se vincula igualmente, con la necesidad de otorgar una mayor orientación y ayuda a quienes acuden a las oficinas del Gobierno Federal para que puedan obtener con claridad y nitidez, información sobre los derechos que les asisten y las obligaciones que tienen que cumplir, y evitar así la existencia de una serie de irregularidades" (17)

La cuarta etapa señala los objetivos siguientes:

1. Atender eficiente, eficaz y atentamente a los usuarios de los servicios públicos.
2. Proporcionar los medios adecuados para que los usuarios de los servicios públicos ejerzan su derecho de petición constitucional.
3. Desarrollar en el servidor público las aptitudes y acti

(17) Boletín de Estudios Administrativos Núm.12, ob cit, pág. 14.

tudes que se requieran para proporcionar una mayor atención al usuario de los servicios.

4. Facilitar al público el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, en relación con la administración pública.
5. Corresponsabilizar a la población en general, en las tareas de mejoramiento administrativo del Gobierno Federal.
6. Recabar la información proporcionada por el usuario para promover el mejoramiento administrativo.
7. Generar en el público, mediante acciones concretas, una actitud favorable y de apoyo al esfuerzo que, en materia de reforma administrativa viene realizando el Gobierno Federal.
8. Adecuar los instrumentos jurídico-administrativos para lograr la más agil y oportuna prestación de los servicios y trámites que la población realiza ante las oficinas públicas.

Se indicó que en esta etapa se procurará la participación ciudadana, a través de dos modalidades: la de los

grupos organizados, Colegio de Profesionistas, Sindicatos, Confederaciones o Cámaras que puedan agrupar las demandas - y quejas de sus agremiados, misma que se hará de la siguiente forma:

- Reuniones de consulta popular que determine el Titular del Poder Ejecutivo Federal.
- Reuniones que definan cada uno de los titulares de las Instituciones de Gobierno, convocando a los grupos organizados que tienen relación directa con los servicios y trámites que realizan en la institución.
- Quejas y Sugerencias que reciban directamente - los servidores de las Instituciones Públicas.
- Quejas y Sugerencias de los grupos organizados - que plantean en los diferentes medios de comunicación masiva.

Así como las sugerencias o quejas de cualquier -- ciudadano, que a título individual pueda presentarse en las oficinas de la Administración Federal.

La participación popular en el proceso de reforma

de ventanilla, a través del planteamiento de quejas y sugerencias, deberá ser considerado como uno de los elementos fundamentales para la determinación de la reforma administrativa, es decir, que la información que se derive de las quejas y sugerencias del público, deberá tomarse como elemento básico para estructurar y desarrollar las acciones -- que en materia de reforma administrativa se lleven a cabo -- en cada institución del Gobierno Federal.

"El fundamento legal y operativo de la cuarta etapa lo constituye el Acuerdo Presidencial del 15 de septiembre de 1977, los fines son:

1. Proporcionar al público la información que solicite -- orientándolo debidamente y, recibir sus quejas y sugerencias.
2. Establecer los medios de orientación e información adecuada para facilitar a la ciudadanía los trámites y gestiones que efectúe.
3. Mantener actualizada la información que se proporcione al público.
4. Remitir a la unidad administrativa interna o externa -- que proceda, las quejas y sugerencias que se reciban --

con motivo del desempeño de una función o prestación de un servicio, y

5. Analizar las quejas de los usuarios respecto a los servicios que se suministran en las dependencias del gobierno Federal con el fin de mejorarlos, enviando copia de tal análisis a la Dirección General de Quejas, la que a su vez informará, con las observaciones que formule, a la Coordinación General de Estudios Administrativos.

En el mismo acuerdo el Presidente de la República determinó que las unidades deberán quedar adscritas al Oficial Mayor y la Director General de Administración " (18).

Con el fin de iniciar los trabajos relativos a la cuarta etapa, se integró el Comité Técnico Consultivo de las Unidades de Orientación, Información y Quejas, con los Jefes de las Unidades Correspondientes en cada dependencia gubernamental. En el Comité participan representantes de la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, de la Dirección General de Quejas y de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

(18) Boletín No. 12, ob.cit., pág. 27

El Comité fué el encargado de elaborar la Guía -- Técnica para la implantación del Sistema de Orientación, Información y Quejas, detallándose las funciones de recepción, información, orientación, asistencia al público y captación de quejas y sugerencias, así como la operación misma del Sistema y de las principales Unidades que lo integran.

Los Subprogramas son:

1. ORIENTACION E INFORMACION AL PUBLICO

Objetivo:

Contribuir a facilitar la relación con la Administración Pública a todas las personas que se dirijan a una oficina de gobierno, ya sea en ejercicio de sus derechos o en cumplimiento de sus deberes; atendiéndolas, orientándolas e informándolas sobre la ubicación, el funcionamiento y los servicios que presta la Institución.

2. QUEJAS Y SUGERENCIAS

Objetivo:

Diseñar e implantar un sistema que permita obte--

ner, en forma ordenada, ágil y oportuna, información de las quejas y sugerencias presentadas a -- las dependencias y entidades del sector público, -- a fin de aplicar las medidas correctivas necesarias para mejorar el funcionamiento de la administración y la presentación del servicio.

3. SIMPLIFICACION DE SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS

Objetivo:

Efectuar la revisión de la organización, sistemas y procedimientos que tengan relación directa con el público, a efecto de incorporar aquellas medidas que permitan su clasificación, simplificación y eficiencia.

4. DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

Objetivo:

Implantar las medidas necesarias para acercar las decisiones, los trámites y los servicios de la Administración Pública al lugar donde se generan -- las demandas de la población y evitar, en conse--

cuencia desplazamientos costosos, tardados y en ocasiones inútiles de los demandantes de bienes y servicios públicos.

5. ADECUACION DE INSTRUMENTOS JURIDICOS

Objetivo:

Adequar las normas jurídicas existentes, derogar o abrogar las que así lo requieran y, proponer el establecimiento de aquellas que permitan la simplificación de trámites en materia de servicios públicos.

6. MEJORAMIENTO DEL MEDIO AMBIENTE LABORAL Y DE LAS AREAS DE ATENCION AL PUBLICO.

Objetivo:

Mejorar las condiciones ambientales que privan actualmente en los lugares de atención al público y las áreas de trabajo de los funcionarios y empleados de la administración, con el fin de aumentar la funcionalidad del servicio y la comodidad del usuario.

7. CAPACITACION Y SENSIBILIZACION DEL SERVIDOR -
PUBLICO

Objetivo:

Institucionalizar programas de capacitación y desarrollo de los servidores públicos que atienden a los usuarios, para generar aptitudes y actitudes que tiendan al mejoramiento de la atención al público.

8. DIFUSION DE DERECHOS Y OBLIGACIONES Y PARTICIPACION DE LOS USUARIOS

Objetivo:

Mantener informado al público de los servicios -- que presta la dependencia o entidad y facilitarle el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, así como corresponsabilizarlos en las tareas de la administración pública. [19]

Se establecieron los mecanismos gubernamentales -- directamente responsables de la reforma de ventanilla, --- ellos son:

[19] Boletín de Estudios Administrativos No. 12, Presidencia de la República, C.G.E.A., México, 1978 pág.32-33

A nivel macroadministrativo

1. Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización - y Métodos.
2. Comité Técnico Consultivo de Orientación, Información y Quejas.
3. Comité Técnico Consultivo de Unidades de Capacitación.
4. Grupo de Oficiales Mayores.
5. Grupo de Directores Jurídicos de la administración pública centralizada.

A nivel microadministrativo

1. Comisión Interna de Administración y Programación.
2. Unidades Administrativas que realicen funciones de:
 - 2.1 Organización y Métodos.
 - 2.2 Programación
 - 2.3 Evaluación

2.4 Orientación

2.5 Información y Quejas

2.6 Capacitación

2.7 Informática

2.8 Estudios Jurídicos

2.9 Relaciones Públicas

3. Unidades Administrativas que intervengan en los servicios al público.

A nivel poblacional

1. Individual

2. Grupos organizados

Es importante señalar que los buenos propósitos - de mejorar la eficacia del personal administrativo relacionado directamente con la atención al público, no se ha logrado íntegramente por falta de información no solamente de los servidores públicos sino también de los usuarios.

Existe una gran confusión actualmente entre los ciudadanos al encontrarse frente a una cambiante organización administrativa y perdiendo de esa manera el seguimiento de sus trámites.

Esto puede ser válido y creíble si reflexionamos en dos problemas básicos:

1. Los trámites que se realizan a través de las ventanillas estaban ya identificados por los usuarios; es decir conocían a quien dirigirse y por supuesto los pasos a seguir.
2. Al reformarse los procedimientos, el ciudadano desconoce las modificaciones internas y por lo mismo cualquier anomalía que se presenta, consideran que el trámite se retrasa.

El titular del Ejecutivo Federal a través de la Coordinación General de Estudios Administrativos, publica boletines informativos para mantener a la gente informada; con el fin de que el público comprenda que cualquier reforma requiere de tiempo, autoridad y recursos para quedar completamente funcionando con eficacia y eficiencia.

Al llegar a las conclusiones se presentarán algu-

nos puntos de vista en relación a los logros de la reforma-administrativa.

4.5 Mejoramiento de los Sistemas de Administración de Recursos Humanos. (Quinta etapa)

La quinta etapa de reforma administrativa se referirá al mejoramiento de los sistemas de administración de Recursos Humanos.

La reforma se encauzaría básicamente a:

a) Técnicas de personal que se aplican en México

Reclutamiento

En México sufrimos el gran fenómeno del desequilibrio constante de la oferta y la demanda de mano de obra.-- Enfatizándose en el área del sector público, ya que es mayor el número de candidatos que el de plazas disponibles.

La Comisión encontró en su examen de las técnicas de personal, que el reclutamiento en México puede mejorarse en beneficio de la Administración Pública Federal, introduciendo técnicas modernas en las unidades de operación en todas las Secretarías y Departamentos de Estado.

Selección y Promoción

La selección del personal de un gobierno está determinada, en términos generales, por la elección previa de los aspirantes.

Las promociones se realizan de acuerdo con el sistema escalafonario que generalmente considera a la antigüedad como el factor principal.

Para el correcto nombramiento se propone un análisis de los puestos como base para la especificación de las funciones a desempeñar. (un ejemplo podría ser la Secretaría de Programación y Presupuesto).

Esto propiciará que el trabajador conozca con claridad sus obligaciones y por supuesto se puedan delimitar sus responsabilidades.

Introducción al Empleo

Una vez aprobado el empleado pasa inmediatamente a desempeñar sus funciones; este es un gran error de nuestra administración, porque se reelega a un segundo término la importancia de conocer la labor que se va a desempeñar y lógicamente el elemento nuevo tendrá que integrarse lenta

mente y conocer a través del tiempo las funciones que debieron habérsele explicado el primer día de labores.

Todo se reduce actualmente a la presentación de - sus nuevos compañeros y de su jefe inmediato.

La Comisión propone manuales sencillos de intro--
ducción al puesto, con una explicación breve y precisa de -
los objetivos de la dependencia.

Relaciones Humanas

Este tema siempre se ha realizado al simple registro y control de informes que contienen cifras y datos que se archivan y conservan en expedientes.

La atención a los problemas humanos es de vital - importancia para lograr un ambiente social adecuado para el buen desempeño del trabajo. Se debe colocar a las personas donde puedan rendir más de acuerdo a sus aptitudes, capacitación e intereses.

b) Administración de Sueldos y Trabajos

Análisis de los puestos

En la administración de personal en México, no se cuenta con un análisis adecuado de los puestos, por consiguiente la clasificación es deficiente y por supuesto también lo es la administración de salarios.

La Comisión considera conveniente iniciar los análisis de los puestos como una herramienta de la administración, en la inteligencia de que se trata de una labor a largo plazo.

Clasificación de Puestos

Comprende: grupos, subgrupos, clases y categorías, a su vez las categorías están constituidas por tres elementos: denominación, clave y remuneración. Pero como no existen análisis de puestos en los cuales está basada la clasificación, éstos cuentan con muchos defectos que, a su vez, van a repercutir en la administración de los salarios y crean problemas escalafonarios.

Evaluación

El capítulo III de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado señala que el salario es la retribución que debe pagarse a los trabajadores a cambio de los servicios prestados. Este salario es uniforme para ca-

da categoría sin distinción de sexo. Además añade, de ser posible, se establezcan aumentos periódicos de salarios por años de servicio.

Clasificación de los méritos

De acuerdo con el artículo 50 de la mencionada -- Ley los factores escalafonarios, en el orden de su importancia son:

- 1) Los conocimientos
- 2) La aptitud
- 3) La antigüedad
- 4) La disciplina y la puntualidad

Tabuladores y sistemas escalafonarios

En México no existen propiamente tabuladores formulados técnicamente.

Los niveles de los sueldos y salarios que correspondan a las distintas categorías se fijan mediante sistemas proporcionales progresivos, independientemente del va--

lor objetivo de los puestos.

La Comisión encontró que el sistema escalafonario no garantiza que las vacantes sean ocupadas por los trabajadores más capaces.

Compensaciones, Prestaciones y Servicios Sociales

De acuerdo al artículo 36 de la Ley Federal de -- los Trabajadores al Servicio del Estado existen compensaciones adicionales por servicios especiales prestados por -- los empleados.

Las prestaciones y los servicios sociales para -- los trabajadores son de dos tipos:

- 1) Los del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE) y
- 2) Los que cada dependencia suministra a sus trabajadores.

c) Reglamento y Control del trabajo

La Reglamentación está dada por la misma Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la que en su artículo 87 dice: "Las condiciones generales de trabajo

se fijarán por los titulares de las dependencias respectivas, oyendo al sindicato correspondiente".

Son las Direcciones o los Departamentos de Personal los que expiden constancias de servicios; comunican al ISSSTE las altas, promociones y bajas, controlan la asistencia y puntualidad de los trabajadores y ordenan las sanciones económicas a que éstos se hacen acreedores.

d) Oficinas encargadas de la administración del personal.

1) Direcciones Generales de Administración

2) Departamentos de Personal

3) Oficinas de Personal

e) Organización sindical

El derecho de asociación está consignado en la -- Constitución. La fracción X de la parte B del artículo 123 dice: "Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes", y el título cuarto de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado fija las normas de su organización colectiva. El artículo 67

establece que "Los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en la misma dependencia, constituida para el estudio, el mejoramiento y la defensa de sus intereses comunes".

f) Adiestramiento y Capacitación

Ninguna reforma a la Administración Pública podrá realizarse plenamente si no toma en cuenta la preparación y capacitación de las personas que en ella trabajan.

Para lograr el éxito de la reforma es indispensable contar con personal competente, técnicamente capacitado y familiarizado con los sistemas y métodos modernos de la administración. Esta necesidad es más apremiante si el país ha de adoptar un plan de desarrollo económico y social.

La Constitución impone la obligación de crear los medios para la enseñanza de la administración pública. Satisfacer esta finalidad demanda un análisis del problema de la capacitación, en el cual necesariamente tendrá que tocarse los cuatro aspectos siguientes:

- 1) Preparación previa al ingreso del Servicio Público Federal.

- 2) Capacitación dentro de la Función Pública
- 3) Adiestramiento especializado por tareas determinadas --
en la Administración Pública y,
- 4) Preparación y Capacitación de Ejecutivos y Directores.

5. BASES JURIDICAS (21)

a) Leyes, Decretos y Acuerdos

- 1 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 2 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- 3 Ley General de Deuda Pública.
- 4 Decreto de reformas y adiciones a diversos artículos -
de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- 5 Acuerdo por el que se establecen las bases para la - -
promoción y coordinación de las reformas administrati-
vas del Sector Público Federal.

(21) Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudio Administrativas, 1977.

- 6 Acuerdo por el que se dispone 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.

- 7 Acuerdo por el que se dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y - empresas de participación estatal de la Administración Pública Federal, procedan a implantar las medidas necesarias delegando facultades en funcionarios subalternos para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos.

- 8 Acuerdo por el que se dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y - empresas de participación estatal de la Administración Pública Federal, procedan a establecer sistemas de - orientación e información al público.

- 9 Acuerdo para el establecimiento de Unidades de Programación de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de - participación estatal.

- 10 Acuerdo por el que se crea la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal y se establece la semana la

boral de cinco días de duración para los trabajadores de las Secretarías y Departamentos de Estado, dependencias del Ejecutivo Federal y además organismos públicos e institucionales que se rijan por la Ley Federal de los Trabajadores del Estado.

- 11 Acuerdo por el que la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal coadyuvará permanentemente con las entidades del sector público en el establecimiento y cumplimiento de las normas y mecanismos necesarios para mantener la regularidad, seguridad y establecimiento en el trabajo de los servidores públicos.
- 12 Acuerdo para promover la mejor capacitación administrativa y profesional de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 13 Acuerdo por el que se dispone que las distintas dependencias del Ejecutivo deberán establecer la coordinación adecuada con el ISSSTE, a fin de desarrollar los programas de capacitación para empleados de base.
- 14 Acuerdo por medio del cual se da a conocer que corresponde a la Secretaría de la Presidencia llevar a cabo visitas periódicas de evaluación en materia de reforma administrativa, así como elaborar los diagnósticos ne-

cesarios relacionándose para ello con las Comisiones - Internas de Administración y con las Unidades de Organización y Métodos.

- 15 Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos.
- 16 Acuerdo mediante el cual la Secretaría de Gobernación dará a conocer a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que a partir del día 1o. del corriente año (1977), se sirvan enviar a la Presidencia de la República, los proyectos de Acuerdos Presidenciales correspondientes a sus respectivos ramos.
- 17 Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal, a que se refiere este acuerdo, -- se agrupen 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 determine.
- 18 Decreto que adiciona la Ley de Inspección de Adquisiciones con su artículo 27.
- 19 Decreto que adiciona el artículo 39 a la Ley de Inspección

ción de Controles y Obras Públicas.

20. Acuerdo por el que se establecerán sistemas de trabajo en las entidades de la Administración Pública, que permitan realizar coordinadamente sus actividades durante la semana laboral de 5 días entre las 7:00 y las 19:00 horas.
21. 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.
22. Acuerdo por el que se modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal".
6. LA REFORMA ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO PARA FORTALECER EL FEDERALISMO (22).

El fortalecimiento del Federalismo, constituye uno de los postulados básicos del Plan de Gobierno del Presidente José López Portillo.

La decisión de fortalecer a los Estados y en consecuencia a los Municipios nos lleva el reconocimiento de sus actuales debilidades, las cuales han impedido que co--

(22) González Parás, José N., El Fortalecimiento del Pacto Federal, serie PRAXIS 12, cuadernos INAP pág. 5-18.

bren pleno desarrollo los principios en que se sustenta el Federalismo Mexicano.

Estas debilidades se reflejan en los desequilibrios estructurales y regionales existentes, en la excesiva concentración económica, política y administrativa en la Capital de la República, así como la deficiente coordinación de las acciones del Gobierno Federal con los Estados y con los municipios del país.

Estas irregularidades en el Federalismo son comprendidas, resaltando las circunstancias existentes durante su gestación y desarrollo.

El Federalismo surge con el rompimiento del pasado centralista representado por la autoridad virreynal durante la época colonial y por el Imperio de Iturbide durante el inicio de la vida independiente, donde las decisiones político-administrativas eran tomadas desde un centro de poder y ejecutadas en diferentes instancias y ámbitos administrativos.

Al caer el Imperio de Iturbide, el país sufre la falta de comunicación entre los Estados y el Gobierno Central; esto puso en peligro la unidad que hasta entonces lo había caracterizado.

Ante situación tan crítica, el Congreso de México se pronunció formalmente en el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de 1823, por la forma de organización Política Federal para nuestro Estado.

Es así como surge el Federalismo Mexicano para -- mantener el sentido de la Unidad Nacional, teniendo que --- desunir para unir, mediante una descentralización político-administrativa del Gobierno Central a las provincias, las-- que formalmente quedaron constituidas en Estados libres y - soberanos en la Constitución política de 1824.

La Constitución de 1917 establece en su artículo- 115 lo subsecuente: "Los Estados adpotarán, para su régi-- men interior, la forma de Gobierno Republicano, Representa- tivo y Popular, teniendo como base de su división territo-- rial y de su organización política y administrativa, el Mu- nicipio Libre..."

El Municipio es "Una entidad territorial que - - abarca una o más aglomeraciones vecinales, dotada de capaci- dad jurídica como expresión de persona moral, para gestio-- nar sus medios económicos, tanto patrimoniales como tribu-- tarios; para realizar las actividades orientadas a la pres- tación de servicios públicos y ejercer su imperio jurídico-

como potestad de mando y facultad coactiva" (23).

La política es una actividad especulativa, cuyo objeto es hacer inteligibles los diferentes elementos que se hayan incluidos en la estructura y vida de los grupos humanos. Esta actividad es precisamente, la dirección o la influencia sobre una asociación política, es decir, de un Estado.

El Estado como asociación política, como institución de la sociedad autorizada para ejercer un control coercitivo, como defensa del orden sobre los propios miembros de esta sociedad o contra otras sociedades; comprende, -- principalmente los instrumentos políticos como son la Constitución y la Declaración de Derechos entre otros y todo lo relacionado con la aplicación de la fuerza como fundamento de la legitimidad de una denominación, Estatal, Municipal o Federal.

Vemos que la concepción política del Estado Mexicano ha ido cambiando a lo largo de su historia, de simple vigilancia, han llegado a desempeñar un papel decisivo en la vida nacional, interviniendo activamente para corregir situaciones sociales irregulares, o bien apoyando económi-

(23) Albi, Fernando, Derecho Municipal Comparado del Mundo, Hispánico, Madrid, AGuilan, 1955 pág. 678.

camente el crecimiento de aquellos sectores que se han revlado como desfavorecidos.

El desarrollo socio-económico del país ha llevado a la administración pública a enfrentar problemas ocasionados por la fuerte concentración de las decisiones políticas económicas y administrativas en la sede de los Poderes Federales, tales como el subdesarrollo administrativo y por consecuencia el debilitamiento político en la mayoría de las entidades federativas.

Este debilitamiento de las entidades federativas es por falta de alternativas laborales en los Estados, conduce a un gran número de inmigrantes al Distrito Federal -- considerada como la fuente primaria para la subsistencia. -- Lo que consecuentemente produce desempleo, falta de vivienda, falta de servicios públicos, etc.

De todo lo anterior se puede desprender la preocupación por fortalecer al Federalismo a través de la reforma administrativa; los antecedentes inmediatos los encontramos a partir de 1964.

La Comisión de Administración Pública, encargada de realizar un análisis y formular un diagnóstico sobre la situación de la administración pública en el país, estable-

c16 algunas recomendaciones que fueran recogidas e incorporadas en un programa prioritario dentro del Plan de Trabajo del Presidente López Portillo.

El programa de reforma administrativa representa una búsqueda constante y sistematizada de la eficacia, la eficiencia, la honestidad y la congruencia en las tareas -- que el sector público realiza para satisfacer las demandas de la colectividad.

El Presidente de la República para fortalecer el Federalismo, convocó a los Gobernadores de los Estados (24) el 4 de febrero de 1978 a la "Reunión de la República" con objeto de establecer el Pacto Federal establecido en nuestra Carta Magna; se presentaron los puntos siguientes:

1. Reforma las decisiones políticas fundamentales del Federalismo y Democracia contenidas en nuestra Constitución.
2. Analizar los avances de los convenios únicos de coordinación con todos los Estados; (celebrada el 10. de diciembre de 1976).

(24) Con fundamento en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

3. Revisar el funcionamiento de los Comités Promotores de Desarrollo socio-económico de los Estados (COPRODES).
 4. Considerar los adelantos registrados en las relaciones fiscal y financiera entre la Federación y los Estados.
 5. Analizar los avances de la reforma administrativa.
 6. Conocer las modalidades de operación del Sistema Nacional de Evaluación.
 7. Explicar las características del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
 8. Conocer los avances del Programa de Desconcentración de la Administración Pública.
 9. Conocer el grado de incorporación de estos objetivos en los programas de gobierno de los Estados y,
 10. Fortalecer el Pacto Federal mediante un sistema eficaz de comunicación y trabajo con todos los Gobernadores.
- (25).

Se manifestó que al Poder Ejecutivo Federal sólo-

(25) Boletín de Estudios Administrativos No.13, op.cit.
pág. 99

corresponde la responsabilidad de la reforma administrativa dentro de su propia esfera y, los demás poderes e instancias autónomas de Gobierno han de decidir por sí mismos la posibilidad de una reforma administrativa en su propio ámbito.

Si los trabajos se realizan de acuerdo al programa trazado por el Gobierno Federal y por los Estados, el fortalecimiento del Federalismo podrá lograrse mediante dos canalizaciones: la Reforma Política y la Reforma Administrativa.

Pero hay que dejar claro que no basta establecer el Pacto Federal; será necesario generar el cambio en las organizaciones como en las concepciones y actitudes de los hombres que constituyen el factor central para llevar al éxito los propósitos del gobierno.

C A P I T U L O V
P O L I T I C A Y A D M I N I S T R A C I O N

1. Políticos y Administradores

"La Administración pública no puede concebirse sin la política que la orienta, el derecho que la regule y la técnica que la haga cada vez más eficaz y eficiente"

ANTONIO CARRILLO FLORES

En este capítulo se pretende manifestar que ante el creciente desarrollo del país y por consiguiente del progreso técnico, se hace más indispensable resaltar el vínculo inseparable entre política y administración pública. El porvenir de nuestra vida social y el destino de nuestra administración deben depender más intensamente que en cualquier otro momento de la manera en que se lleve a cabo el encuentro de estas dos actividades.

Algunos autores que han analizado las relaciones entre la política y la administración, sostienen que los fenómenos administrativos están íntimamente relacionados con la estructura y los procesos políticos enfatizando la interconexión de los administradores y los órganos administrativos con la formación política y la toma de decisiones.

Al respecto Luis García Cárdenas afirma "la acción de las fuerzas políticas están fuertemente concentrada en el

poder estatal, sea para participar en su ejercicio, o para incidir indirectamente en sus decisiones. Es por ello que nos referimos a una sociedad política nacional como marco de referencia para contener la interacción que pretendemos demostrar existe entre regímenes políticos y administración pública" (1).

El político si se responsabiliza no solamente de plantear una idea o una norma, sino que desea llevarla a la práctica, tiene que analizar los medios adecuados para conseguir que esa concepción política se vuelva realidad. Y es precisamente esta actividad la que da razón de ser a la Administración Pública como medio de realización política.

La actividad política y la actividad administrativa se encuentran estrechamente interrelacionadas con el diario acontecer de la vida social, como se mencionó en el párrafo anterior, pero es necesario definir concretamente su ámbito de acción.

"El político tiene como actividad principal, permanente, la búsqueda del poder político con miras a convertirse en conductor o a participar directamente en las acciones de la conducción política de un país o conglomerado social" (2).

(1) Luis García Cárdenas, Política y Administración Pública-México, UNAM, 1973 pág. 41.

(2) Alejandro Carrillo Castro, El Político y el Administrador, México, Cuadernos INAP, Serie Praxis 23, 1979 pág 9

"El Administrador lleva hasta sus últimas consecuencias -con el auxilio de la técnica y de los principios científicos- las decisiones políticas" (3).

El desarrollo de nuestro país con una estructura más compleja, requiere del surgimiento de nuevas profesiones, nuevas actividades destinadas a satisfacer nuevas necesidades a nivel técnico; estas modalidades están generando una autonomía relativa de administradores especializados. Esto ha traído como consecuencia una aparente dicotomía entre el político y el administrador en relación a su campo de actividad.

Lo que va variando entre los funcionarios políticos y administrativos es, su grado de responsabilidad política, esto es, la diferencia que establece la Ley entre altos funcionarios y demás funcionarios y empleados de la Federación, así como ante quien o quienes deben responder.

Los altos funcionarios (políticos) que son electos directamente por el pueblo, como el Presidente de la República, gobernadores, senadores y diputados si cometen un delito o incurrir en responsabilidad oficial deben seguirse modalidades especiales para juzgarlos, a través de los legisladores.

(3) ob.cit. pág. 11.

Sin embargo para los demás funcionarios y empleados de la Federación (administradores) que son designados por los altos funcionarios, han de ser juzgados por los órganos judiciales ordinarios.

Pero a pesar del grado de responsabilidad política de los administradores, están realizando una acción política al cumplir las decisiones políticas definidas, ya sea por el titular del Ejecutivo Federal o por el órgano legislativo.

Es así como al ejecutar los actos administrativos-concretos, se están cumpliendo las finalidades que el político ha establecido.

Anteriormente comentábamos que el político debe analizar los medios o instrumentos para hacer realidad sus decisiones políticas, la determinación de desarrollar la reforma administrativa intenta precisamente eso, transformar los medios o instrumentos con que cuenta la administración pública para adecuarlos al logro de los objetivos políticos.

Con esto se intenta que en el país haya mayor y mejor democracia y más y mejor eficacia iniciando paralelamente la reforma administrativa y la reforma política. Esta última pretende garantizar una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones políticas, pero es necesario habilitar un aparato administrativo para coadyuvar a cumplir las decisiones políticas que la Ley señala y con las que se est

comprometido a desarrollar.

Al respecto Jesús Reyes Heróles en una reunión de gabinete expresó "de nada sirve una buena política si no cuenta con instrumentos adecuados de ejecución", así como "sería muy peligroso tener una magnífica administración que no se cuestionara cuáles son los fines políticos a los que están sirviendo".

Posteriormente señaló "La política traza los fines; establece las metas, la administración supone la capacidad para alcanzar metas y fines. De nada sirven grandes metas y ambiciosos fines sin capacidad administrativa para lograrlos; de poco serviría una eficaz administración persiguiendo fines contrarios a los deseables o carentes de finalidad. Recta administración significa tener fines y saber alcanzarlos; es querer y poder, saber y actuar, conocer para transformar y transformar para conocer" (4).

Después de estos breves párrafos se dispone de los elementos para entender la serie de fenómenos que se desarrollan en nuestro país.

Sin embargo, es necesario tener presente el problema de algunos estudiosos que pretenden jerarquizar la actividad política anteponiéndola a la actividad administrativa o viceversa.

(4) Jesús Reyes Heróles, Tercera Reunión de Gabinete, Boletín de Estudios Administrativos núm. 10 pág. 13.

Referente a lo anterior se declaró: "Logrando que la sociedad civil sea cada vez más sociedad política, se impide que la administración supla al gobierno, que los administradores sustituyan a los políticos y que la administración convertida en gobierno, se independice o separe del votante" (5).

A estas palabras se añadió la siguiente declaración "La política no debe suplir a la administración, lo que conduce en ocasiones a improvisaciones, ineficiencia y desho nestidad que ya no deben aceptarse" (6).

Si la política fija los objetivos y la administración se encarga de garantizar -con el apoyo de los medios- el debido cumplimiento de estas decisiones, no deben antepo nerse actividades, sino fines y metas bien definidas en fa vor de un desarrollo tal, que ayude a superar fricciones de nuestro sistema político.

Lucien Romier (7), establece que en la política to da la administración condiciona la marcha del Estado.

El establecimiento de una separación del político y el administrador nunca ha representado más que una ficción

(5) Jesús Reyes Heróles, Columna de Manuel Buendía, Excel-- sior, 28 de febrero, México, 1979.

(6) Alejandro Carrillo Castro. ob.cit.

(7) Citado por Jean Meynaud en su libro "La Tecnocracia" ¿Mi to o realidad? Madrid, Tecnos pág. 91.

jurídica. Sin embargo existen actividades concretas (administradores especializados) que contribuyen a transformar las relaciones entre los administradores y los políticos en un sentido favorable a los primeros, pero esto en ningún momento implica la sustitución del primero por el segundo.

Para finalizar podemos resumir que al político le corresponde la responsabilidad de las decisiones a adoptar. Estas decisiones constituyen su primera y principal razón de ser, y estas decisiones no deben ser adoptadas sin que se cuenten con los medios adecuados de realización política.

2. Tecnocracia y Burocracia.

El desarrollo económico, social y cultural de México, requiere de nuevos elementos humanos con ciertas características de especialización. Es precisamente esta situación la que permite a determinados grupos de técnicos y científicos que se localizan en la administración, adoptar e incluso monopolizar decisiones.

Pero no actúan autónomamente, la ciencia y más concretamente la técnica son instrumentos y como tal no proceden por sí mismos, no tienen dinámica propia.

Sin embargo la técnica tiene un papel muy importante dentro de la política. Max Weber señalaba al respecto - "la primera técnica que se puso al servicio de la política - en el Estado occidental moderno, en buena medida, fue la téc

nica jurídica, ya que en un Estado de derecho es por medio de la Ley que se señalan cuales son las atribuciones que corresponden a los órganos legislativos y de ejecución administrativa" (8).

Con las complejidades del mundo actual además de las técnicas financieras, las técnicas diplomáticas y las técnicas militares, es necesario y se requiere cada vez más del auxilio de las técnicas sociales, las económicas, psicológicas y también de las naturales como la matemática, la estadística. Pero deben ser entendidas como medios para coadyuvar al cumplimiento de los fines políticos, porque si se convierten en fines en sí mismos producen acciones totalmente contrarios a las que el político ha decidido.

Dadas las características del desarrollo del país, con más frecuencia se ha empleado el término "tecnocracia" que se define como el culto a la eficacia, esto es, conseguir el máximo de resultados con el mínimo esfuerzo.

El Diccionario de la Lengua Filosófica define a la tecnocracia como la situación política en la que el poder efectivo pertenece a los técnicos denominados tecnócratas.

Se ha afirmado que el reemplazamiento de los políticos por los técnicos ocasiona un desistimiento global de la primera categoría en beneficio de la segunda, de acuerdo

(8) Citado por Alejandro Carrillo Castro, op.cit.pág. 21.

al grado de influencia ejercida por ellos, esto podría ser una respuesta de la infiltración tecnocrática.

Expertos en el tema establecen cierta distinción entre el tecnócrata, caracterizado por una preocupación de gestión técnica óptima y un enfoque desinteresado del bien público, y el burócrata cuya referencia consistiría en la defensa de sus intereses de carrera y ciertas costumbres reprotables al nivel de eficiencia (temor a la responsabilidad, hostilidad a las innovaciones, culto al papeleo etc.).

A nivel "ideal" la burocracia tiene por criterio de apreciación de las acciones individuales la persecución de la eficacia. Si verdaderamente burocracia y tecnocracia tienen por meta común la eficacia, se ha considerado preferible fusionar los conceptos a la noción de tecnoburocracia.

La meta en común es la eficacia, pero hay que tomar en cuenta que el campo de la tecnocracia rebasa el de la burocracia en la medida en que los fenómenos de inspiración tecnocrática se producen fuera del marco administrativo, esto es, el asesoramiento de expertos exteriores a la administración.

Los autores que utilizan la noción de tecnoburocracia engloban en ella diversas categorías: directores de grandes empresas y responsables de sindicatos profesionales, grandes banqueros, altos funcionarios, expertos militares de rango superior, etc.

A Nora Mitrani se le atribuyen originales estudios sobre este tema, entre otro de sus conceptos define a la tecnoburocracia distinguida por su trazo específico "la penetración a la tecnicidad en el dominio de la economía, de la gestión administrativa y de las ciencias humanas" (9).

Los párrafos anteriores destacan una cualidad importante, la distinción del tecnócrata con respecto al tecnoburocrata, el primero se limitaría a un concepto más elemental de eficiencia, mientras que el segundo considera el factor humano; a su vez están en condiciones de utilizar la máquina burocrática y de manipular sus elementos.

En algunos casos, este aparato administrativo que como medio debe estar al servicio de la ejecución de las decisiones políticas, puede ir generando en función de la especialización técnica que llegan a requerir y desarrollar quienes tienen a su cargo dicha ejecución, verdaderas barreras burocráticas que en ocasiones no solo impiden que las decisiones políticas se traduzcan en acciones efectivas, sino que puede darse incluso que los encargados de los medios frenen cualquier intento de reforma administrativa.

La especialización crea la dedicación exclusiva a una actividad en un determinado sector, que para ellos será específicamente su sociedad y, esto trae como consecuencia -

(9) Jean Meynaud, ob.cit. pág. 83

la desagregación y una incapacidad relativa de control, por parte del gobierno, que afecta la racionalidad de la estructura misma, dos ejemplos entre otros tantos podrían ser los técnicos de PEMEX y los de RANSA.

Esta ausencia de integración hace posible la actuación aparentemente autónoma de diferentes grupos o castas sociales ubicadas en la burocracia.

La burocracia es un resultado lógico de la complejidad de la vida social, de la división del trabajo, de la división de responsabilidades en los distintos órganos y niveles de gobierno, como son el Presidente de la República, los secretarios de estado, los titulares de organismos descentralizados y empresas públicas que van formando los distintos niveles de toma de decisiones político-administrativo

Al respecto existen dos corrientes sociológicas contemporáneas que lejos de oponerse o contradecirse se complementan: la teoría Marxista y la teoría Weberiana.

La primera nos explica el papel de la burocracia desde el punto de vista de las condiciones materiales que le dieran origen.

La segunda el papel de la burocracia dentro de un conjunto de relaciones de dominación política.

La teoría Marxista parte de un análisis simple pero de trascendencia para entender la burocracia, esto es, pa

ra poder entender un hecho social es necesario descubrir las condiciones materiales de existencia que genera la conciencia, el juicio sobre sí mismo, tales condiciones materiales configuran la llamada sociedad civil (hegemonía organizada, ideología, partido, sindicatos, escuelas).

Es así como se plantea el camino para la investigación de la burocracia, aplicada al análisis político: el Estado, el régimen, las relaciones jurídicas que no se explican por sí mismas, sino por las condiciones materiales en -- que tienen su aparición como expresión de las clases sociales.

En el capitalismo de Estado, el Estado toma a su -- cargo grandes áreas de la economía, por lo que el aparato político de dominación adquiere una dimensión considerable que requiere de personal predispuesto a realizar sus nuevas funciones. Generando a su vez un extenso sector público con -- personal extratificado, del cual surge el cuerpo burocrático.

Su trabajo es improductivo en relación a no generar plusvalía, pero necesario para apoyar a los "grupos gobernantes" a través del cual ejercen amplias funciones económicas, ideológicas, y políticas.

Es así como la burocracia aparece dentro del aparato de dominación del Estado y en consecuencia acorde a los centros de poder político.

La burocracia compone una forma típica de "organización"; vista en su interior es sumamente compleja y a su vez conflictiva por su estratificación acentuada, refiriendonos a diferencia de sueldos, ocupación, estudios e información.

Todos estos elementos demuestran que la burocracia no puede ser entendida al margen de la lucha entre las clases. precisamente porque se apoya en el aparato político de dominación y como tal su comportamiento se ve sujeto a las decisiones políticas que la obligan a actuar como clase social.

Es en este contexto ideológico donde se complementa la teoría Weberiana utilizando el término de dominación como "la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos" (10).

Por lo que se desprende que no puede ejercer poder sobre ninguna otra clase social, porque es utilizada por el gobierno para llevar a cabo sus objetivos políticos.

Siempre que se hable de dominación se encuentra implícita la necesidad de un cuadro administrativo que se encargue de ejecutar los mandatos, pero cuando cobra su máximo desarrollo, se convierte en la relación de predominio dentro de la organización, entendiend esto cuando las funciones ad

(10) Marx Weber, Economía y Sociedad, tomo 1, cap. 3 F.C.E.-1970.

ministrativas se complican a tal grado que exige la superioridad técnica y la preparación de un grupo especial que se constituye en una organización burocrática al servicio de los dominadores y sus fines.

De la teoría Weberiana se desprende la burocracia como concepto de organización que toma características por la presencia de un líder y también de un cuadro administrativo que preserva la estructura y establece un conjunto de relaciones de autoridad legítima.

Es así como, la burocracia cumple con los objetivos de organización, como instrumento dentro de un proyecto de clase que cobra su importancia como organización política

La burocracia, se había mencionado anteriormente, no crea directamente la plusvalía al no participar en la producción de mercancías, pero crea las condiciones necesarias para hacerla posible tanto en el sector público como en el privado.

Su trabajo dentro del Estado en apariencia es administrativo, percibiendo una remuneración y atractivos ascensos para hacerlos más útiles al sistema. Como grupo social más numeroso en nuestro país, se encuentra organizado en su mayor parte en la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) que comprende un total de 46 asociaciones, y los no sindicalizados a nivel de confianza,

constituyendo el ejército civil del que se vale el Estado Mexicano para realizar sus programas.

Es así como se convierte en el instrumento adecuado de la reforma administrativa para llevar hasta sus últimas consecuencias los programas del Gobierno Federal.

Pero no se puede pasar desapercibido que esta misma clase social como grupo heterogéneo puede frenar una decisión de Reforma Administrativa y, puede ser su principal obstáculo.

Lo anterior en base a la forma de realizar sus actividades estrictamente apegada a la reglamentación sin ninguna flexibilidad o criterio para resolver un problema con carácter de urgente, sin que antes exista autorización para darle solución.

Esto y el papeleo característico en nuestra administración hace más lenta su función, al grado de la desesperación de todos los ciudadanos sujetos a los trámites del gobierno. Además los residuos de la administración que cada vez la hace más exasperante, traducida en la constante movilidad política al más alto nivel que trae consigo una situación paternalista.

Dentro del personal administrativo que ejecuta las tareas encomendadas por la administración pública es, frecuente encontrar entre otras siguientes anomalías: ausen

tismo, aviadores, tertulias, abuso, tortugismo, despotismo, servilismo, falta de creatividad y corrupción.

Si a esto le sumamos los residuos políticos como: vicios electorales, manipulaciones de masas, botín político, politiquerías y liderazgo, es claro comprender el porqué no se ha logrado llevar a cabo en los términos requeridos la reforma administrativa.

Se ha llegado a la conclusión que la organización y el comportamiento de cualquier burocrata está determinada, por el tipo de sistema político en México. El sistema político y el administrativo están tan interrelacionados que no es posible analizar a este último sin un entendimiento básico del primero.

Pero el problema no termina con los elementos anteriormente enunciados, existen otras manifestaciones propias de toda decisión política del Presidente como son: el poder político, la legitimidad, la representatividad y el Estado de derecho que se tratará a continuación.

3. PODER POLITICO, LEGITIMIDAD, REPRESENTATIVIDAD Y ESTADO-DE DERECHO.

Para comprender lo que es el poder político se parte de la relación que existe entre gobernantes y gobernados; los que dan órdenes y los que las atacan, los que toman decisiones y los que las ejecutan.

En México, el Presidente de la República, los Ministros, Gobernadores y Diputados etc. sustentan el poder político en la nación. Por lo tanto la población es en alguna medida gobernante y gobernado, excepto el Presidente de la República quien se encuentra en lo alto de la jerarquía.

La existencia del poder político es una necesidad que se ha inculcado a la gente desde muy pequeña y que no encuentra mayor complicación, porque es una relación tan natural como por ejemplo padres-hijos; maestros-alumnos; gobernantes-ciudadanos.

El el regimen político mexicano, la estructura del poder y de la administración son temas fundamentales, de tal manera que la relación política queda sujeta a gobernantes y gobernados.

Los gobernados entregan su confianza a los gobernantes a cambio de que éstos construyan la sociedad equilibrada, mediante el establecimiento de condiciones materiales suficientes para transformar sus condiciones materiales de vida.

Pero para construir la sociedad equilibrada, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 87, reconoce como única fuerza al Presidente, al conferirle una triple titularidad: la de Jefe de Estado, --

jefe de Gobierno y jefe de la Administración Pública, así como la de actuar en beneficio del pueblo, cumpliendo los fines y respetando las instituciones consagradas en la Constitución.

Chanes Nieto define el poder político desde dos puntos de vista; el gramatical y el del Estado (11). "Desde el punto de vista gramatical, poder es dominio, imperio, facultad y jurisdicción para mandar o ejecutar una cosa".

"Referido al Estado, es la facultad para organizarse, dictando y reformando sus Constituciones, en suma, la suprema potestad rectora y coactiva del Estado".

De lo que se desprende que el poder implica obediencia y como tal es legítimo.

A partir de lo anterior es más comprensible el papel que juega un gobierno para legitimar su Estado de derecho, esto es, la legitimidad establecida por un régimen, por su ideología que refleja los intereses de aquellos que la desarrollan y que creen en ella.

Duverger nos dice que la legitimidad es uno de los elementos fundamentales del poder, definiéndola de la manera siguiente "La legitimidad no es más que un sistema de creen-

(11) José Chanes Nieto, Estructura Administrativa y Poder Político: El papel del Ejecutivo en México, Política y Administración Pública, Serie Estudios N.º 30 pág. 80.

cias, por lo que reposa en un sistema de valores. Estos sig temas de valores sirven para justificar las reglas de condug ta propuestas como modelo a los miembros de la comunidad y - sociedad en general..." (12).

El problema de la legitimidad de un sistema deter- minado, bien podría analizarse a raíz de la sociedad civil; - predominio ideológico de la clase dominante sobre las clases subordinadas como diría Gramsci.

Una vez establecido "legítimamente" un gobierno, - el primer problema que se plantea es el de responder al man- dato del pueblo, es decir, gobernar para toda la sociedad - que legitima su ejercicio de poder.

Se parte de que no hay representación sin designa- ción, por lo que el sufragio universal se convierte en una - conquista para la humanidad.

La elección es el procedimiento utilizado por las - democracias liberales para la designación de los gobernantes

En el quehacer político el desarrollo de la elec- ción se ha realizado de una manera continua, por la lógica - misma del sistema.

Este desarrollo de la elección ha creado institu--

(12) Maurice, Duverger, Instituciones Políticas y Derecho - Constitucional, Barcelona, Ariel, 1970, pág. 29.

ciones que desempeñan un papel de mediadores entre los elegidos y los electores: los partidos políticos.

En las democracias liberales, los partidos políticos forman la piedra angular para que las elecciones se conviertan competitivas, es decir, cuando los ciudadanos eligen entre varios candidatos.

Duverger considera que las elecciones deben renovarse con intervalos regulares bastante cortos para que los gobernantes no se sientan demasiado independientes de los gobernados, y que la representación de los primeros por los segundos se conserve constantemente.

En México, la renovación en los puestos de elección popular no se efectúa precisamente para mantener la representación constante entre gobernantes y gobernados, sino para que los primeros no lleguen a monopolizar el poder político que les confirió el gobierno a través de la designación

La expresión representación no solamente se da en el sentido jurídico, elector-elegido-igual a mandato, tiene otra connotación que concierne a las instituciones políticas pasando del campo del derecho al del hecho. Y es precisamente cuando la representación designa una relación de hecho entre la opinión pública, expresada en las elecciones, y la composición del parlamento que resulta de ella.

Por medio de la campaña electoral y en consecuen-

cia su plataforma política, los representantes influyen en la opinión pública, la moldean tanto como la representan.

La propaganda como tal, es un instrumento de valor incalculable para los posibles representantes porque interviene sobre la conducta y la opinión de los ciudadanos.

De ahí que el voto puede expresar simultáneamente una voluntad, un rechazo, una opinión; lo que traducirá un deseo de que se diga o se haga algo, en base a una imagen real de las ideas mayoritarias expresadas.

Se acepta que el término democracia representativa define al sistema político en la medida en que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados de esta forma como sus representantes, pero este poder del pueblo en marco global no puede expresar sus intereses como tal, y requiere de un "líder" que tome la función y se comprometa con ellas para hacerlos realidades.

De este modo los ciudadanos experimentan a la vez la necesidad de una representación global que exprese sus opiniones y sus voluntades como miembro de la comunidad nacional y de "representaciones particulares" que asegure frente al gobierno la defensa de sus intereses.

Hermann Heller lo reafirma de la manera más convincente "la representatividad es el espejo de la voluntad del pueblo y de un gobierno que no debe ser sino la "expresión"-

del parlamento..." (13).

La representatividad como tal no es expresada en nuestro país, no existe una oposición clara a los actos del gobierno, en la medida en que los partidos políticos, tales como el Partido Acción Nacional (PAN); el Partido Popular Socialista (PPS); el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM); el Partido Comunista (PC); etc. no pueden ser clasificados como partidos combativos dado que no se oponen al gobierno de manera sustancial.

Es por eso que nuestro Sistema Político está dominado por un partido político, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que frecuentemente la ciudadanía confunde con gobierno, porque a través del partido dominante el gobierno designa a sus candidatos para ocupar puestos de elección popular y así comprometerlos a seguir manteniendo el statu quo.

Este partido político dominante como élite, puede utilizar la ausencia de oposición de otros partidos para hacer suya de manera permanente y para fines particulares, el poder político, y de esta manera conservar privilegios materiales a través de cargos públicos.

(13) Hermann, Heller; Teoría del Estado, México, F.C.E. pág., 181.

Por último reiteramos que la política y la administración pública se interrelacionan, en la medida en que la reforma administrativa constituye un proceso de cambio racional deliberado para dar cumplimiento a demandas concretas políticas, económicas y sociales de la comunidad.

CONCLUSIONES

Podemos afirmar que la Administración Pública es - un medio de realización política.

Este medio de realización política lleva implícita la legitimación del gobierno, esto es, que los gobernantes - como representantes de los ciudadanos tienen el compromiso - de hacer realidad los principios ideológicos por los cuales fueron electos.

En el momento en que los gobernantes logran la ejección de los programas de acción y realizan los objetivos - políticos se legitima su poder.

El desarrollo del país, a partir de la década de - los veinte, requirió del establecimiento de nuevas estructuras y funciones administrativas, por lo que el gobierno, por no contar con una planificación adecuada, separó para volver a unir las Secretarías del Estado, y creó las Entidades Para estatales sin una planificación acorde con el desarrollo económico y social del país.

Este proceso de adaptación y desarrollo administrativo dió como resultado agregados parciales y discontinuos.- Su desarticulación y ausencia de planificación generaron problemas de duplicación, superposición, contradicción de fun- ciones, desperdicio de recursos y corrupción, que obstaculi-

zaron el desarrollo racional de la Administración Pública Federal.

La regulación de planes tendientes a una reorganización administrativa se le atribuye a diferentes organismos: en 1932 a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en -- 1943 a la Comisión Intersecretarial; en 1947 a la Dirección de Organización Administrativa de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; en 1958 a la Secretaría de la Presidencia; en 1965 a la Comisión de Administración Pública; en 1971 a la Dirección General de Estudios Administrativos, ambas dependientes de la Secretaría de la Presidencia, y en 1976 a la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

De lo anterior podemos mencionar que los primeros intentos de reorganización administrativa fracasaron, principalmente porque se le atribuyó a diferentes organismos, perdiendo continuidad en las tareas encomendadas. Y para que el proceso de Reforma Administrativa se lleve a cabo es necesario crear un organismo permanente que se responsabilice de la planeación, ejecución y control del proceso mencionado.

Pero no solo es suficiente crear el organismo que coordine la Reforma Administrativa, es necesario dar apoyo político y técnico para que funcione adecuadamente, de lo -

contrario fracasa de igual manera la Reforma Administrativa. Dos casos concretos podrían ser, entre otros, la Comisión Intersecretarial y la Dirección de Organización Administrativa de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

La Comisión Intersecretarial fue integrada por Subsecretarios y Secretarios Generales de todas las dependencias gubernamentales y, las funciones inherentes a sus cargos públicos impidieron su asistencia regular, por lo cual no se llegó a concretar el Plan Coordinado de Mejoramiento de la Organización de la Administración Pública.

Con respecto a la Dirección de Organización Administrativa era una función más que tenía encomendada, pero no se le dió el apoyo y la fuerza necesaria para desarrollarla.

Al crearse la Secretaría de la Presidencia en 1958, y al transformarse la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la de Patrimonio Nacional se va formalizando la Reforma Administrativa. Se dividen las funciones del gobierno: programación, presupuesto y control asignándose respectivamente a la Secretaría de la Presidencia, la de Hacienda y Crédito Público y la de Patrimonio Nacional.

En 1965 se crea la Comisión de Administración Pública y se institucionaliza el proceso de reforma administrativa. Se procedió al análisis detallado del funcionamiento de la Administración Pública Federal, se precisaron objetivos y estrategias para su implantación y los instrumentos -- legales y orgánicos para ejecutarla, entre otras las Unidades de Organización y Métodos.

Esta etapa de programación de la reforma fue limitada por la inestabilidad política que generó el movimiento estudiantil en 1968, en virtud de que la estabilidad política es condición indispensable para realizar la reforma administrativa.

La instrumentación de la infraestructura, (medios y mecanismos) como segunda etapa, se inicia con la implantación, en 1971 de los mecanismos legales y administrativos para la renovación permanente de las acciones de reforma administrativa, entre otras, las Comisiones Internas de Administración, las Unidades de Organización y Métodos y las Unidades de Programación.

Fue necesaria la creación de órganos para estudiar, proponer y promover en cada institución, los programas y proyectos de reforma, así como sus normas de evaluación y control.

Al aprobarse el Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal 1971 - 1976, se complementó la etapa anterior, se dividieron las acciones de reforma administrativa en once lineamientos, mismos que ayudaron a aplicar la reforma administrativa en el Sector Central.

En 1976 se llevó a cabo la tercera etapa, la ejecución de reformas concretas, los avances más significativos fueron la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que faculta al Presidente para agrupar por Sectores a las entidades paraestatales y atribuye la programación, coordinación y evaluación de sus actividades a las Secretarías de Estado o Jefes de Departamentos Administrativos, en cuyo ámbito sectorial de autoridad se ubiquen las operaciones de las empresas paraestatales asignadas a su sector.

Esta determinación de agrupar por sectores de actividades a las entidades paraestatales es una reforma importante, si se considera que, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado no previó ni la creación ni el control y vigilancia de las actividades de las entidades paraestatales, lo que originó el número excesivo de éstas. En los últimos 46 años han aumentado de 16 en 1930 a más de 900 en 1976.

La Ley anterior estableció que las 900 ó más entidades paraestatales debían acordar sus programas con el Titular del Ejecutivo Federal; tal situación impidió no solo la -

coordinación del Titular del Ejecutivo sino su control y vigilancia.

La Nueva Ley Orgánica, para contrarrestar las deficiencias descritas anteriormente, señaló que sólo con acuerdo del Titular del Ejecutivo Federal se pueden crear este tipo de entidades, disminuyendo a su vez su creación.

Asimismo con la sectorización por actividades de las empresas paraestatales se pretende dar una mayor fluidez en la toma de decisiones y en consecuencia una homogeneidad en política-economía. Será más fácil coordinar a 12 sectores que a 900 entidades paraestatales.

Dividir convencionalmente en cinco etapas el Programa de Reforma Administrativa es una forma de ordenar adecuadamente la Administración Pública Federal.

Estas cinco etapas previstas hasta el momento, tienen secuencia lógica y aplicable para corregir problemas que mencionábamos anteriormente, de duplicación de funciones, superposición y aún más contradicción de funciones, al definirse con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal responsabilidades y atribuciones de funcionarios públicos.

Se observó que los cambios fundamentales se orientan a modificar estructuras, eliminar y crear instituciones, simplificar procedimientos, desconcentrar las áreas de decisión y operación, precisar funciones, establecer mecanismos de evaluación y, capacitar al personal e incorporar nuevos cuadros con preparación específica, con conocimientos en Administración Pública, en Organización, Sistemas y Procedimientos, etc.

Por lo tanto, la reforma administrativa, hasta ahora, ha podido superar los obstáculos en la promulgación y -- ejecución de programas relacionados con el mejoramiento de sistemas de apoyo, como por ejemplo, racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos, revisión de la administración de recursos materiales; revisión y adecuación de los sistemas de trabajo; estructuración del sistema de información, estadística e informática, etc.

Estos programas de apoyo no se han visto obstaculizados porque no modifican la estructura básica de poder, son simplemente procedimientos a seguir normativamente.

El programa de la desconcentración administrativa no se ha podido desarrollar en lo fundamental por estar sujetos a un grado mayor de resistencia; resistencia por parte de los funcionarios que consideran que si delegan responsabilidad pierden autoridad y control.

Estas actitudes inadecuadas son consecuencia de la estructura tradicional centralizada, en la que se acostumbró a los funcionarios a observar todas las actividades, aún - cuando no puedan resolver todo.

Además la reforma administrativa se ha visto obstaculizada por intereses políticos, cuando se afectan los intereses creados de personas y de grupos existentes, dentro o fuera de la Administración Pública.

Algunos grupos de presión influyen de manera determinante, mediante sus opiniones o sus recursos, en el nombramiento o destitución de funcionarios públicos, para influir a sus miembros dentro de la Administración Pública, y así asegurar que las decisiones no afecten sus intereses.

Por último quisieramos hacer hincapié al reconocer que en México, la reforma administrativa como proceso permanente que pretende racionalizar estructuras, sistemas y procedimientos en las dependencias del gobierno federal ha logrado, en los últimos quince años, resultados concretos que se mencionaron en detalle en los capítulos anteriores.

La reorganización y redistribución de facultades y responsabilidades es consecuencia de una planeación adecuada.

Asimismo, por parte de los funcionarios públicos - ha apoyado política y técnicamente el Programa Anual de Reforma Administrativa en todas las instituciones.

Se están generando actitudes favorables en el personal operativo, consecuencia de la capacitación que se generó en el sector público, para difundir los objetivos, medios, metodología y estrategia del actual programa de Reforma Administrativa.

Por lo tanto, los objetivos se ven realizados al crearse los medios adecuados dentro de la administración pública federal para dar respuesta favorable a las demandas de los ciudadanos.

BIBLIOGRAFIA
DOCUMENTOS DE GOBIERNO

1.- Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal. Autores extranjeros. Secretarías de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos, México 1976.

2.- Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal. Autores Mexicanos. Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos. México, 1976.

3.- Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa Mexicana; Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos, 1977.

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

5.- Boletín de Estudios Administrativos No. 1 Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. México, 1977.

6.- Boletín de Estudios Administrativos No. 2 Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios - Administrativos México, 1977.

7.- Boletín de Estudios Administrativos No. 3 Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios - Administrativos México, 1977.

8.- Boletín de Estudios Administrativos No. 4 Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios - Administrativos México, 1977.

9.- Boletín de Estudios Administrativos No. 5 Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios - Administrativos México, 1977.

10.- Boletín de Estudios Administrativos No. 7 Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios - Administrativos México, 1977.

11.- Boletín de Estudios Administrativos No. 8 Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1977.

12.- Boletín de Estudios Administrativos No. 9 Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios-

Administrativos. México, 1977.

13.- Boletín de Estudios Administrativos No. 10 -
Presidencia de la República. Coordinación General de Estu-
dios Administrativos. México, 1977.

14.- Boletín de Estudios Administrativos No. 11 -
Presidencia de la República. Coordinación General de Estu-
dios Administrativos. México, 1978.

15.- Boletín de Estudios Administrativos No. 12 -
Presidencia de la República. Coordinación General de Estu-
dios Administrativos. México, 1978.

16.- Boletín de Estudios Administrativos No. 13 -
Presidencia de la República. Coordinación General de Estu-
dios Administrativos. México, 1978.

17.- Constitución Política de los Estados Unidos-
Mexicanos. Comisión Federal Electoral. México, 1976.

18.- Desconcentración Administrativa. Secretaría
de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administra-
tivos. México, 1976.

19.- Empresas Públicas. Presidencia de la Repú--

blica. Coordinación General de Estudios Administrativos. - México, 1978.

20.- Informe de Gobierno 1965. Gustavo Díaz Ordaz. Presidencia de la República. Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas. México, 1965.

21.- Informe de Gobierno 1966. Gustavo Díaz Ordaz. Presidencia de la República. Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas. México, 1966.

22.- Informe de Gobierno 1967. Gustavo Díaz Ordaz. Presidencia de la República. Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas. México, 1967.

23.- Informe de Gobierno 1960. Gustavo Díaz Ordaz. Presidencia de la República. Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas. México, 1968.

24.- Informe de Gobierno 1968. Gustavo Díaz Ordaz. Presidencia de la República. Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas. México, 1969.

25.- Informe de Gobierno 1970. Gustavo Díaz Ordaz. Presidencia de la República. Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas. México, 1970.

26.- Informes de Gobierno de 1971 a 1973, Luis -
Echeverría Alvarez. Secretaría de la Presidencia. Direc-
ción General de Documentación e Informe Presidencial. Méxi-
co, 1974.

27.- Informe de Gobierno 1974. Luis Echeverría-
Alvarez. Secretaría de la Presidencia. Dirección General-
de Documentación e Informe Presidencial. México, 1975.

28.- Informe de Gobierno 1975. Luis Echeverría-
Alvarez. Ed. Cultura y Ciencia Política. México, 1975.

29.- Informe de Gobierno 1976. Luis Echeverría-
Alvarez. Ed. Cultura y Ciencia Política. México, 1976.

30.- Informe de Gobierno 1977. José López Porti-
llo. Presidencia de la República. México, 1977.

31.- Informe de Gobierno 1978. José López Porti-
llo Presidencia de la República. México, 1978.

32.- Informe sobre la Reforma de la Administra-
ción Pública Mexicana. Presidencia de la República. Coor-
dinación General de Estudios Administrativos. México, 1977

33.- La Administración Pública a través de los -

Informes Presidenciales. Secretaría de la Presidencia. Tomo V México, 1976.

34.- La Reforma Administrativa Mexicana. Antecedentes, Estado Actual y Perspectiva. Alejandro Carrillo Cagtro. Secretaría de la Presidencia. México, 1975.

35.- Ley Organica de la Administración Pública - Federal. Presidencia de la República. México, 1976.

36.- Lineamientos Generales del Programa de Reforma de Ventanillas del Gobierno Federal. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1978.

37.- Manual de Organización del Gobierno Federal I. Secretaría de la Presidencia. México, 1976.

38.- Plan Básico de Gobierno 1976 - 1982. Criterios y Lineamientos. Partido Revolucionario Institucional. México, 1976.

39.- Reglamentos Interiores de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1978.

INFORMACION HEMEROGRAFICA

40.- Ackoff Russell; L; Un nuevo enfoque a la pl
neación del Desarrollo Nacional, Serie Praxis 13 Cuadernos -
INAP, México, 1977.

41.- Asociación Latinoamericana de Administración
Pública, Sección Mexicana; Las Reformas Políticas y Adminis-
trativas en México, Revista Latinoamericana de Administra-
ción, México, 1977.

42.- Colegio de Licenciados en Ciencia Política -
y Administración Pública; Burocracia y Subdesarrollo, Revis-
ta de Política y Administración Núm. 1 México, 1975.

43.- Colegio de Licenciados en Ciencia Política -
y Administración Pública; Desarrollo Político y Administrati
vo, Revista de Política y Administración Núm. 2, México 1975

44.- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, -
UNAM; La Burocracia, Revista de Estudios Políticos Núm. 1, -
México, 1975.

45.- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, -
UNAM, el Sistema Político Mexicano, Revista Mexicana de Cien-
cia Política Núm. 70, México, 1972.

46.- Frederickson, George; Recursos Humanos para un futuro incierto, Serie Praxis, 8 Cuadernos y INAP, México 1978.

47.- García Cárdenas, Luis; Reformas Políticas. Reforma Administrativa, Serie Praxis, 2 Cuadernos INAP, México 1977.

48.- González Parás, José N; El fortalecimiento del Pacto Federal, Serie Praxis, 12 Cuadernos INAP, México - 1978.

49.- Juárez Mejía, Godolfino; La Sectorización de la Administración Pública Federal, Serie Praxis, 9 Cuadernos INAP, México, 1978.

50.- López Portillo, José; Libertad y Justicia, - Bases para Ordenar la Sociedad, Serie Praxis, 7 Cuadernos - INAP, México, 1978.

51.- López Portillo, José; Varios Autores, como - Reformar la Administración Pública, Serie Praxis, 10 cuadernos INAP, México, 1978.

52.- Mejía, José Luis; Entrevista a Alejandro Carrillo Castro, El Político y el Administrador, Serie Praxis- 23 Cuadernos INAP, México, 1979.

53.- Reglamentos Interiores de las Dependencias - de la Administración Pública Centralizada, Antecedentes, Serie Praxis 14 Cuadernos INAP, México, 1978.

54.- Reyes Heróles, Jesús; Política y Administración, Serie Praxis 5 Cuadernos INAP, México, 1977.

55.- Reyes Heróles, Jesús; La Reforma Política y sus Repercusiones en los Estados, Serie Praxis 18 Cuadernos-INAP, México, 1979.

56.- Solano Yáñez, Delfino; Marco Jurídico - Administrativo de la Reforma Política, Serie Praxis 6 Cuadernos-INAP, México, 1978.

LIBROS BASICOS

57.- Administración Pública en la época de Juárez III Tomos; Secretaría de la Presidencia, Dirección General - de Estudios Administrativos, México, 1973.

58.- Carrillo Castro, Alejandro; La Reforma Administrativa en México, INAP, México, 1973.

59.- Carrillo Castro, Alejandro; La Reforma Administrativa Mexicana (Antecedentes, Estado actual y perspectiva), Secretaría de la Presidencia, México, 1975.

60.- Dulles W, F John ; Ayer en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

61.- Heller, Hermann, Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

62.- Jiménez Nieto, Juan Ignacio; Política y Administración. Madrid, 1977.

63.- Martínez Almazán, Raúl; El Municipio en el - proceso de Desarrollo Regional y Nacional, ediciones del Instituto de Desarrollo Municipal del Estado de México, AC., Mé

xico, 1975.

64.- Neynaud, Jean; La Tecnocracia ¿Mito o realidad? Serie de Ciencia Política, Madrid, Tecnos, 1968.

65.- Ricardo Pagasa, Ignacio; 10 años de Planificación y Administración Pública en México, INAP, México, - 1954.

66.- Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas, INAP, México, 1975.

67.- Salinas, Alberto; La Reforma Administrativa, - Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

68.- Tjerk Franken, varios autores, Política y Administración Pública, UNAM, México, 1973.

G R A F I C A S

G R A F I C A I

**Mecanismos e Instrumentos de la
Reforma Administrativa (1964-1970).**

**Presidente
de la
República**

DECIDE

**PROPUESTAS MACRO
ADMINISTRATIVAS**

**PROPUESTAS MICRO
ADMINISTRATIVAS**

**Secretaría
de la
Presidencia**

**Dependencias
del sector
Público Federal**

**FORMULA PLANES
DE DESARROLLO
ECONOMICO Y SOCIAL
AL SECTOR PUBLICO
FEDERAL.**

**FORMULA PLANES
Y PROGRAMAS
PARA LA AREA DE
SU COMPETENCIA.**

**Comisión de
Administración
Pública.**

**Unidades de
Organización
y Métodos.**

**COORDINA LA REFORMA
ADMINISTRATIVA DE
DOS O MAS DEPENDEN-
CIAS.**

**DETERMINAN EL
PROGRAMA GLOBAL
DE REFORMA ADMI-
NISTRATIVAS DE-
SU DEPENDENCIA.**

G R A F I C A 2

Mecanismos e Instrumentos de la
Reforma Administrativa (1970-1976).

Presidente de la
República

Somete propuestas macroadmini-
trativas

Someten propuestas microadmini-
trativas.

Secretaría de la
Presidencia.

Dependencias del Sector
Público Federal.

Formula, planes y políticas ge-
nerales de reforma administrati-
va del sector público federal.

Formulan planes programas y po-
líticas para la actividad inter-
na de la dependencia, en conco-
rdancia con los objetivos nacio-
nales.

Dirección de Estu-
dios Administrati-
vos.

CIDA
Comisión Interna de
Administración.

Forma, promueve y coordina las
Reformas administrativas que se
refieren a dos o mas dependen-
cias,

Determinan el Programa Global -
de reforma de su dependencia -
plantean compatibilizan y coor-
dinan proyectos específicos y e-
valúan sus resultados.

UOM
Unidad de Organi-
zación y Métodos

UP
Unidad de Progr-
mación.

Mecanismos de
Participación

Con la intervención
de las dependencias
competentes en cada
caso. Colabora en
el estudio, ejecu-
ción y evaluación -
de las reformas ad-
ministrativas de -
las instituciones,-
sistemas y sectores
de Gobierno Federal

Apoya técnicamente a la CIDA Apoya técnicamente a
en los aspectos generales de la CIDA para que ad-
reforma administrativa, aseso ministrativamente se
ra técnicamente a las unida- ajusten a los progra-
mas operativas en la formul mas.
ción de su diagnóstico y sus
proyectos de reforma, así co
mo en la implantación de sus
mejoras.

Unidades
Operativas.

Diagnosticar sus problemas y for-
mulan sus proyectos de reforma. -
Realizan las mejoras autorizadas.

organismos operativos.

--- Instrumentos de la Reforma
Administrativa.

FALLA DE
ORIGEN.

SERVICIOS DE
MICROFINANCIACIÓN.