



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION

LA VINCULACION DEL DESARROLLO DE LA QUINTA
ETAPA DE REFORMA CON LA ESTRATEGIA HACIA EL
EMPLEO DEL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO

Seminario de Investigación Administrativa

QUE EN OPCION AL GRADO DE:
LICENCIADO EN ADMINISTRACION

P R E S E N T A N :

SANCHEZ VENCES RUBEN
LEMMO MARTINEZ PEDRO

DIRECTOR DEL SEMINARIO:

LIC. J. HUMBERTO DARDON HERNANDEZ

MEXICO, D. F.

1983.



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.

CONTENIDO

Pág.

INTRODUCCION

PRIMERA PARTE

CAPITULO I

Marco General.- Antecedentes de la Reforma

Administrativa en México 5

CAPITULO. II

Marco Especifico.- Instrumentos y Mecanismos de

Acción de la Reforma 37

1 Algunos intentos de organización hacia un
programa de reforma integral 37

1.1 Consideraciones preliminares 37

1.2 Marco general de referencia 38

1.3 Criterios fundamentales 42

1.4 Estrategia 43

1.5 Objetivos del programa global de reforma
1971-1976 46

1.6 Programas que integran el plan global 1971-1976 .. 48

I Instrumentación de los Mecanismos de Acción de
Reforma Administrativa 50

I.1 Antecedentes 52

	Pág.
VII.3	Objetivos Particulares 105
VII.4	Subprograma de Administración de Recursos Humanos 106
VII.5	Subprograma de Capacitación y Desarrollo de Recursos Humanos 107
VII.6	Mecanismos 110
VIII	Revisión de la Administración de Recursos Materiales 112
VIII.1	Consideraciones Previas 112
VIII.2	Objetivo General 113
VIII.3	Subprograma, Administración de las Adquisiciones y Control de las existencias de almacenes 114
VIII.4	Subprograma, Rehabilitación de Bienes Muebles 115
VIII.5	Subprograma, Racionalización del Aprovechamiento de Equipos, Maqui- narias y Herramientas de alto costo 116
VIII.6	Subprograma, Administración de bienes inmuebles del sector público federal 117
IX	Racionalización del Sistema de Procesamiento Electrónico de Datos 118
IX.1	Consideraciones Previas 118

	Pág.
I.2 Objetivo General	58
I.3 Objetivos Particulares	58
II Reorganización y Adecuación Administrativa	
del Sistema de Programación	61
II.1 Consideraciones Previas	61
II.2 Objetivo General	65
II.3 Objetivos Particulares	65
II.4 Mecanismo	66
III Racionalización del Gasto Público	67
III.1 Consideraciones Previas	67
III.2 Objetivo General	71
III.3 Objetivos Particulares	71
III.4 Mecanismo	72
IV Estructuración del Sistema de Información y	
Estadística	73
IV.1 Consideraciones Previas	73
IV.2 Objetivo General	74
IV.3 Objetivos parciales	74
V Desarrollo del Sistema de Organización y	
Métodos	75
V.1 Consideraciones Previas	76
V.2 Objetivo General	78
V.3 Subprograma, revisión y adecuación de	
la organización	78

	Pág.
V.4 Subprograma, promoción del programa mínimo de reformas internas de las dependencias	80
V.5 Subprograma, revisión y adecuación de los procedimientos básicos de trabajo	81
V.6 Subprograma, descentralización admi- nistrativa de la acción pública fede- ral	82
V.7 Señalamiento de los aspectos mínimos que deberán contemplar los programas internos de reforma administrativa de cada dependencia del sector público federal	83
VI Revisión de las Bases Legales de la Actividad Pública Federal	90
VI.1 Consideraciones Previas	90
VI.2 Objetivo General	92
VI.3 Objetivos Particulares	93
VI.4 Mecanismos	95
VII Reestructuración del Sistema de Administración y Desarrollo de Recursos Humanos del Sector Público	96
VII.1 Consideraciones Previas	96
VII.2 Objetivos	103

	Pág.
VII.3	Objetivos Particulares 105
VII.4	Subprograma de Administración de Recursos Humanos 106
VII.5	Subprograma de Capacitación y Desarrollo de Recursos Humanos 107
VII.6	Mecanismos 110
VIII	Revisión de la Administración de Recursos Materiales 112
VIII.1	Consideraciones Previas 112
VIII.2	Objetivo General 113
VIII.3	Subprograma, Administración de las Adquisiciones y Control de las existencias de almacenes 114
VIII.4	Subprograma, Rehabilitación de Bienes Muebles 115
VIII.5	Subprograma, Racionalización del Aprovechamiento de Equipos, Maqui- narias y Herramientas de alto costo 116
VIII.6	Subprograma, Administración de bienes inmuebles del sector público federal 117
IX	Racionalización del Sistema de Procesamiento Electrónico de Datos 118
IX.1	Consideraciones Previas 118

IX.2	Objetivo General	119
IX.3	Subprograma de Mejoramiento de la Organización, Operación y Funcionamiento del Sistema de Procesamiento Electrónico de Datos del Sector Público	119
IX.4	Subprograma para propiciar el In- tercambio de Recursos entre las Entidades Públicas	120
IX.5	Subprograma para planear, Desarro- llar y Administrar con criterios uniformes los recursos humanos especializados en computación e informática del Sector Público	120
X	Reorganización de los Sistemas de Control, Administrativo y de Contabilidad Guberna- mental	122
X.1	Consideraciones Previas	122
X.2	Objetivo General	123
X.3	Objetivos Particulares	124
X.4	Mecanismos	124
XI	Macro Reforma Sectorial y Regional, Reforma Macro Estructural en función del Programa de Desarrollo	125
XI.1	Generalidades	125

	Pág.
XI.2 Objetivo General	127
XI.3 Objetivos Particulares	128

CAPITULO III

La Reforma Administrativa: Programa-Específico del Sexenio 1976-1982	130
1 Objetivos Globales	131
2 Etapas del Programa de Reforma	132
3 Políticas para la Conducción de la Reforma	134
4 Estructura de la Reforma Administrativa	135
5 La quinta etapa del Programa de Reforma Administrativa: Influencia y Papel dentro de la Totalidad del Programa	137
5.1 Antecedentes	137
5.2 Algunas deficiencias detectadas en materia de personal	140
5.3 Avances logrados hasta 1980	142

SEGUNDA PARTE

CAPITULO I

El Plan Global de Desarrollo	146
1. Características generales de un Plan de Desarrollo	147
2. Objetivos de una Planeación	148
3. Alcances de la Planeación	149

4. Aspectos Administrativos en la Planeación	151
5. Algunos Intentos de Planeación en México	151
6. El Plan Global de Desarrollo 1980-1982	156
6.1 La Reforma Política, la Reforma Económica y la Reforma Administrativa como tres vertientes fundamentales dentro del plan	156
6.2 Diversas Estrategias del Plan	157
6.3 Estrategia Global hacia el empleo	160

CAPITULO II

Vinculación del Desarrollo de la Quinta Etapa de Reforma, con la Estrategia hacia el Empleo del Plan Global de Desarrollo	166
Consideraciones Finales	172
Bibliografía	175

INTRODUCCION

El objetivo del presente estudio, es el de recoger y proporcionar los principales elementos que permitan conocer e identificar de manera ordenada, histórica y sistemática el curso y cambios que ha seguido la administración pública en México, en cuanto a las reformas administrativas intentadas a fin de alcanzar el funcionamiento eficiente de las entidades gubernamentales.

Asimismo, se describe en un orden metodológico la influencia recíproca existente entre los modelos de programación del desarrollo nacional y la infraestructura administrativa, entendida como la estructura del aparato gubernamental y los modelos de organización empleados, esto no quiere decir, desde luego, que se pretenda incurrir en la descripción exhaustiva y analítica de la génesis del estado mexicano, de tal forma que en el trabajo se manifiesta claramente su alcance en el sentido de hacer una exposición de los programas de reforma administrativa y de algunos propósitos de planeación del desarrollo en México.

Por la naturaleza del trabajo se hizo necesario establecer una división. En una primera parte, se proporciona el marco general histórico de los cambios en la administración pública, desde que el estado mexicano adquiere su carácter de independiente, esto es con el fin de ubicar

y tener una clara idea de cómo ya desde sus inicios resaltaba la preocupación del estado mexicano por contar con elementos administrativos de los cuales se valiera para llevar a buen término las atribuciones y facultades que le son conferidas constitucionalmente.

Así, se hace un análisis que nos lleva a redes cubrir desde los primeros ordenamientos administrativos dictados después de la independencia pasando por las diferentes etapas de la vida nacional, la Revolución, las Leyes de Reforma, el Cardenismo, etc., para de esta forma tener un panorama general de lo que ha sido, hasta el sexenio 1964-1970, el desarrollo de los principales argumentos que generaron los cambios en la estructura y funcionamiento de la administración pública.

En el Segundo Capítulo de la primera parte se citan y desglosan detalladamente todos los programas que conformaron un programa global de reforma administrativa integral, que comprende tanto los instrumentos y mecanismos institucionales de acción hacia la implantación, así como la estrategia y objetivos a alcanzar para tratar de constituir un modelo de reforma que consolidara las bases para el desarrollo económico que el país requiere.

En este orden, se establece el marco específico dentro del cual se destaca de manera muy importante el

principal intento por alcanzar e implantar un programa de reforma integral que se constituye como instrumento fundamental del desarrollo nacional. Este marco específico representa un propósito formal de emplear las diversas técnicas administrativas para dotar de una base sólida a la administración pública.

Además, dentro de esta primera parte, se cita cómo el programa integral fue recogido para introducirlo, aunque no en su totalidad, a un programa de desarrollo económico, siendo esta la manera obvia o evidente de cómo para planear el desarrollo por rubros de actividad económica es necesario contar con la estructura ordenada de las dependencias del Ejecutivo y el desempeño eficiente y claramente delimitado de sus funciones por desarrollar.

El Capítulo Tercero de la primera parte, se ocupa de describir de manera general el programa de reforma administrativa 1976-1982, se enumeran sus objetivos principales, así como las etapas que lo componen, su estructura y de manera relevante, su última etapa relativa al desarrollo del personal público.

La segunda parte se integra por dos capítulos; dentro del primero se efectúa un análisis de manera general, de cuál ha sido el desarrollo, en lo que a planeación se refiere, en México, anotando de ello sus características, objetivos, alcances, aspectos administrativos y considerando de

manera especial, el plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Dentro del Plan Global citado, se ubican a la Reforma Administrativa, Política y Económica, como las tres vertientes que se complementan e interrelacionan para así cumplir con las características de desarrollo en los mismos rubros. Asimismo, se enumeran y describen sus principales políticas y estrategias y, sobre todo, la incidencia de la quinta etapa de reforma con la estrategia global hacia el empleo; es decir, la planeación del crecimiento y desarrollo del personal del servicio público y la instrumentación de mecanismos que regulen su ingreso, promoción y capacitación.

Esto nos permitió arribar hacia la concepción de la posible vinculación entre la planeación y los cambios administrativos requeridos.

Finalmente, se proporcionan las consideraciones finales, las cuales constituyen propiamente nuestro particular punto de vista en el tema tratado, son también la resultante final de las investigaciones realizadas para la obtención del presente documento. Esto no quiere decir, que sean de alguna manera de carácter irrefutable y mucho menos determinantes para el tratamiento del tema que nos ocupa.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO

La historia de la Administración Pública en México muestra cómo, desde sus inicios, se han llevado a cabo diversos intentos de crear mecanismos para el estudio y mejoramiento de la actividad administrativa con vistas a introducir modificaciones, tanto en el ámbito de responsabilidad de cada dependencia, como en el Sector Público en su conjunto.

Una ojeada histórica mostrará los cambios que ha experimentado la estructura de la Administración Pública desde la Independencia.

El catálogo de disposiciones legales relativas a los cambios o reformas de la Administración Pública, se inició con el primer Reglamento de Gobierno (1821) que establecía que cada uno de los cuatro ministros (de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores; de Estado y del Desarrollo Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos; de Estado y del Despacho de Guerra y Marina y de Estado y del -- Despacho de Hacienda), con los que contaba el ejecutivo estaba obligado a "proponer a la Regencia las reformas y mejoras que creyera conducentes en los cuerpos y ramos dependientes de su ministerio, combinando con los demás ministros lo que pudiera convenir al bien general del Estado en todos los ramos de su Administración".

No solo se señaló desde ese momento la necesidad de que los ministros coordinasen con los demás sus respectivas acciones, sino que se establecieron los cimientos de un sistema de Administración de personal basado en la aptitud e idoneidad de los empleados públicos, para lo cual se obligaba al "Oficial Mayor Primero" a instruirse de la suficiencia y talento de cada oficial para dar a cada uno la ocupación para cuyo desempeño tuvieran más aptitud.

A partir de entonces, las perturbaciones generales en el contexto político por casi un siglo de luchas sociales y de defensa de la soberanía nacional, permitieron apenas la concretización de unas cuantas medidas de mejoramiento administrativo, que casi siempre consistieron en la búsqueda de modelos económicos a través de Reformas Financieras.

Posteriormente al Primer Reglamento de Gobierno, -- fueron las Constituciones Políticas, lo mismo que las leyes orgánicas del Ejecutivo (llamadas de Secretarías y Departamentos de Estado), las que recogieron las principales reformas administrativas de sus dependencias centrales. Estas disposiciones casi siempre previeron la elaboración de Reglamentos interiores para definir la distribución interna de competencias y para proponer la mejor forma de desarrollar las actividades administrativas.

Así de 1821 a 1853, sin alterar mayormente la estruc

tura orgánica básica, se reubicaron varias veces las funciones asignadas a los ministros existentes. En 1835, se creó un quinto ministerio al dividirse la Secretaría de Estado y de Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, en el Ministerio de Relaciones Exteriores y en el del Interior. A mediados de 1853, se creó un sexto ministerio, con el nombre de "Fomento, Colonización Industria y Comercio".

La llegada al poder del Partido Liberal y la aprobación de las Leyes de Reforma imprimieron también un cambio sustancial en las funciones asignadas a los ministros existentes. Con la separación del Estado y la Iglesia, la Secretaría del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos se convirtió en 1861 en Secretaría de Justicia e Instrucción Pública.

Bajo el gobierno de Porfirio Díaz, su número aumentó a ocho con la creación en 1891, de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, y en 1896, la de Consejo de Salubridad.

Al inicio de la Revolución de 1910, el Presidente Madero conservó el número y denominación de las Secretarías existentes y no fue sino hasta 1913, durante la gestión de -- Victoriano Huerta, en que se dividió la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública en una de Justicia y otra de Instrucción Pública, elevándose a nueve el número de dependencias --

centrales del Ejecutivo.

El triunfo definitivo de la Revolución generó un período de cambios fundamentales con el propósito de adecuar la Administración Pública a la nueva realidad política preconizada en la Constitución de Querétaro, que reformó fundamentalmente a la de 1857, y que con ella quedó expresado el compromiso político, económico y social de los diferentes estratos victoriosos que participaron en la Revolución.

La Constitución de 1917, como nuevo proyecto de nación que se originó con la Revolución de 1910, abandonó el -- concepto de Estado como simple regulador, atribuyéndole características de Estado como agente de cambio, o Estado intervencionista que oriente las diversas actividades económicas, sociales y políticas.

Esta nueva concepción demandaba, por su parte, una instrumentación jurídico-administrativa, que permitiera la -- creación de los mecanismos institucionales o administrativos que requeriría el nuevo Estado para cumplir sus objetivos. -- Una de las características de esta nueva concepción es el estilo presidencialista de gobierno, en el cual el Presidente -- de la República cuenta con amplias facultades de ejecución y reglamentación, lo que explica las variadas estrategias que -- ha podido adoptar el gobierno en los distintos períodos post-revolucionarios.

Es interesante destacar que en 1917, y en estricta aplicación del principio de la División de poderes, se hizo desaparecer la Antigua Secretaría de Justicia, asignando las atribuciones que desempeñaban en materia judicial federal a los órganos correspondientes a ese poder, y al Gobierno del Distrito Federal lo concerniente en su ámbito de competencia.

Al Congreso de la Unión se le confió lo relacionado con nombramientos, renunciadas y remosiones de los ministros de la Corte y de los magistrados y jueces federales y para encargarse de las funciones del Ministerio Público, se constituyó el Departamento Judicial, con el nombre de Procuraduría General de la República. Lo dispuesto en la ley del 14 de abril de 1917 no fue sin embargo, recogido en la que se expidió posteriormente, el 31 de diciembre. La Procuraduría reapareció en la lista de dependencias del Ejecutivo en la Ley de Secretarías de Estado de 1934, y no así en las de 1931, 1939, 1947, 1958 ni en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.

Para fortalecer al municipio, como lo ordenaba la Constitución, los ayuntamientos locales fueron responsabilizados de la Educación primaria y secundaria, función que hasta entonces desempeñaba la Secretaría de Instrucción Pública que fue suprimida. El Departamento Universitario y de Bellas Artes, se creó para encargarse del fomento de la educación superior, y a su titular se dió el cargo de Rector de la Universidad Nacional.

Cabe destacar que si bien la intervención del Estado Mexicano como agente responsable del desarrollo económico y social se estableció formalmente en la Carta Magna de 1917, el ejercicio real, histórico, de esta capacidad potencial ha dependido tanto de factores políticos como económicos, internos y externos, que le han llevado a dictar, en cada época, -medidas coyunturales y no siempre congruentes para la realización de Reformas, así como para la creación o mejoramiento de instrumentos de política fiscal, monetaria o crediticia, o para el establecimiento de políticas de estímulo a las inversiones y al comercio. Todas ellas de acuerdo con las distintas coyunturas que le plantea el contexto nacional e internacional.

Dentro de este orden de ideas, la creación en la ley del Departamento de Aprovisiones Generales y el de Contraloría constituyen un ejemplo claro del tipo de servicios de apoyo que serían comunes a varias dependencias. El primero se encargaba de centralizar buena parte de las compras del Estado y el segundo tenía a su cargo la compatibilización de los ingresos y egresos de la administración pública. El número de entidades centrales se elevó en esta ley a trece con la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, que se desprendió de la Secretaría de Fomento que existía desde 1853 con diferentes nombres, y que continuó existiendo con el de Secretaría de Agricultura y Fomento.

Otro departamento creado por esta ley fue el de - Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, antecede del que posteriormente en 1971 se conoce como de la In dustria Militar. Tampoco esta dependencia fue recogida por - la vigente Ley Orgánica.

Conviene recordar que a causa de los avatares de - la época, no se llegaron a ejecutar en la práctica muchos pro pósitos contenidos en las leyes de Secretarías y Departamen-- tos de Estado de 1917.

En 1921, durante la lucha faccional, entre los an tiguos grupos revolucionarios, tuvo que enfrentar por ello nu merosos elementos de descontento y tensiones. En consecuen-- cia, el esfuerzo o respuesta gubernamental se orientó funda-- mentalmente a la pacificación del país y al logro de la esta-- bilidad política y económica. Como es natural la inestabili-- dad se originaba fundamentalmente en las demandas de partici-- pación política de diversos grupos. En consecuencia fue nece sario hacer frente a la expresión violenta de intereses en -- conflicto, corrientes que se expresaron en las revueltas de 1920, 1923, 1927, 1929 y la llamada rebelión "de los criste-- ros", cuya culminación política fue la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) que posteriormente se converti-- ría en el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Una vez resuelta políticamente la lucha faccional,

se reformaron nuevamente algunas disposiciones con el propósito de ajustarlas a las circunstancias imperantes. Se creó -- nuevamente una Secretaría con las funciones sustraídas a la - desaparecida de Instrucción Pública, que desde entonces se llamó de Educación Pública. El Departamento Universitario pasó a formar parte de esta dependencia. Ocho años más tarde, las funciones de este último, dejarían de ejercerse dentro del ámbito de la Administración Central, pasando al régimen descentralizado como Universidad Nacional Autónoma de México.

El 30 de diciembre de 1922, se elevó a catorce el número de dependencias con la creación del Departamento Autónomo de Estadística Nacional. Este nuevo servicio de apoyo - común se encargaría de "compilar y publicar periódicamente, - por medio de cuadros comparativos, todos los datos concernientes a la información de los censos y al aprovechamiento de datos catastrales", a fin de que al Estado pudiera allegarse información adecuada para la toma de decisiones.

Esta solución de encargar a departamentos autónomos la presentación de servicios comunes de apoyo al resto de las instituciones públicas, no tuvo oportunidades suficientes para demostrar su utilidad, ya que pronto fueron reabsorbidos por otras dependencias centrales. Estas los recogieron en calidad de Direcciones Generales o Comisiones Internas, obstaculizando así su adecuado funcionamiento.

En el área económica se imponía la necesidad de poner orden y generar los recursos mínimos necesarios para el desarrollo del país. Con tales finalidades se subrayó la competencia del Estado en materia de política fiscal y monetaria, dando lugar a la creación de la Comisión Monetaria, y posteriormente a la del Banco de México en 1925. Asimismo se patentizó la necesidad de restaurar, mejorar y extender la red camionera en el país así como la infraestructura hidráulica. Con esta intención se instituyeron la Comisión Nacional de Caminos y la Comisión Nacional de Irrigación, así como las juntas federales de mejoras materiales y las juntas de Caminos.

En el área de Salud Pública, se creó otro departamento administrativo para encargarse de esta importante función y se creó también la Dirección de Pensiones en 1925. Por su parte, se estableció el Departamento del Presupuesto, directamente bajo el titular del Ejecutivo, y así funcionó, sin ser recogido por la ley de Secretarías, de 1928 a 1932.

En 1928, mediante una reforma constitucional, tuvo lugar una nueva transferencia de funciones entre los poderes de la unión, sin que se modificara la estructura orgánica del aparato estatal: la facultad que tenía el Congreso de nombrar a los ministros de la corte de justicia, así como a los magistrados y jueces federales, pasó nuevamente al titular del Poder Ejecutivo Federal.

En 1930, debido a la presencia de la crisis económica mundial que comprendió de 1929 a 1933, las exportaciones del país llegaron a un nivel de alrededor de la mitad del promedio que alcanzaron entre 1919-1928, evidenciándose con ello la enorme dependencia de nuestra economía frente a la demanda externa. Esto llevó a considerar indispensable la industrialización del país a la brevedad posible, con la idea de sustituir importaciones y ampliar el mercado interno, como la vía más segura para construir una economía nacional menos dependiente del exterior y que respondiera así a los objetivos con signados en el proyecto de Nación de 1917. Por ello en 1931, se promulgó el Código del Trabajo y, con el propósito de asegurar su aplicación, se estableció un nuevo departamento administrativo, el del Trabajo, desprendiendo sus funciones de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

Con la intención de coordinar el desarrollo creciente del aparato administrativo del Estado, se promulgó, en 1930, la Ley sobre Planificación General de la República que pretendía "Coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de organizarlo en una forma ordenada y orgánica". Las condiciones del momento impidieron nuevamente que este esfuerzo alcanzara la debida instrumentación en la práctica.

En 1932 se desprendió el Departamento del Trabajo

de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, a la que se llamó entonces Secretaría de Economía. Esta última absorbió a su vez las funciones del Departamento Autónomo de Estadística, que se convirtió en una Dirección General dentro de esa dependencia.

Como antecedente de órgano encargado de promover reformas a la administración, conviene señalar que en 1932 se encomendó a la Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la facultad de hacer estudios para organización administrativa, coordinación de actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos.

También en esta época, la administración pública mexicana, buscando propiciar mayor eficacia en sus funciones, recurrió de una manera más frecuente a una tercera modalidad de instituciones públicas con la creación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, para encargarse de las nuevas funciones que el estado estaba llamado a desempeñar en los campos económico, social y cultural. Se intentaba sustraer a las nuevas instituciones de una excesiva centralización que impidiese, entre otras cosas, la oportuna toma de decisiones y la eficaz atención de los asuntos públicos.

Estos organismos fueron naciendo en función de si-

tuaciones diversas y su creación no siempre obedeció a una concepción debidamente programada. Entre tales funciones -- destacan:

- a) La decisión del Estado de crear órganos para ejercer funciones que hasta el momento no desempeñaba. Unas eran necesarias para dotar de cierta estabilidad al sistema económico, como el Banco Central, que se creó en principio, para atender la necesidad de contar con un emisor único de moneda y posteriormente se constituiría como piedra angular de la regulación financiera, monetaria y crediticia nacional.

Otros se consideraron indispensables para propiciar un desarrollo económico y social sostenido, y consolidar los programas de la Revolución Mexicana, como los bancos de Crédito Agrícola y Ejidal, la Nacional Financiera, la Comisión Nacional de - Irrigación, el Banco Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, entre otros y al mismo tiempo se fortalecieron las facultades del Banco de México, a través de la aprobación de las leyes bancarias.

- b) La prestación directa, por el Estado, de ciertos servicios públicos considerados como de interés nacional, en algunos casos por su importancia, han -

sido reivindicados en exclusiva por la nación, como los encargados a la Comisión Federal de Electricidad y a los Ferrocarriles Nacionales de México; y a Petróleos Mexicanos, caso este último en el -- que se tuvo que actuar salvaguardando la soberanía nacional, medidas que en mayor medida respondieran con una presión social coyuntural, y no a una programación económica por parte del Estado.

Cabe destacar que el General Lázaro Cárdenas llegó al poder como el primer Presidente que gobernaría durante seis años con un vasto programa formal estructurado en el Plan Sexenal, que fue el primer intento de establecer un ordenamiento económico y el primero con que contó un gobierno post-revolucionario. Cárdenas actuó siguiendo dos líneas que se complementan; por una parte promovió que ningún grupo activo dentro de la economía fuese desatendido, y por otra coadyuvó al fortalecimiento de los grupos relativamente más débiles.

En esta época la heterogénea Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) dió paso a la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), organización que perseguía dar una línea congruente de acción al movimiento sindical. Asimismo las necesidades del -- campesino ejidatario, condujeron a la creación de -

la Confederación Nacional Campesina (CNC) y también favorecido el nacimiento de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), y en 1936 se creó por ley la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), que incluyó tanto a comerciantes como a industriales, con fines de representación y negociación -- frente al gobierno.

La creación y organización de estos grupos de representación de diversos intereses no sólo respondió a la necesidad de un concilio político, sino de conjugar intereses hacia el imperativo básico, el de desarrollo económico.

Durante Cárdenas se pensó que era necesario instrumentar una intervención más directa del Estado en la promoción del desarrollo, de ahí la importancia de mencionar los diversos organismos considerados en la primera parte de este inciso.

- c) Es pertinente citar también otros organismos que permitieron hacer frente al reto de consolidar la economía. La producción agrícola alcanzó un rango prioritario, sin embargo fuera de muy reducidos sectores agrícolas, el campo carecía de un sistema que facilitara el Crédito y el financiamiento. Con

la idea de asistir en este renglón se crearon en 1935, el Banco Nacional de Depósito respaldando - así los planes de la creciente Reforma Agraria que pretendía romper con el modo de explotación agrícola tradicional, el latifundio. Se creó también el Departamento Forestal de Caza y pesca, el cual pretendía defender los recursos renovables del país.

Asimismo con la creación del Banco de Fomento Cooperativo, se propició el surgimiento de un número considerable de sociedades cooperativas, algunas de las cuales serían de participación estatal, como las cooperativas de los ingenios azucareros.

En este período NAFINSA y el Banco de México, adquirieron la verdadera importancia que se les había atribuido jurídicamente.

El interés por el comercio exterior se manifestó dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con la integración de la primera Comisión encargada de promoverlo, así como la creación del Banco Nacional de Comercio Exterior.

La atención de campos de la actividad económica -- que si bien no representaban servicios básicos para la nación, constituían renglones que no siempre han podido ser atendidos adecuadamente por el Sector Privado. En ocasiones esto se de

bió a sus altos requerimientos de inversión, sus bajas tasas de utilidad y el largo plazo para recuperar la inversión, como por ejemplo ALTOS HORNOS DE MEXICO, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril y Diesel Nacional. Otras veces se debió a la intervención de empresas privadas que, estando a punto de cerrar sus operaciones por dificultades financieras, tuvieron que ser absorbidas por el Estado, con objeto fundamental de mantener fuentes de trabajo y evitar así la agudización del desempleo en el país, como Somex, Siderúrgica Nacional, Ingenio de San Cristóbal y otras.

Este tipo de organismos descentralizados y de participación estatal, permitieron al Estado una mayor intervención en la promoción del desarrollo económico, cubriendo una amplia gama de acciones, sin embargo esta gran rama de la Administración resultó difícil de encuadrar en un marco unitario que permita su efectivo control, así como su coordinación y participación armónica en las tareas del desarrollo nacional. Se crearon en total durante el período de Cárdenas 23 nuevos organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Retomando al estudio del desarrollo de los órganos centrales, se registra un aumento a quince en 1937 cuando la Secretaría de Guerra y Marina se dividió en la Secretaría de la Defensa Nacional y en el Departamento de Marina. Este último en 1940, se elevó a la categoría de Secretaría con la -

idea de encargarle la promoción del desarrollo portuario, de la marina mercante y de la pesca.

Por lo que se refiere a la atención de los aspectos de bienestar social se crearon tres departamentos más, el de Educación Física, el de Asuntos Indígenas, (encargado de - integrar los núcleos indígenas marginados), y el de Asisten-- cia Social Infantil (que en diciembre de 1937, se convirtió - en Secretaría de Asistencia Pública) al cual se le encomendó también la construcción y habilitación de Hospitales y casas de cuna.

Sumarizando en esta época se llevó a cabo una centralización de las funciones de apoyo administrativo, supri-- miéndose los Departamentos Administrativos que, como se dijo, se crearon para encargarse de proporcionar servicios comunes a otras dependencias.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público reab-- sorbió así, en 1934, al Departamento de Contraloría y en 1935 el de Aprovechamientos Generales. La Secretaría de la Eco-- nomía Nacional absorbió por su parte las atribuciones del De-- partamento de Estadística y, la de la Defensa Nacional, las del Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares.

A principios de la década de los cuarenta, al de-

satarse la Segunda Guerra Mundial, cambiaron las alternativas que se tenían sobre todo en cuanto al esquema económico planteado.

La Segunda Guerra Mundial trajo consigo una gran demanda de exportaciones, al comercio internacional mexicano. Esta gran demanda también trajo consigo la movilización de los capitales por el flujo de inmigrantes poseedores también de tecnología. Esta era la coyuntura que parecía darle a la economía nacional el apoyo necesario hacia la industrialización.

El Gobierno frente a esta coyuntura permitió y fomentó el máximo aprovechamiento, por parte del sector privado, de las oportunidades que el conflicto bélico le ofrecía. Lo que implicó que el Estado restringiera un tanto su intervención en la economía.

El Sector Público continuó invirtiendo en los ferrocarriles y el petróleo para consolidarlos. En este período se inicia la contratación de créditos con el exterior, suspendida desde la Revolución, para apoyar el financiamiento de obras de infraestructura, básicamente comunicaciones, transportes, irrigación y energéticos. La contratación de los créditos se debió a que México fue considerado un país geográficamente estratégico en la guerra.

La administración central del Estado tuvo algunos cambios; la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública se fusionaron en una sola Secretaría, la de Salubridad y Asistencia.

Cabe destacar que el Estado en este período, también invirtió en el sector manufacturero y en la industria pesada como Fundidora de Hierro y Acero, S. A., Aceros Esmaltados, S. A., Máquinas-Herramientas, S. A. e Industria Eléctrica Mexicana, S. A. de C. V. Se crearon nuevas industrias como Sosa Texcoco, S. A., Beneficios Mexicanos del Café y Guanos y Fertilizantes, entre otras.

Tampoco se descuidó el Sector de Bienestar Social, para ello se crearon en 1943 el Comité Federal de Construcción de Escuelas, el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, así como diversos institutos de investigación médica especializada.

También en 1943, se realizó un esfuerzo por reformar y coordinar de una manera amplia las actividades de la administración pública. El Ejecutivo acordó crear en 1943 una Comisión Intersecretarial, la cual debería integrarse con los subsecretarios del ramo y los secretarios generales de los departamentos administrativos, así como un representante del Procurador General de la República. Dicha comisión tendría por objetivo llevar a cabo un "Plan coordinado de mejoramien-

to de la organización 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 con seguir así un mejor aprovechamiento de los fondos públicos". Algunas de las prácticas sugeridas en esa ocasión eran verdamente revolucionarias en el campo de la Administración Pública, si se toma en cuenta que fueron formuladas hace cerca de cuarenta años. Sin embargo, sólo han llegado hasta nosotros en su calidad de intentos formales que no fueron debidamente instrumentadas y que por su desconocimiento, a menudo se les vuelve a proponer como soluciones novedosas.

Para 1947, el crecimiento y complejidad de los sectores central y descentralizado habfan alcanzado considera--bles proporciones, por lo que se hizo necesario contar con mecanismos más adecuados para maximizar su eficiencia y asegu--rar su control. La Ley de Secretarías de este año estableció, con tal propósito, la Secretaría de Bienes Nacionales e Ins--pección Administrativa, (esta ley también creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos, lo que elevó a 16 el número de dependencias centrales), con la idea de centralizar, entre otros, los asuntos relacionados con:

- a) La conservación y administración de los bienes nacionales.
- b) La celebración de contratos de obras de construc-

ción que se realizaran por cuenta del Gobierno Federal o de los territorios federales y departamentos del Distrito Federal.

- c) La vigilancia de la ejecución de los mismos.
- d) La intervención en las adquisiciones de toda clase, y
- e) Por primera vez, en el caso de una Secretaría, la realización de estudios y la sugerencia de las medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública.

Asimismo, buscando elevar el total de la productividad del ya complejo aparato administrativo descentralizado, que había ido creciendo por agregación, coyunturalmente, y - que no contaba con un adecuado mecanismo de control, se expidió en 1947 la primera ley para el control de Organismos Descentralizados.

En este ordenamiento se estableció que dichas instituciones quedaban sujetas a la supervisión financiera y -- control administrativo del Ejecutivo Federal.

Para propiciar el cumplimiento de esta ley, se -- creó por decreto, del 27 de enero de 1948, la Comisión Nacio

nal de Inversiones, como Órgano administrativo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargada de asumir las funciones de control, vigilancia y coordinación sobre los organismos descentralizados y empresas de participación - estatal.

En 1949 se derogó el decreto que creaba la Comisión, asignando, por una parte las funciones correspondientes a las instituciones nacionales de Crédito y de Seguros a las comisiones nacionales respectivas, y para atender al sector restante, se facultó a la Secretaría de Hacienda para crear el órgano correspondiente, lo que se hizo hasta 1953 al establecer el Comité de Inversiones dependiente de su Dirección de Crédito.

Sin embargo, desde ese momento se empezó a dar participación a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en el control de algunos organismos, como el caso de la Comisión Federal de Electricidad en el campo de las compras de inversión de obras y de adquisiciones en términos generales, aunque el control financiero lo conservaba la Secretaría de Hacienda.

En 1954 el Comité dejó de depender de la Secretaría de Hacienda, para depender directamente del Presidente con el mismo nombre de Comité de Inversiones.

Durante los años 1954-1955, el Banco de México, Na-

cional Financiera y el Banco Nacional de Comercio Exterior -- iniciaron una activa búsqueda de Créditos en el exterior para continuar el Estado con su política de crecimiento económico.

Cabe recordar que en 1954, las finanzas públicas y la competitividad con el exterior, recomendaron una Devaluación del peso contra el dólar (de 8.65 a 12.50). Sin embargo las presiones inflacionarias siguieron intensificándose, lo que -- llevó a contraer el gasto público. Sin embargo, esta estrategia que intentaba responder a las circunstancias del momento, provocó que se agudizaran los problemas de mantener una equitativa distribución de la riqueza y la generación adecuada de empleos.

Como resultado de las tareas encomendadas a Nacional Financiera, S. A., el Estado adquirió participación, tanto mayoritaria como minoritaria, en numerosas empresas manufactureras nacionales, algunas de las cuales habfan fracasado en manos de la iniciativa privada.

• Sin embargo, el proteccionismo industrial ilimitado y poco selectivo por parte del Estado, contribuyó a crear una industria con altos costos, de escasa eficiencia, de bajos salarios y por lo mismo, con un alto costo social y político al largo plazo. Por esta razón nuestros productos volvieron a enfrentar el problema de la baja competitividad, con respecto a los extranjeros.

En la ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, se creó el Departamento de Turismo, lo que elevó a 18 el número de dependencias centrales, además se produjo una reforma importante dentro del proceso que se reseña. Se estableció una dependencia específicamente encargada de auxiliar al Ejecutivo en la Planeación, Coordinación y Evaluación del desarrollo económico y social, así como en la Programación del gasto público: la Secretaría de la Presidencia. A ésta se le facultó asimismo para "coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la Administración Pública y para estudiar las modificaciones que a ésta deben hacerse. Esta Secretaría absorbió así las funciones de la antigua Comisión Nacional de Inversiones, encomendando desde entonces su desempeño a una Dirección General de la Secretaría de Hacienda. También se le asignaron funciones que desempeñaban la Secretaría Particular del Presidente y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Esta por su parte, se transforma en la del Patrimonio Nacional, y por lo que toca a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se le concedieron importantes facultades de control y vigilancia.

Buscando, además, propiciar una mejor coordinación de las dependencias la nueva ley dispuso además que el Presidente de la República podría constituir Comisiones Intersecretariales para el despacho de asuntos en que debían intervenir varias secretarías o departamentos del Ejecutivo Federal.

Más tarde, por decreto del 13 de marzo de 1959, se constituyó la Junta de Gobierno de los organismos o empresas del Estado, como órgano administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, encargada de asumir las funciones de control y vigilancia de esas empresas, con excepción de las encargadas a las comisiones nacionales de Crédito y Seguros. Esta junta se integró por las Secretarías del Patrimonio Nacional, de Hacienda y Crédito Público y de la Nacional Financiera.

El crecimiento desmesurado del sector público puso de manifiesto que éste había venido realizándose básicamente por agregación, es decir, sin un plan que lo guiase o coordinase globalmente. Entre las casi 350 instituciones estatales y paraestatales que habían en 1960, era fácil encontrar una amplia gama de objetivos (algunos duplicados y a veces contradictorios entre sí) además de una gran diversidad de modelos de organización, estilos de dirección y anacronismo de sistemas administrativos. Debido a estas causas, en buena medida, los cambios sexenales de Administración se caracterizaban por pérdidas de control sobre el complejo aparato administrativo, lo cual se tradujo en una espiral creciente de gastos, sobre todo por parte de las empresas descentralizadas con actividades económicas diversas y con un grado considerable de autonomía. Por esta situación descrita y con objeto de procurar -- una mejor programación y una mayor coordinación del gasto público, se crearon la Secretaría de la Presidencia, las Comi--

siones Intersecretariales y las Juntas de Gobierno.

Posteriormente, se formularon diversas reglamentaciones tendientes a implementar las medidas administrativas - previstas en la ley de 1958, sobre la programación y coordinación de las actividades públicas. Un ejemplo lo constituye - el acuerdo presidencial que faculta a la Comisión Intersecretarial para la formulación de planes nacionales de Desarrollo Económico y Social de julio de 1961. Este dispone que para - alcanzar los objetivos y metas nacionales se intensificarán - entre otras tareas "la coordinación de las actividades del -- sector público y la promoción de las modificaciones que requiera la Administración Pública."

En 1962 un segundo acuerdo subraya los criterios - para estudiar las modificaciones que requería la administra-- ción pública. El 9 de abril de 1965 se creó en la Secretaría de la Presidencia, por acuerdo verbal del subsecretario, la - Comisión de Administración Pública (según consta en actas de la misma Comisión), encargándole el cumplimiento del artículo 16, fracción 14 de la Ley de Secretarías, y se le señalaron, como objetivos, los siguientes:

- 1.- Dictaminar la más adecuada estructura de la admi-- nistración pública y las modificaciones que debe-- rían hacerse en su actual organización para:

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

2.- Proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan.

Paralelamente en 1963, se elevó a la categoría constitucional la legislación que protege a los trabajadores al servicio del estado, y se señaló como base para la selección y ascenso del personal los conocimientos y la aptitud, en lugar de que sólo se considerase la antigüedad y la eficiencia, como factores escalafonarios, dando principio así a la aplicación de un sistema de evaluación de puestos y calificación de méritos.

Buscando así mismo una mayor eficacia en el ejercicio de sus funciones, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, fue dividida en dos de--

pendencias, la de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas.

Para 1963 el número de organismos públicos aumentó a más de seiscientos.

Para el control de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, el 26 de febrero de 1965, se modificó y adicionó el decreto que creó - la Junta de Gobierno de los organismos y empresas de Estado. En esta ocasión la Junta quedaba integrada por los funcionarios de máxima jerarquía de la propia Secretaría del Patrimonio Nacional y tenía como facultades entre otras las de:

- a) Proyectar las normas para su control, excepción hecha de las instituciones nacionales de Crédito, organizaciones auxiliares nacionales de Crédito y las instituciones nacionales de Seguros y Finanzas;
- b) Someter al Ejecutivo Federal y, previa su aprobación promover por los conductos y medios legales pertinentes, la modificación de la estructura y bases de organización y operación de estos organismos;
- c) Llevar el registro de todos los organismos y empresas sujetas al control y vigilancia de la Secretaria

ría del Patrimonio Nacional, y

- d) Aprobar las reglas e instructivos generales y especiales a los que deban sujetarse las oficinas técnicas y administrativas dependientes de la Junta - para ejercer las funciones de control y vigilancia que les correspondían.

El 27 de diciembre de 1965 se aprobó una nueva ley para el control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que, recogería en su texto las disposiciones de la ley de 1947. Finalmente el 31 de diciembre de 1970 se publicó una nueva versión de esta ley ampliando el control también a las empresas en que el Estado participa en forma minoritaria.

La importancia alcanzada por los organismos descentralizados y empresas de participación estatal en la vida económica del país la revela el dato que para 1971 el sector público recibiría de este sector alrededor del 70% de sus ingresos globales, al mismo tiempo que se le destinaría más del -- 61% del gasto público total de acuerdo a los pronósticos presentados por la Secretaría de la Presidencia.

Fue característico del programa de Reforma Administrativa del Gobierno del Lic. Luis Echeverría, el énfasis de que la creación de todos los organismos descentralizados y em

presas de participación estatal fue un acierto, ya que sólo así se pudieron atender funciones de desarrollo. Sin embargo, no sólo se requería simplificar y coordinar el sistema de control existente, sino que era indispensable la creación de mecanismos que permitan programar su acción en forma coordinada y tomando en cuenta los financiamientos que establezcan las dependencias del Sector Central.

Por su parte, la Secretaría de la Presidencia, por medio de la Comisión de Administración Pública, realizó de 1965 a 1967 un diagnóstico global y en 1968 determinó integrar un Secretariado Técnico permanente como órgano de estudio y apoyo. A este grupo de trabajo se le encomendaron funciones de enlace con los organismos públicos, facultándolos asimismo para apoyar técnicamente el análisis, programación, promoción y evaluación de proyectos específicos de reforma en los distintos sistemas y dependencias de administración pública.

Durante los últimos dos años de la Administración del Presidente Díaz Ordaz, la Secretaría de la Presidencia realizó las tareas expresadas en el párrafo anterior, contando -- con la colaboración de funcionarios de las distintas entidades públicas, encargados de las diferentes áreas sometidos a estudio. Para esta revisión colegiada se constituyeron comités -- técnicos consultivos por sistema de apoyo administrativo y por sectores de actividad económica.

En 1971, al iniciar su gestión de Gobierno, el Presidente Luis Echeverría, con base en estos antecedentes y experiencias, dispuso institucionalizar varias de las recomendaciones formuladas en los trabajos de la Comisión de Administración Pública. Así lo demuestran los acuerdos presidenciales de enero y marzo de 1971, que ordenan la creación de Comisiones, sistemas de Administración y de unidades de Programación y de Organización y Métodos en las dependencias del Ejecutivo, para cuya coordinación la Secretaría de la Presidencia creó las direcciones de estudios económicos y de estudios administrativos, así como las reformas a la ley para el control de Organismos Descentralizados y Empresas de participación estatal.

Dada la importancia del modelo de Reforma propuesto por el Lic. Luis Echeverría, nos ocuparemos de su detalle en un capítulo posterior, con el fin de apoyar el marco teórico y detallar el marco específico que comprende y revela la importancia que tiene en el tema que nos ocupa.

CAPITULO II

INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE ACCION DE LA REFORMA

1. ALGUNOS INTENTOS DE ORGANIZACION HACIA UN PROGRAMA DE REFORMA INTEGRAL.

El modelo de Reforma Administrativa instrumentado durante la gestión del C. Lic. Luis Echeverría Alvarez, re presenta históricamente el intento más detallado de organizar al país, en base a un Diagnóstico de la situación y una reestructuración a todos los niveles, tanto dependencias centrales del Ejecutivo, como órganos descentralizados y empresas de participación estatal y a todos los sectores de la actividad económica, política y social.

1.1 Consideraciones Preliminares

El modelo de Reforma es concebido en principio como un proceso sistemático que requiere una programación y una instrumentación similares a las que se emplean para planificar el desarrollo económico.^{1/} Sin embargo, el modelo de Reforma reclama un método propio que permita la utilización más eficiente del acervo técnico, en materia administrativa y debidamente adaptado a nuestra realidad.

Asimismo, se parte de una conciencia clara de que

^{1/}posteriormente se trata el modelo de planificación económico y lo referente a algunos intentos de planificación en México.

no deben pretenderse imitaciones, sino siempre tomando en cuenta los problemas que caracterizan nuestro particular proceso histórico social. Es decir, el programa de Reforma debe estar fundamentalmente ligado al proceso de Desarrollo integral.

Por otra parte debe considerarse que México durante el período de referencia (1970-1976), no contaba con un verdadero plan formal de desarrollo económico que sirviera de punto de referencia para la instrumentación de la Reforma Administrativa. Aunque a este respecto Fernando Solana manifiesta que para él la Reforma se vincula a todos los objetivos nacionales y no necesariamente a un programa de Desarrollo.^{2/} Sobre todo porque el enfoque general de la Reforma no es puramente "desarrollista", sino que busca la mayor eficacia del Sector Público para el cumplimiento cabal de sus objetivos.

1.2 Marco General de Referencia

Dentro de este marco general se precisan con claridad los objetivos generales y particulares de cada una de las dependencias del poder Ejecutivo, Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados, Empresas de participación Estatal o Fideicomisos Públicos, estructurados jurídica y administrativamente de diversas maneras y bajo distintas funciones.

^{2/} Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales.- Administración Pública y Cambio Social Núm. 92, págs. 54-56.

Para este marco general de referencia, fue conveni-
do que para su estudio las actividades gubernamentales sean --
consideradas por sus fines (sociales, económicos, políticos y
culturales), por sus actividades sustantivas, (como sería el
caso de la prestación de los servicios públicos o la producción
de bienes para el consumo público) y actividades objetivas o de
apoyo técnico o administrativo, para el debido cumplimiento de
las primeras (como serían las funciones de programación, presu-
puesto, información, administración de recursos humanos y mate-
riales, así como de control y evaluación).

Todas estas actividades del Estado pueden a su vez
estudiarse en su dimensión micro y macro administrativa, es
decir desde el punto de vista interno de cada institución, con-
siderada como organismo total (micro administración), o anali-
zando la acción conjunta de dos o más dependencias, cuando con-
curren al desempeño de una o varias funciones gubernamentales
(macro administración)

El análisis macroadministrativo de las actividades
consideradas como fines sociales, puede realizarse agrupándoo--
las convencionalmente en lo que los economistas denominan sec-
tores - agropecuario, industrial, comercio exterior, bienestar
social, comunicaciones y transportes y otros.

Para las actividades de apoyo, el análisis macroad-
ministrativo conviene utilizar el enfoque de sistemas. Este -

enfoque parte de la base de que cada institución o dependencia pública cuenta en su estructura interna con unidades que le prestan servicios de apoyo técnico administrativo o le suministran recursos para su adecuado funcionamiento. Pero si bien estas unidades dependen administrativamente de su titular, generalmente tienen que atender como dependencias centralizadas alguna función, por ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en lo que respecta a la integración del presupuesto anual y proyectar y calcular los ingresos tanto de la federación, como del Departamento del Distrito Federal. -Ver gráfica Metodología Propuesta para el Análisis-

El programa global de la Reforma Administrativa debe orientarse, por tanto, a la previsión de los cambios que se requieren a tres niveles:

- a) Instituciones
- b) Sistemas de apoyo administrativo
- c) Sectores de Actividad

De acuerdo al programa de acción, estrategia y prioridades que señale el titular del Ejecutivo Federal.

Las Reformas institucionales (microadministrativas) se han encargado a los funcionarios responsables de cada entidad.

Es conveniente señalar que tanto los sistemas como los sectores a diferencia de las instituciones, carecen de líneas jerárquicas bien definidas y sus relaciones de dependencia no siempre son directas, por lo cual no pueden ser siempre administrados en forma plena. Sólo son regulables en la medida en que se pueden orientar, coordinar y evaluar sus actividades. A su vez, cada uno de estos sectores y sistemas deben entenderse como parte de un sistema mayor, homogéneo y coherente que es la Administración Pública. No se les debe concebir como entidades aisladas de acción unilateral. Así, las dependencias que tienen a su cargo la coordinación de un sector de actividad económica o un sistema de apoyo, al elaborar o llevar a cabo sus programas de reforma, tendrán que analizar y tomar en cuenta la complejidad de sus interrelaciones, a fin de contribuir efectivamente a la eficacia de la Administración Pública en su conjunto.

1.3 Criterios Fundamentales

La historia ha demostrado que, sobre todo en los países en vías de desarrollo como el nuestro, las reformas administrativas sistemáticas y científicamente planeadas solo -- han tenido resultados concretos cuando han estado asociados a reformas de tipo social, político, económico y cultural.

Esta característica de la reforma administrativa de formar parte del proceso global de cambios sociales, la convier

te en una modificación artificial. Requiere, por lo mismo, una clara decisión de alto nivel y de un consenso para su realización, es decir, se requiere no solo la decisión del jefe del Ejecutivo sino también que los funcionarios y empleados pú**u** blicos a los que en forma directa se refieran las reformas pro**u** puestas, participen en su estudio y programación. La activa - participación de quienes cuenten con la autoridad, la informa**u** ción y la experiencia operativa que sean necesarias en cada ca**u** so, permitirá la aportación de puntos de vista y conocimientos acumulados a lo largo de los años servirá para que compartan - la responsabilidad de ordenar y ejecutar las reformas.

1.4 Estrategia

La Reforma Administrativa, una vez relacionada con los objetivos de gobierno, debe ceñirse a un proceso sistemá**u** tico y cuidadoso de programación e instrumentación. a) Debe -- contar con metodologías apropiadas y utilizar el acervo de téc**u** nicas actuales que le permitan no reincidir en algunos de los errores en que se ha incurrido. b) Debe comenzar con la in-- vestigación y el análisis detenido de la estructura y funciona**u** miento actuales de la Administración Pública. c) Debe proceder a diagnosticar su propio comportamiento, conocer sus estruc**u** turas, sus vínculos con el medio ambiente externo y las pautas de su desempeño, para jerarquizar sus necesidades y programar sus acciones específicas. d) Una vez jerarquizadas las necesi**u** dades y establecidas las prioridades, es necesario contar --

con los instrumentos legales y administrativos que permitan - establecer una infraestructura reformadora institucionalizada.

De acuerdo con estas ideas, la programación de la reforma se inició con la investigación y el análisis de la actual estructura y funcionamiento, tanto macro como microadministrativa, del aparato burocrático estatal. Se investigó - cuantas entidades lo integran, así como cuáles de ellas operan dentro de cada sector de actividad económica, social y político-jurídico y cuáles tienen asignadas funciones normativas y de coordinación o control en los sistemas administrativos comunes a varias dependencias.

Esto permitió a su vez la formulación de un diagnóstico general con miras a caracterizar el desarrollo y complejidad actuales de la Administración Pública, en el que se señalaron los campos en los que se ha avanzado considerablemente, -- así como aquellos en los que se requieren cambios fundamentales. En cuanto a éstos últimos se destaca la importancia de - hacer un señalamiento claro de los principales problemas y su jerarquización y cuantificación.

Esta etapa previa permitió la elaboración de un programa global de Reforma, que fije los objetivos generales, los enfoques, las políticas a seguir en el corto mediano y largo plazos, al mismo tiempo que permita una clara designación de los responsables de cada área o proyecto.

El programa Global de Reforma pretende garantizar que los estudios referentes a la revisión interna de las instituciones, se lleven a cabo sin desconocer los análisis que ha-
brán de realizarse en torno a los sistemas y sectores macroad-
ministrativos. Cada institución como sujeto individualizado de
derechos y obligaciones puede ser estudiada desde el punto de
vista de su objetivo propio. En este caso se buscará optimi-
zar cuantitativa y cualitativamente su producto o servicio, me
diante la utilización racional de sus recursos y ajustando su
actividad al marco jurídico.

Conviene destacar también, que las instituciones
constituyen organizaciones típicamente administrables, porque
cuentan con una línea jerárquica de mando claramente definida
que permite a sus titulares:

- a) Fijar los objetivos que pretenden alcanzar.
- b) Dividir racionalmente el trabajo de los órganos
de línea y de los de apoyo.
- c) Conseguir, asignar y combinar los recursos nece
sarios, buscando su mayor aprovechamiento.
- d) Dirigir y supervisar los esfuerzos realizados.
- e) Evaluar su desempeño conforme a los planes, las
normas y otras directivas existentes y,
- f) Ordenar las medidas de Reforma Administrativa
que sean necesarias, a fin de elevar la eficien
cia de la institución para mejorar el cumplimien

to de los objetivos que tiene señalados.

1.5 Objetivos del Programa Global de Reforma 1971-1976

Desarrollar una administración pública que permita:

- a) Al titular del Ejecutivo Federal, llevar a cabo con la mayor eficacia posible los objetivos y programas por medio de los cuales desempeña sus atribuciones constitucionales principalmente -- los relacionados con la actual estrategia de de sarrollo económico y social y los que atañen a las funciones fundamentales de defensa de la soberanía nacional, conservación de la paz pública y mejoramiento constante de las condiciones de vida de los mexicanos.

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

- c) A los trabajadores al Servicio del Estado, desem
peñar sus actividades al amparo de un sistema de
personal moderno y equitativo, que tomando en
cuenta sus conocimientos y aptitudes, se preocu
pe por generar en los servidores públicos las -
estructuras mentales y la preparación que recla
ma el actual desarrollo del país.

- d) A los ciudadanos y a la sociedad en general, su
constante mejoramiento económico, social, polí-
tico y cultural, así como una atención eficien
te en los asuntos que tengan que tramitar y en
los servicios que tengan derecho a demandar an-
te las dependencias públicas.

El acuerdo del 28 de enero de 1971 dispone que las reformas que se requieran dentro del ámbito de cada institu--
ción (microadministrativas), serán responsabilidad directa de su respectivo titular, el cual deberá someterlas a la conside-
ración y aprobación del ejecutivo.

Por su parte, las reformas que se refieran al ámbi-
de dos o más dependencias (macroadministrativas), ya sea en --
función de sectores o sistemas comunes, serán promovidas y coor
dinadas por la Secretaría de la Presidencia, que deberá someter
las a la consideración del Ejecutivo Federal.

De la metodología adoptada en este programa de reforma se desprendió la necesidad de establecer mecanismos de reforma, tanto a nivel de instituciones como para el estudio de los sectores y sistemas macroadministrativos. Estos mecanismos se detallan en el primer programa de los once que integran el programa global.

1.6 Programas que integran el Plan Global 1971-76

El plan global, en su conjunto debe considerarse como un útil marco de referencia para la coordinación de acciones específicas que se programen y para garantizar su secuencia lógica. Pero conviene destacar que la acción reformadora sólo puede llevarse a través de proyectos específicos que tomen en cuenta las prioridades establecidas y la coyuntura existente para cada caso.

La instrumentación de dichos proyectos específicos requerirá siempre la decisión de quienes tengan a su cargo la reforma de cada área u organismo. Debe procurarse la participación y corresponsabilidad de las instituciones que tienen encomendadas las áreas, sistemas o sectores sometidos a estudio. Por ejemplo, el sistema de recursos materiales (locales, adquisiciones y equipo) sólo puede estudiarse en colaboración con las Secretarías de Hacienda y Patrimonio Nacional. El sistema de Estadísticas habrá de realizarse con la Secretaría de Industria y Comercio y el Banco de México entre otros.

Sin embargo, no es suficiente la participación ins
titucional. Conviene consultar en cada proyecto a los respons
sables de los niveles operativos, que son los que conocen a
fondo los problemas reales y quienes tendrán a su cargo la im
plantación de las reformas propuestas. El empleo de comités
técnico consultivos fue un mecanismo de participación a este
respecto. Para analizar la reforma al sistema de archivo se
ha consultado la experiencia de jefes de oficina de archivo -
de las dependencias públicas; y lo mismo puede hacerse con los
encargados de oficinas de personal, programación, organización
y métodos, consulta jurídica, adquisiciones, almacenes, centr
os de cómputo, etc.

En cada caso necesariamente se ponderará la viabili
dad y oportunidad de los proyectos, así como su relación con
las prioridades y objetivos globales del programa gubernamental. Siempre habrá de considerarse la amplitud del campo de
actividad, la magnitud de los obstáculos y el empleo racional
de los recursos humanos y financieros disponibles.

La estrategia de reformas parciales no implica
atraer puntos aislados en forma incoherente, ya que dichas ac
ciones deben ceñirse en lo básico, al marco de referencia general. Esto permitirá que por aproximaciones sucesivas, las
acciones específicas vayan conformando la solución integral
que se plantea al modelo global de reformas.

No es posible tampoco que la realización de todos los programas se lleve a cabo al mismo tiempo. Algunas áreas han sido de tal manera analizadas y conocidas, que se pueden empezar a programar de inmediato, otras requieren una fase de investigación previa a la elaboración de proyectos específicos; de un diagnóstico de las áreas involucradas, de una implantación inmediata o bien de una evaluación de resultados obtenidos, mediante comparaciones periódicas contra el marco de referencia y el programa o proyecto original.

El programa global de reforma planteó la posibilidad de llevar a cabo once programas. El primero de ellos, como fue comentado anteriormente, se refiere a la instrumentación de la infraestructura del sistema de reforma. Los siguientes nueve fueron enunciados siguiendo la secuencia de los procesos del ciclo administrativo (planeación, organización, integración de recursos, dirección y control) y se relacionan con la racionalización de los sistemas de apoyo (auxiliares y asesores) prioritarios para la administración. El programa número once está dedicado a buscar la sistematización de las acciones sectoriales y regionales del Sector Público.

A continuación se enuncian los once programas:

I. INSTRUMENTACION DE LOS MECANISMOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA.

- Establecimiento de los órganos y mecanismos de reforma.
- Promoción de la ejecución del programa mínimo de reforma en las dependencias.
- Apoyo y asesoría a los órganos y mecanismos de reforma.

II. REORGANIZACION Y ADECUACION ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA DE PROGRAMACION.

III. RACIONALIZACION DEL GASTO PUBLICO.

IV. REESTRUCTURACION DEL SISTEMA DE INFORMACION Y ESTADISTICA.

V. DESARROLLO DEL SISTEMA DE ORGANIZACION Y METODOS.

VI. REVISION DE LAS BASES LEGALES DE LA ACTIVIDAD PUBLICA FEDERAL.

VII. REESTRUCTURACION DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS.

VIII. REVISION DE LA ADMINISTRACION DE RECURSOS MATERIALES.

IX. RACIONALIZACION DEL SISTEMA DE PROCESAMIENTO
ELECTRONICO DE DATOS.

X. RACIONALIZACION DE LOS SISTEMAS DE CONTROL ADMINI
NISTRATIVO Y DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL.

XI. MACRO REFORMA SECTORIAL Y REGIONAL.

Estos programas integran el programa global de re-
forma 1971-76 y solo serán detallados brevemente, enfatizando
sobre todo los objetivos que contenían y algunas consideracio
nes relevantes.

I. INSTRUMENTACION DE LOS MECANISMOS DE REFORMA
ADMINISTRATIVA.

I.1 Antecedentes.

La Historia de la Administración Pública muestra
como desde sus inicios (como se señala en el primer capítulo),
se han llevado a cabo diversos intentos de crear mecanismos pa
ra el estudio y mejoramiento de la actividad administrativa --
con vistas a introducir reformas en cada dependencia y en el
sector público en su conjunto.

Una revisión somera de las medidas de reforma rea-
lizadas e intentadas a lo largo de casi 150 años, revela que

casí siempre resultaron aisladas. No se mantuvo una relación de continuidad entre ellas y, generalmente, no alcanzaron a ser instrumentadas de una manera completa.

El principal problema que afrontaron fue la falta de apoyo y la carencia de órganos o mecanismos técnicos apropiados para estudiar e implantar las medidas propuestas, así como para propiciar una eficaz participación de todos los niveles de la administración en el proceso de formulación y realización de las mismas.

Hasta 1930, los titulares de las instituciones solían encargar la función de mejoramiento administrativo a los jefes de las respectivas ciudades internas, lo cual impedía la acumulación de experiencias y la necesaria continuidad que permitiera sistematizar los esfuerzos llevados a cabo.

Uno de los primeros intentos por realizar estudios sobre la eficiencia de los servicios públicos, a partir de un órgano externo a las propias entidades, se registró el 10 de octubre de 1932, al encomendarse estas facultades a la Oficina Técnica Fiscal y de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En 1943 se estableció una comisión intersecretarial de carácter permanente para los mismos efectos. Cuatro años más tarde se creó en la Secretaría de Bienes Nacionales e Ins

pección Administrativa, la Dirección de Organización Administrativa.

Esta Dirección estuvo encargada de efectuar estudios y de recomendar planes al Jefe del Ejecutivo para mejorar la Administración Pública. Si bien esta unidad realizó análisis valiosos sobre los principales problemas de la estructura y funcionamiento del Gobierno Federal, no contó con el apoyo adecuado para cumplir sus objetivos.

La primera unidad de análisis administrativo con características estructurales propias para revisar el ámbito interno de una dependencia, se creó al inicio de los años 50 en el Banco de México. Pocos cambios se experimentaron durante la década de 1954 a 1964. En este lapso se crearon algunas unidades de Organización y métodos, respondiendo a las necesidades particulares de cada dependencia, sobre todo aquellas que contaban con mayores recursos, pero su influencia no rebasó el ámbito de sus respectivas instituciones, ni tomó en cuenta al conjunto del sector gubernamental.

En 1958, la facultad de estudiar las reformas administrativas que requiere el sector público pasó a la Secretaría de la Presidencia, la que, en 1965, estableció la Comisión de Administración Pública. Por considerarse imposible resolver todos los problemas que implicaba una reforma administrativa a fondo, a partir de una unidad central de estudio y deci-

siones encomendado a un pequeño grupo de trabajo, se recomendó que en cada entidad gubernamental, se estableciera una unidad a la que convencionalmente se llamaría de Organización y Métodos (UOM).

Estas unidades estarán encargadas de analizar y proponer medidas de racionalización administrativa, así como de asesorar a los funcionarios responsables de las mejoras internas de cada dependencia. De esta manera se precisaron las bases institucionales para iniciar el estudio y reforma de la administración Pública Federal.

La creación de estas unidades de análisis administrativo interno se impulsó de 1965 a 1970. Sin embargo, la falta de un instrumento legal que garantizara formalmente su acción como unidades asesoras de cada titular ocasionó que se les relegara, al estudio de medidas menores y generalmente aisladas.

La ausencia de participación y de un apoyo decidido, así como la falta de un acceso directo a los más altos niveles de autoridad obstaculizó también la acción de estas unidades. Muchas de las medidas que estas propusieron se orientaban a la búsqueda de "la eficiencia por la eficiencia misma". Esto se debió, en buena medida, a que no siempre estuvieron vinculadas al proceso de programación del organismo al que se hallaban incorporadas, ni mucho menos al Sector Público.

Al definir la nueva estrategia para la reforma, el Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Álvarez, dictó los acuerdos presidenciales publicados en los diarios oficiales del 28 de enero y 11 de marzo de 1971. Estos acuerdos se basan en la idea de vincular los esfuerzos de reforma administrativa con las metas y programas que deben perseguir las dependencias del sector público.

Se acordó así el establecimiento de una Comisión - interna de Administración (CIDA) en cada entidad del sector público federal, integrada por los responsables de las diversas funciones de la dependencia y presidida directamente por su titular. Las comisiones internas contarán con el apoyo técnico de las unidades de Organización y Métodos (UOMs) y de las Unidades de Programación (UPs), a cuya creación se refieren también los acuerdos.

Estas Comisiones Internas de Administración fueron concebidas para plantear y realizar, en el ámbito interno de cada entidad, las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas, así como incrementar su propia eficiencia.

De esta forma se buscaba contar con la participación directa y la corresponsabilidad de todos los funcionarios encargados de las atribuciones sustantivas y de apoyo en cada entidad del Gobierno.

Las Unidades de Organización y Métodos, con esta estrategia, quedarán ubicadas bajo el mando directo del titular de cada dependencia, o del funcionario en quién éste delegue autoridad suficiente en materia de coordinación y racionalización administrativa. Asimismo, se encargarían de auxiliar técnicamente a las comisiones internas de Administración en los estudios y proyectos que éstos determinen.

Las unidades de Programación también formarán parte de la Comisión interna de Administración, a fin de que los trabajos de reforma administrativa se orienten a la adecuación de los sistemas, estructuras y métodos en función de las metas y programas específicos de cada dependencia. Las unidades de Programación están encargadas de asesorar a cada titular en el señalamiento de sus objetivos, y en la formulación de sus programas de actividades e inversiones, para lo cual recabaría la información que permita determinar los recursos necesarios para cada caso.

Tanto las unidades de programación como las de Organización y Métodos de cada dependencia, se coordinarán técnicamente con la Secretaría de la Presidencia a través de las direcciones de Estudios Económicos, Inversiones Públicas y Estudios Administrativos. Esta última habrá de relacionarse con las Comisiones Internas de Administración y mantendría un estrecho contacto con las Unidades de Organización y Métodos, con objeto de que los trabajos de cada una se ajusten a los

programas globales de reforma.

Por último, a la Secretaría de la Presidencia correspondería promover y coordinar el Plan Global de Reforma Administrativa. Fue facultada para compatibilizar los propósitos y armonizar los esfuerzos de reforma de cada dependencia, así como para establecer los sistemas y normas comunes que se refieran a dos o más instituciones (ART. 16, Fracción III de la Ley de Secretarías). Como órgano coordinador de la formulación, aplicación y evaluación de las medidas de reforma se promovieron los comités y comisiones técnico-consultivos, en donde se intercambiarían experiencias, ideas e información, que permitan armonizar y compatibilizar los proyectos de las instituciones. (Ver gráfica Mecanismos e Instrumentos de la Reforma Administrativa).

I.2 Objetivo General

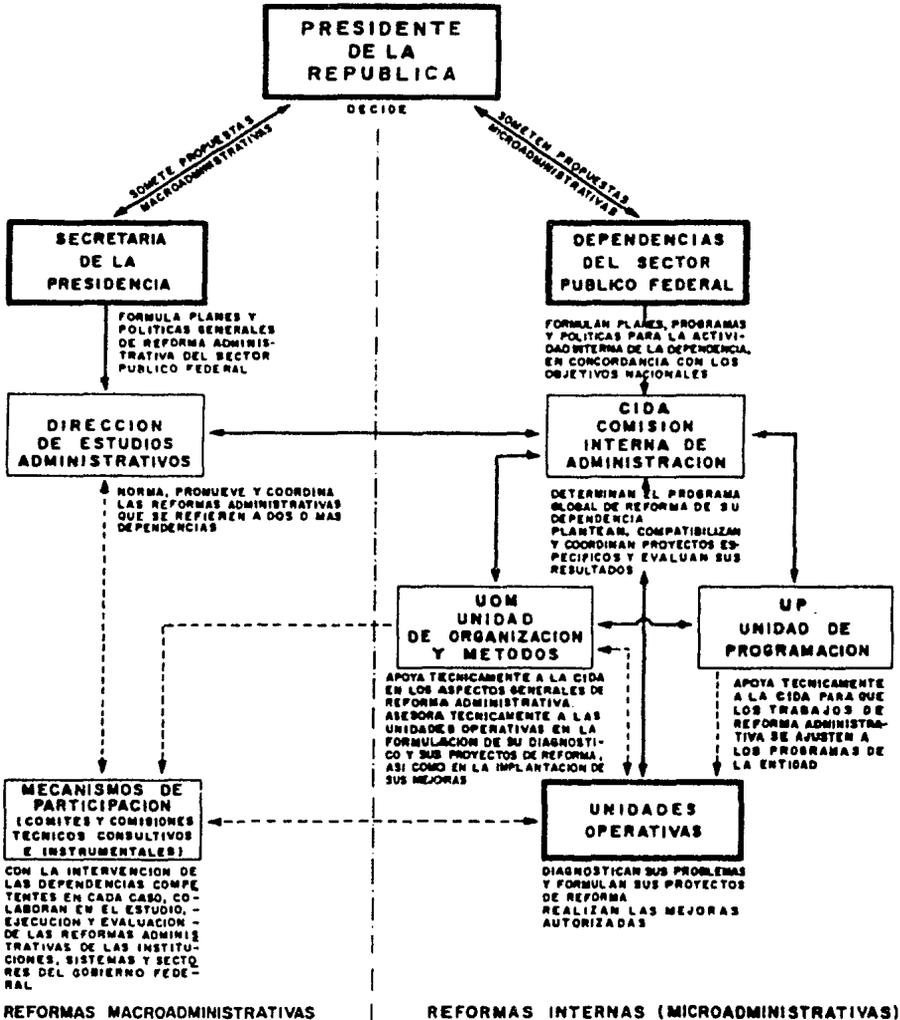
Establecer o adecuar, en su caso, los órganos y mecanismos que permitan promover e implantar las reformas administrativas que requieran las entidades del ejecutivo, así como establecer los sistemas de comunicación y coordinación necesarios para compatibilizar el proceso en su conjunto.

I.3 Objetivos Particulares

A corto plazo:

MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA
DIRECCION DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS
DEA / OOM / Octubre - 1971



REFORMAS MACROADMINISTRATIVAS

REFORMAS INTERNAS (MICROADMINISTRATIVAS)

— ORGANISMOS OPERATIVOS

— INSTRUMENTOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

- a) Establecer las Comisiones Internas de Administración en cada una de las dependencias públicas.
- b) Establecer o adecuar Unidades de Programación (UPs) para auxiliar a los titulares de cada dependencia en la determinación de sus objetivos, metas y programas, para lo cual recabarán e interpretarán la información económica y social necesaria.
- c) Establecer o adecuar Unidades de Organización y Métodos (UOMs) que asesoren técnicamente a los titulares, CIDAs y Unidades Operativas de cada dependencia en lo relativo a la revisión, diseño y ejecución de las mejoras que procedan en sus estructuras y sistemas de trabajo.
- d) Establecer el Comité Técnico Consultivo de Organización y Métodos como mecanismo de participación entre los responsables de las distintas unidades de análisis administrativo de cada dependencia.
- e) Establecer o adecuar las unidades de apoyo administrativo que sean necesarias para auxiliar al mejoramiento y modernización de los sistemas de trabajo de las dependencias.

A mediano plazo:

- a) Proporcionar apoyo técnico e información que permita el desarrollo de las UOMs.
- b) Promover y coordinar la ejecución de un programa mínimo, de reformas internas, que sirva a las distintas dependencias como punto de partida.
- c) Elaborar y publicar las guías técnicas y los manuales administrativos que otorguen unidad a los instrumentos que habrán de utilizar los UOMs, las UPs y los sistemas de apoyo administrativo (Información y Estadística, Sistematización de Datos, Correspondencia y Archivo, Administración de Recursos Humanos, Presupuesto, Contabilidad, etc.)

Esto permitiría sentar criterios y convenciones homogéneas para facilitar el intercambio de información y experiencia.

II. REORGANIZACION Y ADECUACION ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA DE PROGRAMACION.

II.1 Consideraciones Previas.

Entre las más graves dificultades que han encarado los intentos de planificación y ejecución de los programas de desarrollo como se señalan en un capítulo posterior, destacan las deficiencias de la estructura administrativa tradicional

en cuanto a conceptos, organización y funcionamiento requieren cambios a fin de ajustarse al proceso dinámico de cambio económico, social y político.

En este sentido, la administración de Echeverría hizo cambios significativos en el marco institucional reagrupando y ampliando las funciones de algunas entidades del Sector Central y creando nuevos organismos y mejorar los servicios de algunas áreas de actividad. Entre otros destacan el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Instituto Nacional de Energía Nuclear, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, la Comisión Nacional Tripartita (funcionarios, empresarios y trabajadores), etc.

La amplitud del Sector Público requiere el establecimiento de mecanismos de Coordinación y Orientación de carácter global para evitar la dispersión de esfuerzos y la duplicación de tareas. Esto constituyó otro de los objetivos fundamentales de la Reforma Administrativa.

Desde el año de 1930 en que se expidió la ley sobre Planificación General de la República, que reconocía la necesidad de elaborar un "Plano Nacional de México", hasta la crea--

ción de la Secretaría de la Presidencia en 1958 se han realizado varias tentativas de programar el desarrollo económico en forma total o parcial, entre otras y a reserva de detallarlo posteriormente, cabe destacar.

- 1) El primer Plan Sexenal (1934-1940) elaborado por el Partido Nacional Revolucionario con la colaboración de técnicos del Gobierno Federal.
- 2) El segundo, Plan Sexenal (1941-1946), preparado como continuación del anterior.
- 3) La Comisión Nacional de Inversiones creada en 1948 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 4) El Comité de Inversiones establecido en 1953, que también dependió de la SHCP.
- 5) La Comisión de Inversiones de 1954 como dependencia directa del Presidente de la República.

Con excepción de esta última comisión que constituyó el primer mecanismo eficiente de racionalización de inversiones públicas, casi todos estos esfuerzos de planeación y/o programación quedaron como deseos bien intencionados debido

principalmenté a que se consideraron poco precisos y ambiciosos en ocasiones sin coherencia entre ellos. Muchas veces no se tomaron en cuenta los cambios estructurales que requería la Administración Pública para adecuarlo a las acciones programadas, la necesaria correspondencia entre el presupuesto y el plan.

A partir de 1958, la Secretaría de la Presidencia - fue encargada de la formulación de planes nacionales de desarrollo económico. En 1961 se constituyó la Comisión Intersecretarial encargada de la formulación de planes, integrada por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia. Esta comisión elaboró el "Plan de Acción Inmediato" para 1962-1964 y el "Programa de Desarrollo Económico y Social de México" para 1966-1970, que no fue hecho del conocimiento del sector público para su instrumentación. En 1971 la subcomisión de Inversión financiamiento, dependiente de la Comisión Intersecretarial, fue la encargada de la formulación de planes de desarrollo y se integró por dependencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia. Su función -- principal en el Sexenio 1970-1976 consistió en elaborar el programa de Inversiones y Gasto Corriente del sector público y -- asegurar su financiamiento, para ello organizó mecanismos de participación en los sectores de energéticos, comunicaciones y transportes, agropecuarios y otros.

Asimismo, se creó la Comisión Tripartita (Gobierno obreros y empresarios), bajo la coordinación del Secretario -

del Trabajo y Previsión Social, para aumentar la coordinación y la eficiencia en diversos sectores de actividad y regiones, se establecieron otras comisiones y consejos como la Industria Azucarera, las zonas áridas, la zona Huichol, el comercio exterior, los puertos marítimos y la ciencia y tecnología entre muchos otros. Asimismo, se crearon, en la Secretaría de la Presidencia las direcciones generales de Estudios Administrativos y de Estudios Económicos al desaparecer la de Planeación Sectorial y Regional, y la del Plan General del Gasto Público.

Sin embargo, aún después de estas comisiones, consejos y coordinaciones, no existió un mecanismo suficientemente definido y general que instrumentara un programa nacional de desarrollo.

II.2 Objetivo General

Sentar las bases institucionales necesarias para diseñar, compatibilizar, financiar, implementar, controlar y evaluar los programas de actividades de las entidades del sector público federal.

II.3 Objetivos Particulares

Corto y Mediano Plazos:

- Integrar el sistema de programación del sector pú-

blico federal, estableciendo las relaciones de coordinación ne
cesarias entre las Unidades de Programación de las entidades
del sector público y mecanismo normativo central que se esta--
blezca.

- Disponer de mecanismos de participación para efec--
tos de programación a nivel regional y sectorial.

- Conocer la cantidad y el grado de preparación del
personal con que cuenta el sector público en materia de programa
ción.

- Motivar a los funcionarios y empleados para que parti
cipen responsablemente en la programación del desarrollo.

- Desarrollar los recursos humanos necesarios para --
llevar a cabo las actividades relacionadas con la programación
del desarrollo.

II.4 Mecanismo

Institucionalización de la Comunidad Programadora.

- La Comunidad Programadora se integró por todas las
dependencias de carácter ejecutivo del sector público federal
y que servirá para proporcionar un amplio marco de participaci
ción general y que permitiría:

- a) Formular objetivos generales.
- b) Propiciar que los diversos organismos, conjuntamente asuman responsabilidades en lo que respecta al desarrollo de programas de acuerdo a objetivos señalados.
- c) Ajustar entre sí todos los programas, en su conjunto, antes de su implantación.

La comunidad programadora se apoyaría en un Secretariado Técnico que se integraría tomando como base la subcomisión de Inversión-Financiamiento para asegurarse que la programación está estrictamente ligada a los presupuestos de inversión y operación. Acuerdo publicado en el Diario Oficial del 27 de febrero de 1971.

III. RACIONALIZACION DEL GASTO PUBLICO.

III.1 Consideraciones Previas.

Durante este período 1970-1976 el sector público experimentó una acelerada expansión en sus erogaciones, como consecuencia de un crecimiento en su estructura. Los gastos presupuestales para el período 1965-1969 registraron un incremento de una tasa anual de 13.2%. Los ingresos efectivos por su parte, tuvieron un crecimiento anual de 10.9%.

El gasto público total,^{3/} a su vez, registró un incremento anual de 11.3% para el período 1965-1969, mientras que el Producto Interno Bruto creció a un ritmo anual de 10.5%.

En el período de 1965-1969 el gasto corriente efectuado dentro del total del gasto público fue de 70%. Este antecedente hizo patente la necesidad de establecer mecanismos que permitieran regular esta situación, sin recurrir a empréstitos del extranjero.

Para ello el titular del Ejecutivo giró instrucciones a las Secretarías de la Presidencia y Hacienda y Crédito Público, para que estas solicitaran a las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal sus programas de inversiones y gasto corriente para todo el sexenio, y sentar así las bases para que la Subcomisión de Programación de Inversión y Financiamiento compatible, evalué y autorizara los programas de gasto del sector público.

^{3/} Fuente: Cuentas de la Hacienda Pública Federal. Cifras a precios corrientes. Gastos e Ingresos Presupuestales Efectivos. No incluye cancelaciones ni contrataciones de deuda. Gasto Público Total. Incluye gastos corrientes, gastos de capital y deuda pública.

Es importante señalar que aún con este mecanismo de control, la utilización de las técnicas presupuestarias de las dependencias impedía el logro de los objetivos gubernamentales que se persiguen a través del gasto. El tipo de presupuesto que se empleaba, no facilita su utilización como instrumento de programación, principalmente porque sólo estaba diseñado para efectos de control financiero. Sus principales limitaciones son las siguientes:^{4/}

- a) Consistía en un simple desglose administrativo con asignaciones de costo, no se especificaba con suficiente claridad la finalidad del gasto en función de programas gubernamentales.
- b) Se carecía de metas cuantificables y definidas y de elementos que permitieran identificar los programas de acción.
- c) No se fundamentaba en objetivos claros que permitieran formular las previsiones anuales. Se hacían en base a las asignaciones para cada una de las unidades administrativas, sin hacer referencia a las actividades, programas y proyectos por realizar.

^{4/} Tomados del documento "Memorias de las reuniones de Comités Técnico-Consultivos". Reunión de los representantes de las Unidades de Programación, 18 de marzo de 1973 en Oaxtepec, Mor.

- d) Se carecía de un sistema de normas y coeficientes de control que sirvieran para evaluar la productividad actual de los recursos del Sector Público. Es por ello que no podían planearse propósitos definidos ni cuantificar las metas de elevación de la productividad, y dificultaba el conocimiento del impacto de los recursos humanos empleados y del gasto público como impulsor de la economía.
- e) Se registraban asignaciones presupuestales reducidos, con el fin de presentar un equilibrio -- presupuestal de ingresos y egresos. En consecuencia el gasto ejercido resultaba mayor al -- previsto, para 1969 la diferencia entre estos alcanzó la cifra de 32 mil millones de pesos ^{5/}

Estos y otros problemas impedían que los presupuestos funcionaran como instrumentos adecuados para la programación.

En mayo de 1971 el titular del ejecutivo acordó que las dependencias federales presentaran a la SHCP sus ante proyectos de Presupuesto de Egresos a más tardar el 10. de octubre de cada año y los organismos descentralizados y empre--

^{5/} Fuente: Cuentas de la Hacienda Pública Federal 1969.

sas de participación estatal lo hicieron el 10. de septiembre del año anterior a su ejercicio. Esta modificación permitiría integrar oportunamente el presupuesto y disponer de un plazo mayor para estudiar y aprobar los proyectos de gasto. Para el ejercicio de 1972 se modificó la estructura tradicional de presentación del presupuesto, ya que se presentó el presupuesto total de gastos que incluía, tanto el gasto corriente que se preve con cargo a los ingresos ordinarios del Estado como el gasto de inversión que se realiza parcialmente con cargo a los ingresos ordinarios y, en parte, con cargo a los recursos procedentes del crédito.

III.2 Objetivo General

Establecer mecanismos permanentes de carácter objetivo para la programación, coordinación, financiamiento, control y evaluación del gasto público, tanto en los aspectos de inversión como en los de gasto corriente.

III.3 Objetivos Particulares

III.3.1 Corto Plazo:

Consolidar y reestructurar a la Subcomisión de Programación de inversión y financiamiento, dotándolo de facultades complementarias para la programación del gasto corriente. Eventualmente, podría formar parte de esta Subcomisión el Comité para el mejoramiento de la Contabilidad Pública (Véase programa X).

III.3.2 A Mediano Plazo:

Determinar los criterios para la operación del mecanismo de autorización y control del gasto corriente, complementarlo al de programación y evaluación de inversiones que finalmente permita consolidar el control del gasto público en su conjunto.

III.4 Mecanismo:

Establecer grupos de trabajo y comités técnicos sectoriales y regionales que auxilien a la Subcomisión de Programación de Inversión y Financiamiento para el mejor desempeño de sus funciones.

El orden de los trabajos de la Subcomisión fue el siguiente:

- a) En una primera etapa, autorizar y controlar só lo los incrementos anuales del gasto corriente de las entidades del sector público.
- b) Determinar cuáles partidas o renglones del gasto corriente, serían sometidos al proceso de - autorización y control.
- c) Determinar cuáles entidades y con que orden se someterán a la autorización y control de sus gastos corrientes.

- d) Introducir paulatinamente la utilización de técnicas presupuestarias que permitan la programación, evaluación y control del gasto.
- e) Autorizar y controlar la totalidad del gasto público del sector público.

IV. ESTRUCTURACION DEL SISTEMA DE INFORMACION Y ESTADISTICA.

IV.1 Consideraciones Previas:

La información estadística además de su conocida utilidad para el registro y análisis de los fenómenos económicos y sociales, constituye un instrumento indispensable para la planeación, programación y control de las operaciones en la gestión administrativa.

Durante el período 1970-1976 el Servicio Nacional de Estadística dependiente de la Secretaría de Industria y Comercio, hacía un acopio considerable de datos pero tenía algunas deficiencias. Entre ellas cabe citar la inexistencia de series estadísticas para conocer la importancia y las características de varios problemas nacionales, el retraso en su publicación, los imprecisos criterios de confidencialidad que limitan el aprovechamiento de gran cantidad de información, y la más destacada, la falta de criterios, métodos y procedimientos de trabajo que hicieran compatibles los datos producidos

por las diferentes entidades del sector público y privado que producen o acopian tales datos.

Así, al lado del Servicio Nacional de Estadística, se creó el Sistema de Información del Banco de México, orientado a la estructuración de las cuentas nacionales. Posteriormente se realizaron diversos planteamientos destinados a estructurar un sistema nacional de información, pero desvinculado de los existentes.

Esta situación, aunada a la importancia manifiesta de la información estadística hizo de la estructuración del sistema de información y estadística un programa de la Reforma Administrativa.

IV.2 Objetivo General:

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 necesarias que requiere la programación del desarrollo económico y social del país.

IV.3 Objetivos Parciales:

IV.3.1 A Corto Plazo:

Integrar un Comité Técnico Consultivo de las unida

des de Información y Estadística que diagnostique las deficiencias del Servicio Nacional de Estadística, establezca los principales criterios para su reestructuración y recomiende las -- normas, estándares y criterios generales para el acopio, procesamiento y difusión de las estadísticas. El Comité se integró con la Secretaría de Industria y Comercio, de la Presidencia y el Banco de México.

IV.3.2 A Mediano Plazo:

Disponer de la información básica mejorada que permita la programación de las actividades del sector público federal y coadyuve a la programación del desarrollo económico y social del país, así como para racionalizar el proceso de toma de decisiones.

IV.3.3 A Largo Plazo:

Conseguir la reestructuración orgánica y la modernización de los métodos y procedimientos de trabajo de las unidades de información y estadística de las entidades del sector público, en razón de la integración de un organismo normativo de información y estadística que coordine las actividades que en materia de estadística realizan las distintas dependencias del sector público.

V. DESARROLLO DEL SISTEMA DE ORGANIZACION Y METODOS.

V.1 Consideraciones Previas:

Durante el período que nos ocupa el sector público contaba con una estructura administrativa muy amplia, más de quinientas entidades. Esta estructura surgió para atender coyunturalmente a necesidades económicas y sociales del país. Por lo tanto no obedeció a un plan preconcebido ni a una visión de conjunto del sector público.

Asimismo, dentro de las dependencias se reproducía el mismo fenómeno y se creaban diversos órganos internos que resultaban duplicatorios y descoordinados.

Por su parte los sistemas, procedimientos y operaciones de la administración pública se venían estableciendo de manera empírica, dado que la mayoría de las dependencias no siempre contaban con unidades asesoras para el análisis y la planeación administrativos. Así, no se ha podido estudiar y analizar de manera general la organización y el proceso de las actividades, ni prever las medidas que habría de requerir el desarrollo de la acción gubernamental. Por la misma razón tampoco se empleaban instrumentos y técnicas administrativas para lograr la óptima utilización de los recursos.

La proliferación de entidades y lo complejo de sus organizaciones internas generaron una lenta y confusa canalización de los asuntos y trámites, lo que generó pasividad y -

falta de interés que se traducía en uno de los obstáculos más significativos para la realización de los programas y objetivos.

Las Secretarías y Departamentos de Estado, por su parte, y debido a muy diversos motivos, carencia de presupuesto falta de control central, etc., no cumplían con algunas de sus funciones o las realizaban en forma parcial y en ocasiones cumplían con otras funciones que no les correspondían, planteando así concurrencias y duplicaciones. Este fenómeno también se presentaba internamente en cada dependencia.

En el diagnóstico hecho por la Secretaría de la -- Presidencia en 1971 anotaba "La administración pública ha observado en el tiempo una clara tendencia a la centralización sobre todo en el proceso de toma de decisiones. Esta se presenta tanto desde el punto de vista geográfico, como en el ámbito interno de cada dependencia. Existen instituciones, por ejemplo, cuyas oficinas se localizan exclusivamente en el Distrito Federal, lo cual obligó a los residentes de las entidades federativas a ocurrir a la capital de la República, causando erogaciones adicionales e infructuosas en la mayoría de los casos."

Esta excesiva centralización de la autoridad - dentro de las mismas dependencias ocasionaba grandes demoras en el trámite de los asuntos, ya que los funcionarios de menor

jerarquía y las autoridades regionales y locales generalmente no cuentan con una efectiva delegación de autoridad para la toma de decisiones.

El hecho de que los altos funcionarios distraigan gran parte de su tiempo en el desahogo de actividades de rutina, consecuentemente implica que no dispongan del necesario para la buena dirección de sus áreas de trabajo.

Por su parte, algunas personas que acuden a las oficinas públicas suelen quejarse del exceso de papeles, trámites engorrosos, falta de información y orientación, etc. La dimensión de este tipo de problemas se acrecienta por la falta de sistemas de información y orientación adecuados, que permitan al público efectuar sus gestiones.

V.2 Objetivo General

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 viene otorgando al público.

V.3 Subprograma, Revisión y Adecuación de la Organización

V.3.1 Objetivos Particulares

A Corto y Mediano Plazos:

- a) Realizar el diagnóstico sobre la distribución - de funciones entre las dependencias del sector público y de su efectivo cumplimiento, precisan do aquellas que se duplican, se realizan parcial mente o no se llevan a cabo, así como detectando las áreas que se obstaculizan o contraponen.
- b) Contar con una clasificación sistemática de todas las instituciones que integran el sector pú**u** blico conforme a criterios jurídicos, administra tivos y económicos, delimitando claramente su na turaleza y ámbito de competencia, y formular las recomendaciones pertinentes.
- c) Revisar la estructura, funcionamiento y eficacia de las comisiones intersecretariales y mixtas -- que se han establecido, recomendando en cada caso las medidas que deban adoptarse para que al-- cancen efectivamente los propósitos con que fue-- ron concebidas.
- d) Mantener actualizado el Manual de Organización - del Gobierno Federal a fin de que cumpla su im-- portante función informativa y de coordinación, señalando las principales atribuciones y funcio

cia a través de su respectiva Comisión Interna de Administración y apoyados técnicamente por las Unidades de Organización y Métodos y de Programación esta tarea será coordinada por la Secretaría de la Presidencia y del Comité Técnico Consultivo de UOMs.

V.5 Subprograma, Revisión y Adecuación de los Procedimientos Básicos de Trabajo

V.5.1 Objetivos Particulares

A Corto y Mediano Plazos:

- a) Efectuar la revisión de los sistemas administrativos de carácter general en el sector público e incorporar aquellas medidas que permitan su simplificación y aumento de eficacia.
- b) Establecer dentro de las dependencias del sector gubernamental, programas de relaciones pú**bl**icas que permitan mejorar la imagen de la administración, mediante la implantación de sistemas de orientación e información al público que faciliten sus gestiones y trámites.

V.5.2 Mecanismos:

La revisión de los aspectos microadministrativos -

será tarea de la Comisión Interna de Administración de cada dependencia, promovida y apoyada por sus respectivas UOMs y coordinadas en su conjunto por la Secretaría de la Presidencia.

V.6 Subprograma, Descentralización Administrativa de la Acción Pública Federal

V.6.1 Objetivos Particulares

A Corto y Mediano Plazos:

- a) Determinar políticas de aplicación general en las dependencias del sector público que permitan 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.
- b) Determinar dentro de cada dependencia, los asuntos que podrían exigir el desplazamiento de quienes requiriendo un servicio o la tramitación de un asunto no radiquen en la capital del país, proponiendo a la vez, la descentralización más conveniente y el establecimiento de agen--

cias desconcentradas con suficiente autoridad para resolver localmente los asuntos que así lo necesiten.

V.6.2 Mecanismos:

Los aspectos microadministrativos serán atendidos por los instrumentos y mecanismos internos de reforma administrativa de cada dependencia, las soluciones de tipo macroadministrativo serán promovidas y coordinadas, en su caso, por la Secretaría de la Presidencia, contando para ello con la participación de las distintas instituciones.

V.7 Señalamiento de los Aspectos Mínimos que Deberán Contemplar los Programas Internos de Reforma Administrativa de cada Dependencia del Sector Público Federal

V.7.1 Instrumentación de los Mecanismos de Reforma Administrativa:

Los titulares de cada dependencia pública deben establecer a la brevedad, el adecuado funcionamiento de:

- a) La Comisión Interna de Administración (CIDA)
- b) La Unidad de Programación (UP)
- c) La Unidad de Organización y Métodos (UOM)

Así como proceder a la designación de enlaces con la Secretaría de la Presidencia y de participantes en los distintos Comités Técnico Consultivos y otros mecanismos de participación.

V.7.2 Programación:

Cada unidad administrativa u operativa de las dependencias del Ejecutivo deberá determinar sus objetivos y metas y formular los programas que le permitan alcanzarlos, con el auxilio y coordinación de las unidades de programación.

V.7.3 Revisión de Organización:

Para aumentar la productividad y eficiencia administrativa de las dependencias, será necesario que con la supervisión de la CIDA y el auxilio de la UP y la UOM, cada unidad interna proceda a:

- a) Precisar claramente sus objetivos
- b) Revisar y, en su caso, determinar sus funciones
- c) Revisar y, en su caso, determinar la estructura
- d) Formular manuales de organización

V.7.4 Revisión y Actualización de las Principales Disposiciones Legales y Reglamentarias.

Todas las dependencias deberán realizar con auxilio de sus unidades de consulta jurídica, una revisión de las principales disposiciones jurídicas que sean aplicables a su dependencia, así como su reglamento interior, circulares, normas y demás disposiciones reglamentarias internas con el propósito - de actualizarlas al buen funcionamiento de las dependencias.

V.7.5 Revisión y Adecuación de los Procedimientos Básicos de Trabajo:

Para aumentar la productividad y eficiencia administrativa de las dependencias será necesario que, con la supervisión de la CIDA y el auxilio de la UP y la UOM cada unidad interna proceda a:

- a) Revisar y, en su caso, determinar las actividades que les permitan cumplir sus objetivos y funciones.
- b) Diagnosticar y programar la simplificación de los procedimientos que se refieren a sus actividades básicas.

V.7.6 Promoción de la Descentralización Operativa

Las dependencias del Ejecutivo deberán, a fin de - atender en forma expedita los servicios, descentralizar sus -

mejoramiento administrativo que permitan cumplir, en la forma más productiva, los objetivos y metas de los programas de la dependencia, así como optimizar el gasto corriente y de capital de la misma, para lo que deberá determinar las políticas referentes a la adquisición, uso, aprovechamiento, conservación y disposición de bienes muebles e inmuebles, otorgando prioridad a:

- a) La rentabilidad de equipos de alto costo, tales como: computadoras, maquinaria pesada y vehículos.
- b) La construcción, arrendamiento y localización de los edificios y locales destinados a los servicios públicos.

Las CIDA de cada dependencia deberán decidir sobre aquellos aspectos que permitan:

- a) Aumentar y mejorar la calidad de los servicios
- b) El desarrollo de programas para la orientación al público
- c) El desarrollo de programas para suministrar la información que el público requiere
- d) La simplificación de los trámites que permitan minimizar el lapso necesario para atender al público

V.7.10 Proposición de Reformas Macroadministrati-
vas:

Todas las dependencias del Ejecutivo deberán determinar los problemas que obstaculizan el eficaz desarrollo de sus programas y el logro de sus metas, y cuya resolución sale del ámbito interno de cada dependencia, proporcionando dicha información a la Secretaría de la Presidencia a fin de que esta promueva los mecanismos necesarios para su estudio y la proposición de alternativas para su solución, mismas que habrán de someterse a la consideración del titular del Ejecutivo.

Por otra parte, cabe destacar que a fin de analizar los programas y subprogramas anteriormente señalados se celebraron tres reuniones de los jefes de las Unidades de Organización y Métodos del Sector Público Federal.

En la primera celebrada en Oaxtepec, Mor. los días 29, 30 y 31 de julio de 1971, se convino en formular algunas recomendaciones sobre los mecanismos para implantar programas mínimos de reforma administrativa en las dependencias del Ejecutivo Federal.

Estas recomendaciones básicamente comprendían y -- aceptaban los mecanismos propuestos en el plan general para el desarrollo de los programas de reforma y proponían solo herra-

mientas auxiliares y mecanismos operativos para la ejecución de programas específicos que atendieran a problemas inaplazables y su adecuada difusión.

En la segunda reunión celebrada en Atlihuetzia, Tlax., los días 18, 19 y 20 de noviembre de 1971 se formularon recomendaciones sobre planeación y metodología en Organización y Métodos, Capacitación de personal y sensibilización de funciones y empleados para los trabajos de Reforma Administrativa, en los que principalmente se consideraba la necesidad de elaborar un plan de trabajo para las UOMs y aprobación de la CIDA, así como de los medios internos y externos para formularlo.

En la última reunión celebrada en Poza Rica, Ver., los días 25, 26, 27 y 28 de abril de 1972, analizaron y recomendaron los acuerdos para impulsar la descentralización administrativa; la realización de estudios de reforma con criterios sectoriales, el intercambio de información entre las Unidades de Organización y Métodos y la integración adecuada de los mecanismos de reforma administrativa.

Por su parte, el ejecutivo apoya los trabajos realizados hasta entonces al publicar en el "Diario Oficial" de la federación los acuerdos del 13 de marzo de 1973 y en los que dispone que todas las dependencias procedan a implantar las medidas necesarias, delegando facultades en funcionarios subalternos, para la más ágil toma de decisiones y tramitación de

acuerdos; y establecer sistemas de orientación e información al público.

VI. REVISION DE LAS BASES LEGALES DE LA ACTIVIDAD PUBLICA FEDERAL.

VI.1 Consideraciones Previas:

La estructura y los procedimientos de trabajo de las diferentes instituciones se encuentran establecidas en un sinnúmero de disposiciones jurídicas.

La falta de una depuración y actualización de las normas legales reglamentarias y administrativas del sector público, ocasionaba que los nuevos ordenamientos les resultasen duplicatorios o contradictorios, respecto a disposiciones anteriores que no habían sido expresamente abrogados, lo que generaba imprecisión jurídica en las relaciones de la Administración Pública.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado^{6/} no recoge las atribuciones de todas las dependencias centrales del ejecutivo, por ejemplo, hasta 1971 no se había definido la situación jurídica del Departamento de la Industria Militar y la Procuraduría General de la República, que fue recogida en 1934 por la Ley de Secretarías y departamentos de Estado, pero no en las posteriores.

^{6/} En la actualidad Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Asimismo, es común que la regulación de una misma actividad se encuentre dispersa en innumerables disposiciones legales. La facultad de intervenir en la producción, distribución y consumo cuando afectan la economía del país, por ejemplo, aunque asignada en lo general por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado a la Secretaría de Industria y Comercio se encuentra regulada también por la Ley de Industrias de Transportación, la Ley de Pesca, el Reglamento para la Ley de cerillos y Fósforos, así como por diversos decretos de la Industria Molinos del Trigo, artículos de porcelana, seda y, -- además los acuerdos que se han dictado sujetos a programas de integración.

Existen ocasiones en que una misma ley sirve de base para regular en forma imprecisa las funciones de dos o más dependencias. Tal es el caso de la Ley de Vías Generales de Comunicación, de la que derivan sus atribuciones, indistintamente, las actuales Secretarías de Obras Públicas y de Comunicaciones y Transportes. La falta de claridad al respecto ha generado duplicaciones innecesarias y constantemente, conflictos de competencia.

Existen también materias o funciones en las que por no haberse expedido el reglamento respectivo, han dado lugar a las llamadas lagunas de la ley. Algunas Secretarías y Departamentos de Estado carecen, en ocasiones, de un reglamento interior que señale claramente la distribución de competen

cias y la delegación de autoridad entre los principales niveles jerárquicos, lo que genera internamente problemas de imprecisión y falta de coordinación.

No siempre existen criterios uniformes para la elaboración de disposiciones similares y comunes a dos o más dependencias. Tal es el caso de los reglamentos interiores, -- los de escalafón y de las condiciones generales de trabajo. Esta situación provoca diferencias y contradicciones importantes entre la ley general y los modos en que debe aplicarse -- dentro de cada esfera administrativa.

Parte de esta problemática se repite, también dentro del marco interno de cada dependencia. La compleja legislación aplicable genera en muchas de las instituciones públicas los mismos fenómenos de duplicación y contradicción.

VI.2 Objetivo General:

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 que responda a los requerimientos de la actual estrategia del desarrollo económico y social del país.

VI.3 Objetivos Particulares

A Corto y Mediano Plazos:

- a) Establecer el Comité Técnico Consultivo de Normas Jurídicas, que sería coordinado por la Secretaría de la Presidencia.
- b) Compilar y analizar por entidades, sistemas y sectores las normas jurídicas que regulan la actividad de los organismos del Ejecutivo Federal.
- c) Determinar la existencia de duplicaciones o -- falta de coordinación, lagunas de la ley, obsolecencias, indeterminación de campos de actividad y existencia de funciones imprecisas.
- d) Promover la creación de Comisiones de Análisis de Normas Jurídicas dentro de cada dependencia, para que realicen el estudio de la legislación que rige sus actividades y sometan a sus titulares las posibles modificaciones, enriquecimientos o abrogaciones que se crean pertinentes.
- e) Publicar y mantener actualizado el prontuario de Disposiciones Jurídicas de las Secretarías y Departamentos de Estado.

- f) Compilar y revisar las disposiciones jurídicas que regulan la estructura y funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y publicar las Bases le gales de estas entidades.
- g) Promover la revisión de los instrumentos jurídicos de creación de las comisiones intersecretariales y mixtas existentes, para determinar en cada caso su vigencia y adecuación administrativa, así como proponer las medidas que deban tomarse para que efectivamente sirvan de mecanismos de coordinación entre las entidades del sector público.
- h) Proponer criterios homogéneos para la elaboración de instrumentos similares y comunes a varias dependencias, entre otros, el Reglamento Interior, el de Condiciones Generales de Trabajo y el Escalafonario.
- i) Promover la investigación de los antecedentes histórico-jurídicos de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

A Largo Plazo:

- a) Analizar exhaustivamente la legislación que se

ha expedido para regular las actividades del Ejecutivo Federal, en función de instituciones, sistemas y sectores, con objeto de determinar si sobre una misma materia existen ordenamientos vigentes que no han sido abrogados.

- b) Analizar las disposiciones jurídicas que regulen la estructura y funcionamiento macroadministrativo de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, para proponer lineamientos básicos comunes, en su organización y funcionamiento.
- c) Promover la codificación de las disposiciones jurídicas del Sector Público.

VI.4 Mecanismos:

- 1.- Comité Técnico Consultivo de Normas Jurídicas del Sector Central que fue integrado por los directores jurídicos del Sector Central, la Procuraduría General de la República y la Dirección General de Estudios Administrativos.
- 2.- Comité Técnico Consultivo de Normas Jurídicas del Sector Descentralizado, integrado por los directores o asesores jurídicos del sector referido.

3.- Comisiones Jurídicas internas de cada dependencia, para que con el asesoramiento de sus respectivas direcciones, detecten obsolescencias, lagunas y obstáculos legales y propongan las medidas pertinentes que permitan la coordinación a el desempeño de las atribuciones correspondientes.

Cabría destacar que a efecto de promover este programa y otros estrechamente ligados el 27 de diciembre se decretaron algunas reformas a los artículos 26 y 28 de la ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en los que de manera general se promueve la revisión de su legislación y además obliga a los titulares de las dependencias a expedir los instrumentos de apoyo administrativo - Manuales de Organización, de Procedimientos, Sistemas de Comunicación, etc. - y mantenerse permanentemente actualizados.

VII REESTRUCTURACION DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PUBLICO.

VII.1 Consideraciones Previas:

Como resultado del primer diagnóstico realizado mediante una investigación de la Dirección General de Estudios Administrativos en 1970 y tomando como muestra un millón de em

pleados y funcionarios de las distintas dependencias, se formuló un cuadro general de los principales problemas que confronta la administración de Recursos Humanos en el Sector Público y que resumimos de la siguiente manera:

Los objetivos de la administración de recursos humanos no están definidos en forma clara y precisa y, por lo tanto, se carece de una política de personal congruente que comprende desde el ingreso hasta la separación del empleado público y que abarque todas las situaciones de ascensos, promociones, traslados, compensación, estímulos y desarrollo, entre otras, que se suscitan en la relación entre el Estado y sus servidores.

Las disposiciones legales vigentes son adecuadas en lo general. En principio, la Constitución otorga a los servidores del Estado todas las garantías que reclama un sistema de personal público. Sin embargo, todavía se carecía de un órgano normativo central que marque los lineamientos básicos conforme a los cuales debería llevarse a efecto esa política contenida en las disposiciones de todas las dependencias y -- que preste la asesoría necesaria al Ejecutivo Federal en esta materia. Las entidades del Sector Público no aprovechan de la manera más racional y eficiente las aptitudes de sus recursos humanos. Tampoco desarrollan sistemáticamente su capacidad potencial para un mejor desempeño futuro, ni disponen de los medios que permitan motivarlos económica, social y psicoló

gicamente para satisfacer, en forma adecuada, las legítimas aspiraciones e intereses de los servidores públicos y, al mismo tiempo, los requerimientos de la administración gubernamental.

El Estado prevé constitucionalmente la existencia de un servicio civil de carrera para sus empleados de base, fundamentalmente en la idoneidad y el mérito. No obstante, en forma paralela y gradual, se han ido constituyendo en cada dependencia prácticas y sistemas viciados que tienden a limitar este propósito.

El cumplimiento adecuado del objetivo constitucional se ha visto también entorpecido por la ausencia de un mecanismo normativo que corrija la dispersión de esfuerzos, la incompatibilidad de sistemas y prácticas, e impida que continúen -- las irregularidades.

De esta forma, distintos organismos públicos atienden a aspectos dispersos de la administración de recursos humanos. Por ejemplo; "la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se viene encargando, fundamentalmente de los asuntos relativos al registro de personal federal y el pago de remuneraciones, la de Educación Pública realiza ciertas actividades en el campo de la capacitación, el IMSS y el ISSSTE, se ocupan básicamente del suministro de prestaciones de seguridad social y económica para los servidores públicos, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social está encargada de la vigilancia del co

recto cumplimiento del Artículo 103 constitucional, y la Secretaría de Gobernación tiene facultades para abocarse al estudio y proposición de medidas para las recompensas y estímulos del sector público." ^{7/}

Estas diversas actividades, en torno a la administración de recursos humanos, muchas veces no se encuentran -- coordinadas para favorecer el cometido del sector público en conjunto.

La actitud de los empleados y funcionarios no siempre condicionado por una vocación de servicio. Por lo mismo, el término "burocracia" se usa a menudo como sinónimo de lentitud, corrupción, mal trato, incapacidad de superación y divorcio entre el servidor público y el interés común.

En virtud a todos estos problemas, la administración de recursos humanos del Gobierno Federal ha tenido dos manifestaciones negativas: baja productividad de la fuerza de trabajo del Estado por una parte, e insatisfacción, frustración y falta de adhesión individual a los propósitos institucionales, por la otra.

Entre las principales razones que pueden señalarse como causas de la situación anterior, se encuentran las siguientes ^{7/} Tomados de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

tes:

- a) El Gobierno desconoce en buena medida la magnitud, capacidad y características actuales y potenciales de la fuerza de trabajo que está a su servicio.
- b) La inexistencia de un mecanismo de planeación de recursos humanos del sector público no permite determinar si los requerimientos ocupacionales actuales por sectores de actividad, niveles jerárquicos y posiciones individuales están aceptablemente satisfechos y menos aún se conocen necesidades futuras de personal, ni en lo cualitativo ni en lo cuantitativo.
- c) Existen casos de señalados desajustes entre los requerimientos de los puestos y las características de quienes los ocupan. En parte, ello se debe a que los requisitos de los cargos no están claramente definidos. Si bien la oferta de recursos humanos es considerablemente mayor que la demanda de servicios personales, salvo en el caso de algunas especialidades, y esto hace suponer que la mayoría de los puestos del sector público están satisfactoriamente cubiertos, pero en realidad no ocurre así.

- d) Los sistemas promocionales a escalafonarios, que están adecuadamente planteados en su base jurídica, se distorsionan en la práctica. La ley da prioridad a los conocimientos y a la aptitud, pero la forma de aplicación de los reglamentos escalafonarios actuales hace que, de hecho, se de preferencia a la antigüedad como factor decisivo de promoción.
- e) Aún cuando el Catálogo de Empleos de la Federación se le han hecho modificaciones muy positivas tendientes a simplificar la estructura de las categorías y de sus correspondientes percepciones económicas, todavía es un mecanismo que, en lo relativo a la identificación del contenido y responsabilidades de trabajo de los distintos puestos, induce a la confusión. Como es -- enunciativo y no descriptivo, no permitía identificar en forma suficiente, ni el tipo de trabajo ni los requisitos necesarios para su correcto desempeño. En consecuencia, no siempre se sabe, con su grado aceptable, quién resulta idóneo para cada puesto.
- f) Por otra parte, no se ha considerado expresamente, los mecanismos de calificación de méritos que, en principio, deben constituir las bases para efectuar las promociones.

- g) No existe un sistema integrado para el control de remuneraciones que englobe a la totalidad del Gobierno Federal.
- h) Al ingresar a sus puestos de trabajo, los servidores públicos, difícilmente tienen los conocimientos, habilidades y aptitudes deseables y -- exigibles para cada caso. No se realizan los esfuerzos suficientemente sistemáticos, coordinados y permanentes que permitan resolver este problema, desarrollando amplia y suficientemente la capacidad y actitud de los recursos humanos al Servicio del Estado.
- i) Los salarios nominales básicos de los empleados públicos aún son reducidos y alejados de la realidad económica. Para actualizarlos, se recurrer a los complementos y compensaciones de diferentes tipos. Pero el manejo presupuestal de esos complementos salariales, los criterios con que se otorgan y la diluida responsabilidad de quienes los autorizan, dan por resultado una estructura de remuneración anárquica e inequitativa.
- j) Las prestaciones y los servicios sociales para el trabajador son básicamente de dos tipos: por una lado, los que presta el ISSSTE y por otro,

los que suministra el IMSS. Sin embargo, dichas instituciones no forman un sistema unitario y compatible. Además, en algunos casos, existen otras prestaciones y servicios que en forma independiente, son suministradas por instituciones especialmente del sector descentralizado. En estos casos se protege a aquellas personas cuyos cargos y sueldos están consignados en los presupuestos regulares correspondientes, pero se ex-cluyen a los grupos de empleados sujetos a regímenes laborales bajo contrato, honorarios y lis-ta de raya.

- k) La mayoría de las unidades administrativas que en cada dependencia se encargan de los asuntos del personal, además de tener denominaciones, ubica-ción y jerarquías heterogéneas, presentan como característica común la de restringirse a funciones rutinarias, tales como el registro de empleados, el control de remuneraciones y la aplicación de sanciones, principalmente.

VII.2 Objetivos:

Los esfuerzos de reforma en materia de administración de recursos humanos en el sector público deben orientarse al lo

gro de objetivos precisos en dos ámbitos: el micro y el macro-administrativo. Estos objetivos son:

VII.2.1 En el ámbito Macroadministrativo:

Racionalizar las estructuras y los procesos de administración de recursos humanos en aquellos aspectos de aplicación e interés comunes a dos o más dependencias del sector público. En este enfoque general y los aspectos de control, así como los de asesoría al Ejecutivo Federal.

VII.2.2 En el ámbito Micro-Administrativo

Racionalización de las estructuras y procesos de la administración de recursos humanos en cada entidad del sector público atendiendo a sus peculiaridades y problemas específicos.

Para cumplir con los objetivos señalados, es necesario llevar a cabo una serie de acciones específicas orientadas al diseño e implantación de sistemas para:

- 1.- PLANEACION DE RECURSOS HUMANOS
- 2.- EMPLEO (reclutamiento, selección, inducción de personal, etc.)
- 3.- CAPACITACION Y DESARROLLO DE PERSONAL
- 4.- ADMINISTRACION DE SUELDOS Y SALARIOS

- 5.- PRESTACIONES Y SERVICIOS
- 6.- RELACIONES LABORALES
- 7.- INFORMACION PARA LA TOMA DE DECISIONES
- 8.- MOTIVACION
- 9.- EVALUACION DEL SISTEMA

La completa realización de las tareas implícitas en el diseño, implantación, evaluación y perfeccionamiento de sistemas integrales de recursos humanos, tanto para el Gobierno Federal como para cada una de sus dependencias, solo puede ser concebida en el largo plazo.

Sin embargo, resulta imprescindible tomar medidas de carácter correctivo que, desde luego, quedan comprendidas como acciones parciales de las soluciones generales a largo plazo. Para ello se propuso el siguiente programa:

VII.3 Objetivos Particulares:

- a) Crear mecanismos normativos, asesores y operativos necesarios, tanto a nivel de cada dependencia como en el sector público en conjunto.
- b) El diseño e implantación de sistemas administrativos integrales de personal en las dependencias del sector descentralizado.
- c) Diseñar e implantar, en su caso, un sistema inte

gral de recursos humanos para el sector central.

VII.4 Subprograma de Administración de Recursos Humanos

Objetivos

A Corto Plazo:

- 1.- Levantar el censo de recursos humanos del Gobierno Federal, como punto de partida para los demás programas orientados a reestructurar la administración de recursos humanos.
- 2.- Reforma de las estructuras, objetivos, políticas, funciones y métodos de trabajo de las unidades de administración de recursos humanos del sector público, atendiendo, en primera instancia, al sector central.

A Mediano Plazo:

- 1.- Diseño de opciones sobre estructuras, objetivos, políticas y funciones de un posible Organismo Central de Personal del Gobierno Federal.
- 2.- Formulación de lineamientos básicos para mejorar y adecuar la administración de sueldos y salarios de las dependencias del Sector Central y su

posible compatibilidad con el descentralizado.

- 3.- Elaboración de manuales y guías técnicas para el mejoramiento de la administración de personal en general y de sueldos y salarios en el sector público, en particular.
- 4.- Establecimiento de la infraestructura e inicio del proceso de planeación de recursos humanos de la Administración Pública.

A Largo Plazo:

Estructuración del sistema de planeación de recursos humanos en función de los requerimientos de expansión y mejora miento de los servicios.

VII.5 Subprograma de capacitación y Desarrollo de Recursos Humanos

Objetivos

Inmediatos:

- 1.- Definición general de los objetivos, la tesis y la política de capacitación para el Gobierno Fe deral.
- 2.- Constitución de un grupo especializado dentro del Comité Técnico Consultivo de las Unidades -

de Administración de Recursos Humanos, con los funcionarios responsables de los programas de capacitación en las dependencias del Ejecutivo Federal.

A Corto Plazo:

- 1.- Investigación de necesidades de capacitación.
- 2.- Identificación y cuantificación de los recursos de las instituciones gubernamentales especializadas en capacitación y los del Sistema Educativo Nacional.
- 3.- Definición del programa de capacitación.

A Mediano Plazo:

- 1.- Realización de la investigación de necesidades y, con base en esto, planeación de la capacitación a nivel micro y macroadministrativo.
- 2.- Identificación y establecimiento de prioridades de las necesidades.
- 3.- Sistematización de programas de becas en instituciones nacionales y extranjeras.
- 4.- Formulación de programas específicos y configuración de las estrategias adecuadas para su rea

lización.

A Largo Plazo:

- 1.- Determinación de los requisitos y de las limitaciones para ubicar este programa dentro del contexto del sistema integral de la administración de los recursos humanos a nivel micro y macroadministrativo.
- 2.- Formular las recomendaciones para normar la orientación de los programas de capacitación a nivel micro y macro.
- 3.- Producción de guías técnicas para regular la capacitación en sus fases:
 - 3.1 Adiestramiento para el ingreso.
 - 3.2 Adiestramiento en el puesto.
 - 3.3 Desarrollo en el puesto.
 - 3.4 Adiestramiento para promociones
 - 3.5 Desarrollo para el cambio
- 4.- Diseño de la metodología para la evaluación, el control y el reajuste de los programas.
- 5.- Desarrollo de los indicadores para el control e implantación del Sistema de Capacitación.
- 6.- Diseño de la metodología para interrelacionar el

subsistema micro y macro de planeación de recursos humanos con la planeación de la capacitación.

- 7.- Definición de requisitos que deberá satisfacer la currícula del sistema educativo a mediano y largo plazos.
- 8.- Establecimiento de los mecanismos de enlace entre el sistema educativo y la planeación de los recursos humanos del Gobierno Federal.
- 9.- Diseño de la mecánica para programar los reemplazos a base de promociones y transferencias.

VII.6 Mecanismos:

Para llevar a cabo las acciones propuestas se consideró indispensable la creación o adaptación de mecanismos normativos técnicos y operativos idóneos. Al respecto fueron propuestos los siguientes:

- 1.- Secretaría de la Presidencia. A través de la Dirección General de Estudios Administrativos, la cual atendía las funciones de planeación global, promoción, coordinación y vigilancia sobre el cumplimiento de los propósitos de la reforma.
- 2.- Organismo Central de Personal del Gobierno Federal.

Dependencia del Ejecutivo con atribuciones normativas y de Control, así como de asesoría al Ejecutivo.

- 3.- Consejo de Recursos Humanos del Gobierno Federal. Organó de consulta para configurar las políticas generales en materia de Administración de Recursos Humanos.
- 4.- Comités Técnico-Consultivo. Organos de consulta integrados por representantes de las distintas entidades del sector público.
- 5.- Unidades de Administración de Recursos Humanos (UARH's) Organos operativos que tendrían a su cargo la implantación y administración de las reformas en cada una de las dependencias.
- 6.- Sub-unidades de Capacitación y Desarrollo. Formarían, en principio, parte de las UARH's y tendrían a su cargo la ejecución y evaluación de programas en materia de capacitación y desarrollo de personal en cada dependencia.
- 7.- Las Comisiones Internas de Administración, las Unidades de Organización y Métodos y las Unidades de Programación, coadyuvarán a la realización de las medidas de reforma en los términos y condiciones de su competencia, ya definido en

cada entidad.

Para efecto de este programa se dictaron los acuerdos mediante los cuales se estableció la semana laboral de -- trabajo diurno, de cinco días de duración y se creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, mismos que entraron en vigor el primero de enero de 1973.

VIII REVISION DE LA ADMINISTRACION DE RECURSOS MATERIALES.

VIII.1 Consideraciones Previas:

La administración del Sector Público requiere de la infraestructura básica para el servicio. Por esta razón se -- vuelve necesaria la existencia de un sistema racional para la adquisición, almacenamiento, distribución, mantenimiento y utilización de todos los bienes que constituyen la infraestructura.

El diagnóstico presentado por la Secretaría de la -- Presidencia destacaba que "el sistema de adquisiciones del Gobierno Federal se caracterizaba por la cantidad y complejidad de los trámites internos y externos, que comprenden desde la requisición de los bienes y servicios, hasta el pago de las -- facturas a los proveedores. Esta situación propicia a su vez irregularidades que se reflejan en el retraso o paralización -

de los programas de trabajo. Ocasiona también importantes diferencias en los precios, descrédito comercial, incremento de intermediarios y sacrificio en la calidad de los bienes y servicios que se adquieren.

A lo anterior, cabe agregar que la práctica de cancelar partidas presupuestales no ejercidas, originó que algunas dependencias, al acercarse el fin del ejercicio anual, adquieran bienes en exceso o sin la justificación adecuada. Por otra parte, el problema de las adquisiciones en el sector público se ha incrementado por carecer de una planeación y programación de las compras, basada en el análisis de las necesidades y aprovechando la existencia de técnicas modernas. A lo anterior cabe agregar que no se dispone de información completa para realizar los cálculos que permitirían estudiar y ponderar la conveniencia de construir o rentar edificios funcionales en sitios y condiciones adecuadas. De igual manera no existen normas para el uso, aprovechamiento, conservación y mantenimiento de los inmuebles del sector público.

VIII.2 Objetivo General:

Contribuir a la optimización del gasto público a través de la racionalización de políticas, normas, sistemas y procedimientos referentes a la adquisición, control de existen--cias y aprovechamiento de materiales, equipos y herramientas, así como de los bienes muebles e inmuebles del sector público

federal.

VIII.3 Subprograma, Administración de las Adquisiciones y Control de las Existencias de Almacenes

Objetivos Particulares:

- a) Racionalizar los macro y micro sistemas y procedimientos utilizados para la adquisición y control de bienes y servicios.
- b) Definir e implantar políticas para la adquisición de bienes y servicios, procurando obtener condiciones más favorables para las dependencias del sector público.
- c) Consolidar, en forma progresiva, las adquisiciones del gobierno federal otorgando prioridad a aquellos productos cuyo uso y volumen son más significativos.
- d) Elevar la eficiencia y eficacia de las unidades administrativas que participan en la adquisición y control de bienes y servicios, y coordinar la acción de éstas.
- e) Capacitar al personal que participe en las adquisiciones y el control de bienes y servicios den-

tro del sector público.

- f) Adecuar los instrumentos legales que rigen las adquisiciones gubernamentales a las exigencias actuales.

Mecanismo:

La Secretaría de la Presidencia y la del Patrimonio Nacional, promoverá ante las dependencias, las medidas que -- procedan para el cumplimiento de este subprograma.

VIII.4 Subprograma, Rehabilitación de Bienes Mue-- bles

Objetivos Particulares:

- a) Elaborar un diagnóstico sobre el posible aprovechamiento de los bienes muebles que son dados de baja.
- b) Formular e implantar políticas unitarias en materia de rehabilitación de los bienes muebles del sector público y su posible reincorporación al servicio.
- c) Coordinar a las dependencias, mediante sistemas permanentes de información para el intercambio de experiencias y resultados obtenidos en cuanto

a la rehabilitación de bienes muebles.

- d) Establecer, siempre que resulte factible, talleres centrales donde se aplique la rehabilitación preventiva o correctiva y siempre en relación a estudios de costo/beneficio.

Mecanismo:

La Secretaría de la Presidencia y la del Patrimonio Nacional.

VIII.5 Subprograma, Racionalización del Aprovechamiento de Equipos, Maquinaria y Herramientas de alto costo.

Objetivos particulares:

- a) Elaborar un diagnóstico sobre el uso y aprovechamiento de los equipos, maquinaria y herramientas utilizados.
- b) Formular e implantar una política unitaria para racionalizar las prácticas y los procedimientos relativos a la obtención, uso, aprovechamiento, mantenimiento y sustitución de equipos, maquinaria y herramientas de alto costo.
- c) Coordinar a las dependencias a fin de evitar duplicaciones costosas en la adquisición de equipos

y aprovechar al máximo la capacidad de los exis
tentes.

- d) Establecer, siempre que resulte conveniente "parques" centrales de equipos, maquinaria e im
plementos de alto costo.

Mecanismo:

La Secretaría de la Presidencia y del Patrimonio Na-
cional.

VIII.6 Subprograma, Administración de Bienes Inmue- bles del Sector Público Federal

Objetivos Particulares:

- a) Actualizar el inventario de bienes inmuebles pro
prios o arrendados del Gobierno Federal.
- b) Elaborar un diagnóstico sobre la situación que guardan los bienes inmuebles con relación a las necesidades de los organismos públicos.
- c) Sugerir políticas uniformes para la planeación, adquisición, renta, construcción, adaptación y conservación de los inmuebles requeridos por el sector público, a fin de racionalizar el aprove-
chamiento de los mismos.

Mecanismo:

La Secretaría de la Presidencia promoverá la integración de un grupo de trabajo formado por las Secretarías de Hacienda, Patrimonio Nacional, Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia y aquellas otras con facultades en la materia que se aboquen a los estudios.

IX. RACIONALIZACION DEL SISTEMA DE PROCESAMIENTO ELECTRONICO DE DATOS.

IX.1 Consideraciones Previas:

El Estado carece de información suficiente acerca de la capacidad instalada, el gasto realizado y las características actuales y potenciales de los equipos y sistemas de cómputo. Tampoco cuenta con adecuados instrumentos para la planeación y control de su creciente aumento y expansión en las instituciones públicas. Cada entidad del sector público realiza, individualmente, las negociaciones necesarias para instalar sus equipos de cómputo y los funcionarios de nivel medio y superior salvo en algunos casos, no participan efectivamente ni conocen a veces los estudios de factibilidad para instalar los equipos y sistemas de computación.

Por otra parte, no existe, ni se ha diseñado aún, el conjunto de políticas que permita al sector público regular la

utilización de los equipos con que cuenta y armonizar y normar, en su caso, el manejo eficiente de los sistemas, archivos e información disponibles.

IX.2 Objetivo General:

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, para auxiliar a dinamizar y modernizar la actividad de la administración pública, logrando al mismo tiempo una mayor productividad del gasto público en este renglón.

IX.3 Subprograma de Mejoramiento de la Organización, Operación y Funcionamiento del Sistema de Procesamiento electrónico de Datos del Sector Público.

Objetivos Particulares:

- a) Integrar el ámbito técnico consultivo de unidades de sistematización de datos para que estudie las distintas alternativas que orienten la racionalización.
- b) Formular recomendaciones generales para mejorar - el funcionamiento de las actuales unidades.
- c) Publicar guías técnicas para orientar los aspec--

tos de organización y funcionamiento.

- d) Proponer alternativas sobre la organización e integración de un organismo normativo y de apoyo - técnico que oriente la política de sistematización y preveé los requerimientos futuros en materia de equipos y sistemas de computación.

IX.4 Subprograma para Propiciar el Intercambio de - Recursos entre las Entidades Públicas

Objetivos Particulares:

- a) Diagnosticar, analizar y evaluar los recursos materiales y técnicos con que cuentan las unidades a fin de establecer bases para la interrelación de datos y sistemas y equipos.
- b) Proponer una metodología para establecer estándares en materia de análisis, diseño, programación, documentación e implantación de sistemas.

IX.5 Subprograma para Planear, Desarrollar y Administrar con Criterios Uniformes los Recursos Humanos Especializados en Computación e Informática del Sector Público

Objetivos Particulares:

- a) Levantar un inventario de recursos humanos con que

cuenta el sector público en materia de informática.

- b) Sensibilizar a funcionarios, empleados y técnicos acerca de los objetivos, usos, alcances e implicaciones de la informática.
- c) Formular recomendaciones para mejorar la administración y el desarrollo de los recursos humanos de las unidades de sistematización de datos.

Mecanismos:

- 1.- Comité Técnico Consultivo, que colabore a integrar los programas de compatibilización técnica.
- 2.- La Unidad Normativa Central tendría a su cargo la planeación, coordinación y evaluación del sistema de procesamiento electrónico de datos.
- 3.- La Unidad de Apoyo Técnico. Organismo operativo que tendría a su cargo la investigación y el desarrollo de las diferentes ramas de la informática.
- 4.- La Unidad para el Desarrollo de Recursos Humanos. Organismo operativo que tendría a su cargo la administración de la bolsa de trabajo de personal especializado en esta materia.

X REORGANIZACION DE LOS SISTEMAS DE CONTROL ADMINISTRATIVO Y DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL.

X.1 Consideraciones Previas:

La expansión del sector público federal ha hecho cada vez más difícil el control de sus actividades, de tal forma que no es posible conocer en qué medida los organismos e instituciones que lo integran cumplen con las normas jurídicas y administrativas que deben regularlos y con qué grado de eficacia alcanzan los objetivos que les han sido asignados.

En diversos instrumentos legales como la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la Ley Orgánica del presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Inspección de Adquisiciones, la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas y otros, existen múltiples disposiciones que forman una sólida base jurídica en materia de control macro y microadministrativo.^{8/}

^{8/} Las funciones generales de control administrativo del sector público, centralizado y descentralizado, las realizaban fundamentalmente tres Secretarías. A la de Presidencia correspondía la planeación, coordinación y vigilancia. A la de Hacienda y Crédito Público, la elaboración y el control del presupuesto y del Crédito Público, y a la de Patrimonio Nacional, la vigilancia y control específico del sector descentralizado y de los bienes nacionales.

Existen, asimismo, tanto al nivel del sector público federal como en cada una de las instituciones que lo integran, oficinas encargadas del control de sus respectivas actividades y resultados. Sin embargo, ni las disposiciones que existen, ni su instrumentación, forman parte de un sistema general integrado.

Gran parte de estas deficiencias, tienen su origen en el hecho de que la Contabilidad, instrumento base, no corresponde a los requerimientos actuales de la administración pública en México.

La Contabilidad Pública, en efecto, opera fundamentalmente como mecanismo de registro de las operaciones internas de las dependencias y, en el mejor de los casos, cumple su papel de instrumento de control microadministrativo y exclusivamente a posteriori. Es necesario crear las bases para un nuevo sistema de contabilidad que opere como instrumento de planeación y control y que forme parte de un sistema integrado que contemple su inclusión como parte de los sistemas de información y estadística del sector público federal.

X.2 Objetivo General:

Contar con un eficiente sistema de control que permita evaluar la eficacia de las actividades realizadas en el sector público, en función de los objetivos y resultados previstos

en los programas de cada una de las entidades.

X.3 Objetivos Particulares

A Corto Plazo:

Conocer la situación que existe en materia administrativa en las unidades de Contabilidad, a fin de corregir sus deficiencias.

A Mediano Plazo:

Establecer las bases para enmarcar la contabilidad pública en un sistema que comprenda a todo el sector público federal y definir las áreas de competencia y coordinación entre las Secretarías que desarrollan las funciones generales de Control.

A Largo Plazo:

Integrar el sistema de Contabilidad Pública federal y utilizarlo como fuente de información básica para la programación, la evaluación y el control de las actividades.

X.4 Mecanismos:

Para elaborar el diagnóstico se estableció un órgano

intersecretarial. Para esto, se estructuraron tres grupos: Uno de ellos formado por las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional para analizar los aspectos relacionados con los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, otro, formado por las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, para el sector centralizado, el tercero que comprendiera a las tres Secretarías mencionadas.

XI MACRO REFORMA SECTORIAL Y REGIONAL /
REFORMA MACROESTRUCTURAL EN FUNCION DEL PROGRAMA
DE DESARROLLO.

XI.1 Generalidades:

Los sectores de actividad económica y social son, en su concepto, básicamente analíticos. Sin embargo, esta agrupación convencional de actividades o productos sociales es fundamental para la racionalización de la acción pública en su conjunto.

Es conveniente concebir y programar todo este agregado en una forma coherente e integral, a fin de obtener la mayor redituabilidad económica y social en el gasto público orientado a determinado sector. Sin embargo, el hecho de que un sector esté generalmente compuesto por más de una institución impide que la dirección y su manejo administrativo recaigan en una --

sola unidad responsable. Para coordinar un sector, se requiere una serie de condiciones que permitan a su responsable contar con los instrumentos necesarios que lo capaciten a dirigir la política sectorial hacia la obtención de los objetivos fijados.

El crecimiento anárquico y coyuntural del sector público, en especial el del sector descentralizado, propició un desequilibrio importante en aquellas secretarías de Estado que teóricamente debían actuar como unidades normativas de sector.

Por lo general, los organismos descentralizados fueron creados para atender muchas funciones o servicios que el Estado, se veía en la obligación de prestar en una forma más ágil a la que podría realizar una dependencia central. Sin embargo surgieron desvinculados de sus unidades normativas sectoriales lo que generó dispendio en las políticas de las distintas instituciones que participaban en un mismo sector. Tal es el caso del sector agropecuario, el cual cuenta con más de cuatro instituciones orientadas al financiamiento, de las cuales solo dos están dentro del área que coordina la Secretaría de Agricultura. Otra institución, el Banco Nacional Agropecuario, tiene como unidad normativa a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y por lo que se refiere al fondo de fomento para la Avicultura, Ganadería y Agricultura, es coordinada por el Banco de México. Esta situación dificulta la adopción de una política integral y coordinada en materia de financiamiento --

agropecuario.

Los problemas mencionados no solo se originan en la diversidad de instituciones que participan dentro de cada sector, sino de las distintas concepciones que tienen los problemas que pretenden resolver. Esto da lugar a la formulación de programas duplicativos y, en ocasiones, contradictorios.

Una situación similar se produce en el enfoque regional. El hecho de no existir organismos regionales de desarrollo económico que cubran a todo el territorio nacional y no se cuente siquiera con una división regional unitaria, para efectos de programación del desarrollo ocasiona que las diversas políticas sectoriales no puedan coordinarse a nivel zonal. En consecuencia se propuso este programa que ayude a neutralizar la descoordinación, otorgando mayor coherencia a la política sectorial a través de definir una unidad normativa para cada sector (cabeza de sector) que, aunque no administre a cada institución, si las coordine para evitar la duplicación de funciones.

XI.2 Objetivo General

Dotar la administración pública de mecanismos que permitan racionalizar sus funciones en los ámbitos sectorial y regional, sentando las bases para un desarrollo regional planeado.

XI.3 Objetivos Particulares:

- a) Definir convencionalmente los sectores de acuerdo con lo que se considere mas adecuado a la situación actual y en concordancia con los programas de desarrollo que se elaboren.
- b) Diseñar o adecuar los mecanismos que permitan -- coordinar los sectores de actividad económica.
- c) Promover la agrupación sectorial de las dependencias y definir las unidades normativas.
- d) Diseñar regionalizaciones convencionales que orienten las distintas políticas sectoriales.

XI.4 Mecanismos:

La constitución de mecanismos de participación integrados por representantes de las instituciones que integran cada sector y su coordinación por la unidad normativa, permitirá la fijación de objetivos comunes y coherentes, así como la evaluación y control de sus actividades.

CAPITULO III

LA REFORMA ADMINISTRATIVA: PROGRAMA ESPECIFICO
DEL SEXENIO 1976-1982

Para la elaboración del Programa de Reforma Administrativa propuesto para llevarlo a cabo durante el período 1976-82, se consideraron básicamente aquellos primeros pasos establecidos allá por el año de 1965, cuando el Titular del Ejecutivo fungió como Presidente de la Comisión de la Administración Pública (durante 1965-1970). Así desde ese momento - se tuvo una clara idea respecto a la necesidad de establecer una metodología, con la cual se efectuase un análisis en forma global de la Administración Pública y de los problemas que la aquejaban; y al mismo tiempo proponer una estrategia encaminada a implantar las medidas correspondientes, resultantes de los diagnósticos y estudios realizados.

El objetivo principal, por lo que se hacía necesario contar con un diagnóstico global del estado en que se encontraba funcionando en ese entonces la Administración Pública, era detectar y definir los principales problemas que la aquejaban, así como la manera en que cada uno de ellos interactuaba sobre los demás; de esta manera, era posible establecer así, aquellas prioridades que tuvieran mayor injerencia sobre todo dentro del inicio de la Reforma. Ya desde aquel año se planteaba la necesidad determinante de fijar la vinculación de esta naciente Reforma Administrativa con el esfuerzo planificador del desarrollo económico y social de nuestro

país. Fue en este momento cuanto, como resultado de un diagnóstico inicial, se consideró que una de las primeras acciones a llevar a cabo sería la de habilitar al aparato gubernamental para la formulación de planes tanto nacionales como sectoriales y regionales.

Fue así que en 1976, al tomar posesión el Lic. López Portillo como Presidente de la República, se envió al Poder Legislativo un proyecto de Ley Orgánica para la Administración Pública ^{1/} y en el que principalmente se planteó la reestructuración de más del 90% de las dependencias directas del Ejecutivo, y se daban a conocer las bases de la coordinación sectorial de las entidades paraestatales

En paralelo a lo anterior, se envió al Congreso de la Unión el proyecto de Ley de los Sistemas de Planeación, -- Programación y Contabilidad del Sector Público ^{2/}

1. Objetivos Globales

Cinco son los objetivos globales que se establecieron para esta Reforma Administrativa, de ellos se derivan asimismo, las metas y objetivos específicos previstos para alcanzar durante la gestión del Presidente López Portillo:

^{1/} D.O. 29 de Diciembre de 1976.

^{2/} D.O. 31 de Diciembre de 1976.

- 1.1 Organizar al gobierno para organizar al país;
- 1.2 Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno;
- 1.3 Sistematizar la administración y el desarrollo del personal público federal;
- 1.4 Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, y
- 1.5 Mejorar la administración de justicia.

2. Etapas del Programa de Reforma

Para efectos de sistematizar y alcanzar los cinco - objetivos globales citados arriba, se han ido implantando diversas etapas; en las cuales se establecen a su vez objetivos determinados. No por ello dejan de ser partes integrales del Programa de Reforma Administrativa, ni tampoco guardan una -- continuidad sistemática y lógica.

Derivado de lo anterior, se inició en enero de 1977 la primera etapa, la cual estuvo abocada a instrumentar las - Reformas Estructurales en las diversas dependencias directas del Ejecutivo, así como a definir responsabilidades, evitar - la duplicación y el traslado de funciones.

A la segunda etapa se le llamó propiamente sectoriza ción de las actividades de la Administración Pública; fue ini-

ciada en julio de 1977. Esta etapa estuvo destinada a la asignación de responsabilidades en cuanto a la coordinación por parte de los titulares de las dependencias centrales, en su función de "Cabezas de Sector".

A fines de 1977 se inicia la tercera etapa, a la cual se le denomina "De Cruces Intersectoriales"; y cuyo objetivo es el de "Amarrar" o lograr la coordinación de los esfuerzos que se llevan a cabo por los distintos sectores en el aspecto de delimitar exactamente cuales deben ser las atribuciones que corresponden a cada sector; ya que es precisamente aquí donde existen indefiniciones y consecuentemente las responsabilidades solían sesgarse.

La cuarta etapa, llamada Reforma de Ventanillas o de Barandilla, se inició en abril de 1978, y básicamente se orientó a la simplificación de los procedimientos y a la resolución de aquellos problemas que surgen del trato directo con el público. Para esta Reforma de Ventanilla se establecieron dos sistemas de captación directa de información por parte del público: el primero de ellos consistió en escuchar las preocupaciones y sugerencias del público usuario, a través de los grupos organizados existentes, tales como: las juntas de vecinos, asociaciones de industriales y comerciantes, etc; el segundo consistió en hacer uso de los módulos de orientación, información y quejas ubicadas en las diferentes oficinas públicas establecidos expresamente para recabar las quejas y/o sugerencias

individuales de los ciudadanos.

Hasta aquí hemos hablado únicamente de reformas a las estructuras, mecanismos y procedimientos que conforman a la Administración Pública; ahora, la Quinta y última etapa de esta Reforma Administrativa contempla fundamentalmente, el -- cambio más importante, el cambio de actitudes y de aptitudes de la parte de más importancia dentro de la Administración Pública: el elemento humano al servicio del público, de los funcionarios y empleados encargados de la instrumentación de las etapas precedentes.

Así, en esta etapa se establece que el estado cuente con un Sistema de Administración y Desarrollo de Personal, encaminado a incentivar el desempeño honesto y eficiente de sus trabajadores, al mismo tiempo que constituya una garantía de los derechos de los mismos.

3. Políticas para la Conducción de la Reforma

A continuación citaremos algunos puntos considerados como normas o lineamientos establecidos para llevar a cabo la Reforma Administrativa:

- a) La Reforma Administrativa se integra a un proceso global de Reforma Social, dentro de la cual también se incluyen la Reforma política, la económ

ca (y dentro de esta la fiscal);

- b) La Reforma Administrativa se orienta correlativamente con los propósitos del Desarrollo Económico y Social de nuestro país; esto quiere decir que no se pretende alcanzar únicamente la eficiencia administrativa por sí misma, sino que se pretende hacer de la Administración Pública un instrumento mejor para formular, ejecutar y evaluar los planes gubernamentales;
- c) La Reforma Administrativa pretende ser un proceso constante y renovado, de mejoramiento y de modernización; además de ser participativa, es decir que recurre a consultas y opiniones de la ciudadanía en general, y
- d) Se basa en una metodología general, la cual se integra con un modelo de administración determinado.

4. Estructura de la Reforma Administrativa

Tomando como punto de partida los cinco objetivos globales de la Reforma Administrativa, se desglosó en los siguientes dieciséis programas específicos:

- I Reformas a la Estructura de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública;

- II Reformas a las Bases Jurídicas de la Administración Pública;
- III Reformas a los Sistemas de Planeación, Programación y Presupuesto;
- IV Reformas al Sistema de Financiamiento;
- V Reformas al Sistema de Ejecución del Presupuesto;
- VI Reformas al Sistema de Contabilidad Gubernamental;
- VII Reformas a los Sistemas de Información, Estadística y Archivo;
- VIII Reformas al Sistema de Informática;
- IX Reformas al Sistema de Evaluación;
- X Reformas al Sistema de Orientación, Información y Quejas;
- XI Reformas a los Sistemas de Recursos Materiales;
- XII Reformas a los Sistemas de Administración y Desarrollo del Personal Público;
- XIII Reformas Administrativas para el fortalecimiento del pacto federal;
- XIV Reformas Administrativas de Apoyo a la Organización de los poderes Legislativo y Judicial y en Coordinación con el Ejecutivo;
- XV Reformas a la Administración de Justicia; y
- XVI Comunicación Social de la Reforma Administrativa y Reformas al Sistema de Comunicación Social de la Administración Pública.

Así se señalaron tres áreas básicas para efectuar la

programación de la Reforma Administrativa, a saber: El área que comprende a los Sistemas Sustantivos (Agropecuario, Industrial, etc.); el área denominada convencionalmente de los Sistemas Adjetivos (planeación, programación, presupuestación, estadística, control y evaluación) y, finalmente el Sistema de Administración y Desarrollo de los Recursos Humanos. Asimismo, cada una de las áreas citadas anteriormente se analizaron a tres niveles: Nivel Macroadministrativo o Global; el mesoadministrativo o de Coordinación Sectorial y por último, el Microadministrativo o interno de cada institución (institucional).

5. La Quinta etapa del Programa de Reforma Administrativa: Influencia y Papel dentro de la totalidad del Programa.

5.1 Antecedentes:

Como resultado del proceso sistemático de revisión y estudio de la organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal iniciado en 1965, se generó un diagnóstico en materia de personal; el cual destacaba la necesidad de depurar y actualizar la administración del personal público, así como también definir con claridad los objetivos del trabajo que se realiza al servicio del estado.

El objetivo era establecer y poner en práctica una política congruente que contemplara desde el ingreso al servi-

cio hasta las promociones y jubilaciones.

Así, y tomando como bases lo señalado en el informe de la Comisión de la Administración Pública y en el documento Bases para el Programa de Reforma Administrativa 1971-1976, - se coincidió en apuntar la necesidad de contar con diversos - instrumentos así como con un mecanismo que normara centralmente para la fijación de lineamientos para el desarrollo de una política de Administración de Personal.

En 1971 se creó el Centro Nacional de Capacitación Administrativa del ISSSTE, cuyo objetivo sería el de coordinar las acciones de las dependencias en materia de capacitación administrativa del personal de base, con el propósito de mejorar su aptitud profesional y así favorecer los ascensos escalafonarios.

Por lo que se refiere al personal de confianza, en 1973 se atribuyeron funciones coordinadas similares a la entonces Secretaría de la Presidencia.

Al establecerse en 1973 la semana laboral de cinco días de trabajo por dos de descanso, se crea la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal ^{1/} cuyo objetivo fue el de fijar como mecanismo asesor, las políticas respecto a la administrativa

^{1/} Acuerdo publicado en D.O. 28 de diciembre de 1972.

ministración de Personal. Así, esta Comisión tomó como base los análisis y recomendaciones realizados hasta 1974, y empezó a promover el adiestramiento de capacitadores y a llevar a cabo el censo de Recursos Humanos del Gobierno Federal.

Ya en 1976 y 1977, y con motivo de la implantación de la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se efectuaron diversas readscripciones y regularizaciones de una dependencia a otra; con lo cual la Comisión de Recursos Humanos requirió de una reestructuración ^{2/} por ello, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado tuvo una participación más activa, e igualmente se establecieron los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Recursos Humanos y de Unidades de Capacitación.

También durante 1977 se logró el establecimiento de un mecanismo de reubicación y reasignación de plazas para proteger la estabilidad laboral. ^{3/}

Como recomendaciones directas de los Comités Técnicos Consultivos, se estableció que existiese una vinculación más directa entre las unidades operativas en cuanto a personal se refiere, con las Comisiones Internas de Administración y Progra

^{2/} Acuerdo publicado en D.O. 31 de enero de 1977

^{3/} Acuerdo publicado en D.O. 31 de enero de 1977

mación, así como con las Unidades de Organización y Métodos; que se rediseñaran los escalafones determinados por un adecuado sistema de análisis de puestos, con lo cual se aliviarían las deficiencias que existían en las funciones de reclutamiento, selección, evaluación, capacitación y desarrollo del personal.

Como punto culminante, se presentó el 25 de mayo de 1979 al Presidente de la República, el Programa General y Programas Institucionales para mejorar la Administración y Desarrollo de Personal al Servicio del Estado, con esto da inicio la Quinta Etapa que nos ocupa.

5.2 Algunas deficiencias detectadas en materia de personal:

Hasta 1976 no se contaba con un programa dentro del que se anotaran lineamientos generales para la aplicación de políticas de protección al trabajador;

Existía una desigualdad notoria en cuanto a la organización, funcionamiento y jerarquía de las unidades abocadas a atender asuntos del personal; con lo anterior, la aplicación de técnicas en materia de personal eran distintas en cada dependencia, esto generaba que no existiera una completa ejecución de funciones básicas de Administración de Personal;

No existía una verdadera intención por estimular y capacitar al personal de acuerdo a la magnitud, calidad y continuidad que el país requiere.

Se había limitado en las dependencias el apoyo necesario para asegurar la estabilidad en el empleo del personal de base, esto debido a la creación de empleos supernumerarios y nombramientos con cargo a honorarios.

Para las promociones dentro del sistema escalafonario, se realizaban fundamentalmente tomando como factor decisivo a la antigüedad; ya que no se contaba con técnicas para establecer la idoneidad, aptitudes y conocimientos necesarios para el desempeño del puesto.

Como estrategia para llevar a cabo la implantación del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal, se adoptó el escalafón como centro de la estrategia a seguir; por considerar que aquel constituía el punto de mayor vinculación con los elementos del Sistema, citados párrafos arriba. Además, - se consideró que representaba un generador de eficiencia administrativa, así como un mejor incentivo para lograr elevar la productividad.

Debido a lo anterior, y con el objeto de lograr la articulación funcional de las actividades, los subsistemas identificados se agruparon de la siguiente manera:

PROGRAMAS

SUBSISTEMAS

I	Sistema Escalafonario	- Empleo - Remuneraciones
II	Capacitación	- Capacitación y Desarrollo - Motivación
III	Relaciones Jurídico-Laborales	- Relaciones Jurídico-Laborales - Prestaciones y Servicios
IV	Planeación y Organización	- Planeación y Organización - Información - Evaluación

5.3 Avances Logrados hasta 1980

Los avances importantes en lo global fueron, principalmente:

- a) Se logró el fortalecimiento de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal;
- b) La integración de las atribuciones, que se encontraban dispersas, de las diferentes unidades de la Secretaría de Programación y Presupuesto;
- c) Se instituyó el Centro Nacional de Capacitación Administrativa del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como una Unidad Coordinadora;
- d) Se establecieron lineamientos y Normas para la reelaboración de los Catálogos de Puestos, Tabu

ladores de Sueldos, Regularización y Normalización de Remuneraciones y Estructura Escalar; fonaria;

- e) Se dictaron los lineamientos generales de la Capacitación de Personal Público y se definió el Sistema General de Capacitación y Desarrollo de Personal de la Administración Pública Federal;

En lo Sectorial:

- a) Se logró la constitución de los Comités Técnico-Consultivos Sectoriales para que, por medio de ellos, se aplicaran los lineamientos de personal en la Administración Pública paraestatal.
- b) Se estableció con la parte laboral, un Programa de Formación de Relaciones Laborales y Asesoría Técnica a las empresas y organismos públicos, así como un Programa de Alta Dirección de Empresas Públicas; y

Finalmente, en lo Institucional:

- a) Se efectuaron reorganizaciones, así como el fortalecimiento de las Unidades Administrativas encargadas de la Administración y Desarrollo de Personal;

- b) Se establecieron vñculos de coordinación e integración de las Unidades de Capacitación con las nuevas Unidades de Administración y Desarrollo - de Personal;
- c) Se abrió la participación de las Unidades de Administración de Personal, dentro de la Comisión Interna de Administración y Programación de cada entidad;
- d) Y por último, se revisaron y actualizaron, en las diferentes dependencias del Ejecutivo Federal, - los reglamentos de escalafón, los Catálogos de Empleos y las Condiciones Generales de Trabajo.

SEGUNDA PARTE

CAPITULO I

EL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO
1980-1982

"En la época actual la planeación se ha convertido en el instrumento básico para el desarrollo económico".

Oscar Lange.

¿Qué es la planeación? La planeación en su acepción más general, se considera como una manifestación inherente al ser humano; es el producto de la facultad de razonar -- del hombre la de pensar antes de actuar, es a su vez, un producto reflexivo de la inteligencia humana, un recurso de que se vale el hombre para llegar a la acción, pero con un orden y una previsión a fin de obtener lo más con su mínimo esfuerzo.

Desde el ángulo operativo, la planeación representa en una nación de economía mixta, un sistema jerarquizado y coordinado de los programas que se pretendan llevar a cabo; la planeación se usa como el instrumento ideal de promoción -- para un mejor aprovechamiento y utilización de los recursos de que un país dispone; se pretende con ella la modificación de las estructuras ya tradicionales y que en cierta manera -- frenan el desarrollo.

Para llevar a cabo la planeación una necesaria condición que se plantea, es la de contar con una adecuada base informativa ya que de esta dependería la buena formulación de

las previsiones y objetivos del plan.

1. CARACTERISTICAS GENERALES DE UN PLAN DE DESARROLLO

Una característica primaria de un plan consideramos que sería la de contener en una secuencia lógica los procesos de formulación, aprobación, ejecución y vigilancia de su cumplimiento; desde luego, esta primera característica denotaría en el plan la incidencia o consideración que puede tener una investigación científica.

El plan deberá ajustarse al método anteriormente citado, es así, que primeramente se partirá de un plan general o global, para luego llegar a lo que son los proyectos en sí; no sin antes pasar por una etapa que se podría denominar intermedia; la cual se conformaría por planes sectoriales, tales como: de agricultura, industria, energía, etc.

Dentro del plan por lo general, la perspectiva que se contempla debe ser la de las posibilidades, en su conjunto del mejor aprovechamiento de los recursos con que se cuenta. Además de que debe poseer la flexibilidad que se necesita para adecuarse a sucesos circunstanciales no previsibles, el plan debe de tener una continuidad para que al alcanzar la meta fijada en un plan primario, aquella se utilice como punto de partida de una nueva planeación.

2. OBJETIVOS DE UNA PLANEACION.

A continuación se citan algunos objetivos que se -- consideran, son los que comúnmente se pretenden alcanzar con la planeación:

- 2.1.- Con la planeación se busca principalmente la consolidación y expansión de la infraestructura económica de un país;
- 2.2.- La satisfacción de las necesidades de la colectividad, así como las individuales e impersonales;
- 2.3.- Aunque el sector privado en algunas economías tiene injerencia en precios públicos, nunca adopta la posición de interesarse por la organización en este campo económico, es así como el Estado enfoca sus objetivos a la satisfacción de necesidades públicas por medio, como ya se dijo de los precios públicos.
- 2.4.- A través de la planeación, y con una gran importancia, se busca también incrementar el ingreso nacional bruto de un país.
- 2.5.- Otro punto importante lo constituye el hecho de lograr una mejor redistribución del ingreso nacional bruto para que, al mismo tiempo que se llega a una

equidad de la riqueza del país, se fortalezca y amplíe el poder adquisitivo de las mayorías, y

2.6.- El lograr mantener y desarrollar las relaciones comerciales exteriores, para llegar a una coincidencia con el interés nacional.

3. ALCANCES DE LA PLANEACION

La cobertura del campo de acción de un plan dependerá definitivamente de las condiciones políticas en que se pretenda implantar. El alcance y contenido de un plan será determinado de acuerdo al tipo de planeación que se trate. Es así que podemos citar el tipo de planeación indicativa o flexible, en el cual el plan ha sido denominado por el Sr. Massé Comisario General del Plan Francés, como un "reductor de incertidumbres". En esta planeación indicativa la intervención del Estado se limita a la inversión del sector público, y donde el privado conserva su autonomía y solamente vislumbra las orientaciones marcadas por el Estado.

Por otro lado, en otro extremo, se habla de la planeación imperativa en la cual se contemplan en su conjunto -- las actividades económicas y sociales del país. Rusia es un ejemplo claro en cuanto a su planeación, en la cual el "grosplan" (comisariado de Estado para la planeación) se encarga de coordinar las actividades productivas del país.

De acuerdo a la clasificación anterior, aunque se considere demasiado esquemática, el alcance que puede tener en cualquier país en que se aplique variará de acuerdo a las condiciones económicas de aquel. Pero el plan puede ser de cobertura más amplia de acuerdo a los recursos públicos de que se dispongan, y a el número de personal capacitado que se tenga.

En varios países se ha procedido de manera contraria en el establecimiento del plan a como habíamos mencionado anteriormente; esto es, primeramente se establecen programas limitados, de los cuales se partirá para enseguida coordinarse como programas pero ya a mediano o largo plazo, y finalmente se constituirán todos en un plan general nacional.

Cualquiera que fuese la manera escogida para llevar a cabo un plan es evidente que se hace necesario el contar con una infraestructura administrativa eficiente y adecuada para el logro de los objetivos; la cual soporte y apoye el plan, tanto en su etapa de formulación hasta finalmente llegar a su ejecución y vigilancia o control del mismo.

Es así que el estado se ve en la necesidad de considerar la creación de un "órgano central de planeación", cuyas funciones pudieran ser las siguientes:

1. Llevar la elaboración del plan global.
2. Coordinar la ejecución del plan.

3. Controlar la misma.
4. Evaluar los resultados.
5. Revisar los objetivos del plan y,
6. Coordinar la formación del personal.

4. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS EN LA PLANEACION

Es obvio que en los países latinoamericanos se planea con intenciones de aumentar las oportunidades de empleo, industrializar, sanear, conservar los recursos naturales y obtener el mejor aprovechamiento, procurar fondos para cosas urgentes y evitar el despilfarro en otras, etc.; sin embargo, las principales barreras se localizan dentro del mismo gobierno. Difícil resulta planear si no se cuenta con los órganos de estado mayor del gobierno que fijen cuales son los objetivos de desarrollo a alcanzar. Se hace necesario pues, adecuar la administración a las necesidades de una política tendiente a activar el desarrollo económico del país.

Así pues la Administración Pública es el instrumento ideal para lograr una coordinación de esfuerzos tendientes al desarrollo del país, valiéndose desde luego de la planeación.

5. ALGUNOS INTENTOS DE PLANEACION EN MEXICO

En México, uno de los primeros intentos de planifi

cación se dió en el año de 1930; durante el gobierno de Pascual Ortíz Rubio, se da a conocer la Ley General de Planeación, con la cual se intenta principalmente efectuar un inventario de los recursos con que cuenta nuestro país, con el fin de conocer los fundamentos necesarios para llegar a un congruente desarrollo nacional.

En 1934 se elaboró el Primer Plan Sexenal, encomendado para su cumplimiento al General Lázaro Cárdenas durante su período 1934-1940. En este Primer Plan se denota el deseo que existía por realizar cambios en la estructura económica del país, mediante, principalmente, el aceleramiento de la Reforma Agraria y planteamiento concreto de los objetivos a seguir.

El Plan estaba dirigido exclusivamente a actividades desarrolladas por el sector público y, como ya dijimos, concedía gran importancia al problema agrario, además de la cuestión educativa y la recuperación de los recursos que se encontraban en manos extranjeras. Aunque parezca redundante, es sin duda el problema del campo el principal punto tratado en este Plan; a tal grado de reconocerlo como el problema social de mayor importancia es por esto que en el Plan se proponen como vías de solución una mejor distribución de la tierra, para una mejor explotación de las mismas, utilizando para ello los ya tradicionales métodos de dotación y restitución. Asimismo, dentro del Plan sobresale la proposición de organizar

al sector campesino para, según esto, lograr hacerlo capaz económicamente para aprovechar la mayor y mejor producción agrícola posible. Se cita para lograr lo anterior el incremento del crédito agrícola, la introducción de maquinaria al campo, la utilización de fertilizantes, así como la construcción de vías de comunicación y sistemas de riego.

El Plan contempla un marcado nacionalismo, prueba de ello es la pretensión de llevar a cabo la nacionalización del subsuelo y de los recursos naturales que se encontraban en manos extranjeras.

Sin embargo, una característica que se puede considerar negativa para reconocer a este Primer Plan como tal, lo constituye el hecho de que no se contempla el ritmo a que debe crecer el producto nacional; este punto es muy importante de tomar en cuenta, ya que es una de las cuestiones medulares de acuerdo a lo que en la actualidad se considera un Plan. En este caso se limita únicamente a dictar y promover una serie de medidas genéricas las cuales dejan de tener un verdadero y real efecto práctico.

Ya en 1939, se elabora por parte de la Secretaría de Gobernación, el que vendría a ser el Segundo Plan Sexenal, el cual es en una gran parte, similar al Primero, con la salvedad de que dentro de su estructura se contempla un capítulo referente a los objetivos que se pretenden alcanzar en el Plan,

así como la relevancia del mismo para allegarse a un mejor nivel de vida.

Como en el Primero, en este Segundo Plan, se insiste en prestar gran importancia a la continuación del reparto agrario, apoyándolo con un crédito barato y el proporcionar sistemas de riego y vías de comunicación. Igualmente no se contempla una planificación de la economía nacional, sino únicamente se planean las acciones gubernamentales en cuanto a la forma de proceder para hacer efectiva la reforma agraria y la inversión en infraestructura. Tanto en el primero como en el segundo plan tratados anteriormente no pasaron a ser solamente un documento más. Sin implicaciones verdaderas dentro de la economía del país.

Un factor importante que intervino de manera un tanto indirecta inclusive, para que a este Segundo Plan, no se le prestara ya más importancia, lo constituyó el hecho de que, ya durante el período de gobierno del General Avila Camacho, la economía Nacional se encontraba haciendo ajustes debido a la Segunda Guerra Mundial. Desde luego esta situación, un tanto cuanto circunstancial, provocó que la economía nacional tuviera un auge inusitado; gracias a que la producción industrial en Estados Unidos se abocó principalmente a la producción de armas, Estados Unidos requirió de la obtención de bienes de consumo, los cuales únicamente obtendría vía importaciones. Al "sentir" el país el crecimiento espontáneo y no pla-

nado, era previsible que al Segundo Plan, no se le concediera mayor importancia y quedara en el más completo de los olvidos.

Todavía en la campaña del Lic. Miguel Alemán, se elaboró un "programa" en base a las necesidades recogidas durante la campaña, sin embargo, como ya era costumbre, dicho programa tampoco contenía propuestas de soluciones concretas en cuanto a los verdaderos problemas que enfrentaba el país, ni de cuáles serían los instrumentos para abatirlos.

6. PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982

6.1 LA REFORMA POLITICA, LA REFORMA ECONOMICA Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA COMO TRES VERTIENTES FUNDAMENTALES DENTRO DEL PLAN

Con el propósito de contar con una base sólida como soporte y apoyo a la vez, para lograr la consecución de este Plan Global de Desarrollo 1980-1982, la administración del Presidente José López Portillo, ha promovido dentro de una reforma social tres reformas básicas: la reforma política, para el logro de un fortalecimiento del proceso de democratización del país; la reforma económica mediante la cual se pretende promover un crecimiento alto y sostenido, con lo anterior se pretende lograr la creación de empleos, y una reforma administrativa, la que adecuaría las instituciones a nuestro tiempo, capacitándolas para ofrecer un servicio mejor, abocado a la consecución de los objetivos generales de desarrollo.

A partir de lo anterior, el Plan ha sido calificado como Global, precisamente por la conjunción que representa el contemplar dentro de lo social, todos los ámbitos que lo integran, lo económico, lo político y lo social.

Dentro de lo político se vierten en él documentos, una serie de conceptos filosóficos emanados de las condiciones propias del gobierno, como lo son la democracia plural y

6. ' PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982

6.1 LA REFORMA POLITICA, LA REFORMA ECONOMICA Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA COMO TRES VERTIENTES FUNDAMENTALES DENTRO DEL PLAN

Con el propósito de contar con una base sólida como soporte y apoyo a la vez, para lograr la consecución de este Plan Global de Desarrollo 1980-1982, la administración del Presidente José López Portillo, ha promovido dentro de una reforma social tres reformas básicas: la reforma política, para el logro de un fortalecimiento del proceso de democratización del país; la reforma económica mediante la cual se pretende promover un crecimiento alto y sostenido, con lo anterior se pretende lograr la creación de empleos, y una reforma administrativa, la que adecuaría las instituciones a nuestro tiempo, capacitándolas para ofrecer un servicio mejor, abocado a la consecución de los objetivos generales de desarrollo.

A partir de lo anterior, el Plan ha sido calificado como Global, precisamente por la conjunción que representa el contemplar dentro de lo social, todos los ámbitos que lo integran, lo económico, lo político y lo social.

Dentro de lo político se vierten en él documentos, una serie de conceptos filosóficos emanados de las condiciones propias del gobierno, como lo son la democracia plural y

economía mixta. Contiene la estrategia en cuanto a la caracterización, orientación e instrumentación relativa a la política interior y exterior y la impartición de justicia.

6.2 DIVERSAS ESTRATEGIAS DEL PLAN

La estrategia seguida por la administración del -- Presidente López Portillo, se orienta fundamentalmente a la consecución de cuatro objetivos:

- 1) Reformar y fortalecer la independencia de México - como nación democrática, justa y libre en lo económico, político y lo cultural;
- 2) Proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades - de alimentación, educación, salud y vivienda.
- 3) Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente y,
- 4) Mejorar la distribución del ingreso.

Se habla dentro del Plan de una estrategia de desarrollo, la cual representa al conjunto de acciones articuladas que se requieren para alcanzar los objetivos globales, basados fundamentalmente en las condiciones políticas, económi-

cas y sociales del país, como son: nuestra economía mixta de mercado, sistema de derechos individuales y sociales, un pluralismo político, y nuevamente aparece en este Plan una -- profunda vocación nacionalista orientada fundamentalmente hacia la creación de empleos, la estrategia está concebida para su logro a mediano y largo plazo.

Una diferencia tal vez importantísima en este Plan con los anteriores, es la gran proyección pretendida a llevar a cabo a través del petróleo, aunque en el Plan se anota clara y textualmente que no se trata de aplicar una política petrolera de crecimiento, sino una política de desarrollo que se sirve del petróleo. Es evidente que la coyuntura petrolera fue utilizada como principal instrumento de desarrollo para nuestro país, no importando el costo que habría de representar esta medida.

Finalmente, la estrategia pretende ser la panacea que nos ayude, como dice en el plan, "a superar los retos de la modernización y la marginación social, con un modelo propio.

Asimismo y nuevamente como en planes anteriores, se cita como un gran cambio cualitativo, aquel destinado a -- la implementación de una nueva política de desarrollo regional, tendiente a una mejor distribución, sobre todo, de los asentamientos humanos, para regular el ya incontrolable cre-

cimiento urbano.

Aún dentro de este Plan se reconoce cual ha sido la situación de los anteriores planes: "en el país se han llevado acciones diversas y promovido planes sectoriales y estatales - no articulados entre sí, debido a que el país no podía detenerse a la espera de una planeación global"*

Durante los tres primeros años de gobierno se fijó una estrategia de trabajo dirigida a la consecución de los objetivos globales del programa de Reforma Administrativa, dividiéndose las actividades en cinco etapas: las reformas institucionales, la sectorización de la Administración Pública; la coordinación intersectorial; la reforma de ventanilla, y administración de desarrollo del personal público. Este tipo de estrategia corrobora o comprueba una vez más como una buena manera para planear no puede efectuarse si no se cuenta con una Administración Pública eficiente y fuertemente consolidada; -- así para planear es necesario que se cuente con un aparato administrativo lo más capacitado posible para poder llegar a los objetivos globales fijados en el país.

*Plan Global de Desarrollo 1980-82, Secretaría de Programación y Presupuesto, Pág. 17, abril 1980.

6.3 ESTRATEGIA GLOBAL HACIA EL EMPLEO

Dentro de la estrategia se contempla como propósito fundamental el de llevar los objetivos de aquella a mediano y largo plazo. Resalta también el énfasis que se le da al petróleo, como algo que va íntimamente relacionado a la viabilidad que pueda tener la estrategia, se pretende pues, canalizar adecuadamente los recursos derivados de la explotación y exportación petroleras hacia una inversión socialmente productiva.

También, adicionalmente a lo anterior, se busca el financiamiento del desarrollo apoyado en el ensanchamiento de las finanzas públicas, la generación de ahorro interno y de la formación de capital; en este punto, se reconoce como fundamental dentro de la estrategia el papel de la producción nacional de bienes de capital.

Como puntos básicos de la estrategia se enumeran veintidós políticas a seguir; conformadas tomando en consideración aquellos medios e instrumentos con que cuenta el sector público para su funcionamiento.

1. Fortalecer al Estado. Este fortalecimiento se hace necesario en todos aspectos, aunque uno de los más importantes sería en la política fiscal.
2. Modernizar los sectores de la economía y de la sociedad.

3. Crear empleos en un ambiente digno y de justicia como propósito básico de la estrategia. Dentro de este punto se había mencionado ya como una palanca susceptible para esta generación de empleos lo sería el petróleo; así también el apoyo que se pretende dar al sector agropecuario para su crecimiento y cambio estructural que se quiere.
4. Consolidar la recuperación económica. Desde luego este punto no se puede establecer sin antes observar qué es lo que se debe resolver, cómo resolverlo y al final determinar que camino es el más conveniente a seguir.
5. Reorientar la estructura productiva. En este aspecto la producción industrial continúa caracterizándose por la producción de bienes suntuarios, aunque se plantee en el documento como prioridad el fortalecimiento a la producción de bienes básicos.
6. Racionalizar el consumo y estimular la frugalidad y la inversión de los grupos más favorecidos por el crecimiento. En este punto se nota visiblemente el conflicto que se da entre la libre empresa y la de producción, es necesario que la gente deje de ser consumista, que únicamente compre lo necesario.

7. Desarrollar en forma acelerada el sector agropecuario.
8. Impulsar el Sistema Alimentario Mexicano.^{1/} Estos dos puntos anteriores son sumamente importantes dentro del Plan, van unidos uno del otro y es aquí donde se puede ver cómo a medida que podamos ayudar y superar los problemas que aquejan al campo, en esa medida se podrá alcanzar un verdadero desarrollo; no se puede llegar a él si no se cuenta con una base sólida (llámese infraestructura o como sea) en nuestro campo.
9. Fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empresa pública, eliminando los subsidios excesivos. -- Dentro de este punto se hace notar la importancia de la Reforma Administrativa, ya que estableciendo prioridades para el gasto público de acuerdo a los objetivos fijados, será como la eficiencia de una buena Administración sea definitivamente establecida.
10. Utilizar el petróleo como palanca del desarrollo económico y social. Se pretende valerse de los recursos del petróleo para enfocarlos a prioridades nacionales estableciendo proyectos de tres tipos: De expansión o Modificación de la infraestructura

^{1/} Programa que posteriormente fue derogado.

actual; Elevación de nivel y forma de vida de los mexicanos, aunados a una verdadera garantía de solución permanente para la generación de empleo productivo y finalmente, de Investigación y Tecnología.

11. Estimular una política de productividad.
12. Destinar mayores recursos para la provisión de mínimos de bienestar.
13. Inducir la reducción del crecimiento de la población, así como racionalizar la distribución territorial. Para ésto se utilizará como implemento el Plan Nacional de Asentamientos Humanos.
14. Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población especialmente de los marginados. Básicamente en este punto, así como en el 11 y 12 se pone énfasis a la gran preocupación que siempre ha representado el nivel de vida, la desigualdad social, así como el proporcionar de empleo productivo a la población, obteniéndose, consecuentemente una mayor alimentación, salud, educación, etc.
15. Ampliar y mejorar la educación básica para niños y adultos. Es plausible este objetivo destinado in-

variablemente a reducir el analfabetismo y cubrir lo más posible para la educación de la población.

16. Vincular la educación terminal-media y superior con las necesidades de trabajadores capacitados.
17. Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo. Ya este punto lo habíamos mencionado en el Primer Plan Sexenal del General Lázaro Cárdenas, únicamente con la diferencia de que en aquel esa organización social iba enfocada o destinada al Sector Agropecuario.
18. Desconcentrar concentrando. También este "subpunto" se contempla dentro del número 13; desde luego es de gran importancia y relevancia que se pretenda, aunada a una desconcentración económica, la desconcentración a asentamientos humanos; es más, tal vez, es el principal motivo por el cual se concentren en los centros urbanos los núcleos de población. Es factible el deseo de que dicha desconcentración se haga hacia las costas y fronteras pero debido a la gran dispersión de grupos de población en nuestro país, y a la concentración de la actividad política, administrativa y económica en la capital del país ésto no se ha podido hacer real.

19. Controlar y reducir el ritmo de la inflación.
20. Avanzar en la estrategia de nuevas formas del financiamiento del desarrollo.
21. Establecer una vinculación eficiente con el exte--rior, y,
22. Ampliar la concentración de acciones con los secto--res social y privado.

Es así como la estrategia del Plan se fundamenta básicamente en las 22 políticas citadas arriba.

Sobresale de manera importante la metodología a la que se sujetó la elaboración de este Plan, a diferencia de los que anteriormente trataron de establecerse, por las siguientes características:

- Contempla metas muy ambiciosas que difícilmente pue--den alcanzarse;
- El principal problema lo representa la forma de planeación indicativa capitalista,
- y por último, el Plan junto con el SAM son formas definitivamente necesarias e importantes para alcan--zar un modelo de desarrollo económico y social.

CAPITULO II

VINCULACION DEL DESARROLLO DE LA QUINTA ETAPA
DE REFORMA, CON LA ESTRATEGIA HACIA EL EMPLEO
DEL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO.

La relación que se pretende identificar entre la manera en que se plantea y se desarrolla una Reforma Administrativa, con sus distintas y diversas etapas, así como con sus mecanismos e instrumentos establecidos y ya conocidos; con la estrategia global hacia el empleo contemplada dentro del Plan Global de Desarrollo, de ninguna manera es una relación que se concrete como tal en alguno de los documentos señalados anteriormente, más bien, es una idea y una búsqueda planteada para determinar cómo y de qué manera se vinculan, más aún, se requiere de analizar cada documento por su parte para así, de tal forma, tener una visión genérica que nos lleve a comprobar la interrelación, aunque no expresa en un documento único, si implícita, dada a través de los resultados que pudieran obtenerse de estos proyectos.

Es así que en primera instancia y como punto fundamental a seguir, sería el abocarnos a tratar de ubicar específicamente a la Quinta Etapa de la Reforma Administrativa, dentro de la estrategia global hacia el empleo. Este procedimiento metodológico e inicial desde luego que no sería el único a seguir, sin embargo, consideramos que desde el momento en que se diseña una Reforma Administrativa, y a su vez, dentro de ésta se destaca -además como etapa culminante de la Reforma- la importancia que tiene la reestructuración de la Administración y Desarrollo del Personal Públi

co, desde ese momento es de suma importancia el porqué buscar la capacitación y mejor desarrollo y más generalmente, la implantación de una eficiente y coherente política de administración de personal.

Ahora bien, la búsqueda e iniciación por parte del Estado de una estrategia que permita dotar de los instrumentos administrativos adecuados y necesarios para apoyar el crecimiento en términos cuantitativos, hacia una política de administración de personal, no es de ninguna manera casual sino más bien es de orden necesario e imperativo. Es por ello que la Reforma que tratamos culmina, como ya dijimos, con la mencionada Quinta Etapa la cual a su vez, no aparece y funciona como un ente aislado o marginado, sino que al contrario, se llega a ésta precedidos de cuatro etapas igualmente importantes y además estructuradas de tal manera que existe una interrelación entre ellas y cada una sirva de soporte para la continuación de las demás.

Con lo anterior, al estar las cuatro etapas orientadas hacia la integración, reestructuración y reforzamiento de las estructuras administrativas ya existentes, esto permitiría concebir los cambios necesarios a nivel integral, por esto, sería difícil el tratar de plantear una renovada administración de personal, sin siquiera preocuparse por definir las estructuras (o infraestructuras), las cuales le den soporte.

Originado así en su concepción, el presente documento trata de mostrar e ilustrar al mismo tiempo, desde cuá es pueden ser los elementos necesarios para tener un claro méto de análisis e interpretación de la mayoría de los conceptos utilizados en los diversos documentos, así como la relación, tal vez no buscada como se dijo antes, pero que por sí solos nos llean a establecer e identificar esa interrelación. Así, parece evidente que al dictar y tratar de establecer las definiciones para la elaboración de un Plan Global de Desarrollo, esto lleva implícito el hecho de que se cuente ya con los elementos, mecanismos y herramientas, en lo que a una estructura sólida de Administración Pública se refiere, constituyendo esto uno de los aspectos fundamentales para el inicio de un plan de esa índole. Es por ello que la Reforma Administrativa aquí tratada, contempla como culminación del programa diversas estrategias dirigidas para llevar a cabo una capacitación y buen desarrollo del personal al servicio público, precedidas y reforzadas con las cuatro etapas mencionadas.

Ahora bien, el hecho de que se tome como par primordial dentro del Plan Global de Desarrollo, la llamada estrategia global hacia el empleo, esto quiere decir, o al menos si lo interpretamos, que aparejado a la consecución de una eficaz política de Administración y Desarrollo de Personal, el Estado prende que, dentro de un marco de planeación general a nivel nacional y sirviéndose de algunos otros factores -como lo constituyó el factor del boom del petróleo- se dicte y se lleve a cabo una estra

tegia hacia el empleo, la cual se moverá en un ámbito más amplio, con diferentes interpretaciones y, sobre todo, dentro de un medio social, político y económico que de alguna manera puedan influir o terminar con tan buenas pretensiones.

La anterior observación, es con el fin de hacer notar de una manera clara, que sí existe una interrelación entre la Quinta Etapa de la Reforma y la Estrategia Global, pero que tal parece que -y volviendo a lo implícito o explícito de la relación- no es suficiente el hecho de que se encuentre implícita aquella, ya que, como mencionamos párrafos arriba, si se condiciona la viabilidad de una estrategia, a nivel del Plan General, a diversos factores económicos que se dan en todo sistema y país, sobre todo siendo del tercer mundo o en proceso de desarrollo, existen grandes posibilidades de que la viabilidad quede sólo en buenos deseos, no así lo que plantea la Quinta Etapa de Reforma que es dirigida específicamente al personal del servicio público y que se vería detenida únicamente, si acaso, por el cambio sexenal de poderes.

CONSIDERACIONES FINALES

La influencia recíproca existente entre los modelos de planeación indicativa del desarrollo nacional y los programas de Reforma Administrativa sin duda alguna existe.

Esta premisa se basa fundamentalmente en el hecho de que se requiere un aparato administrativo adecuado para la formulación y ejecución de los planes, ya que constituyen un obstáculo serio las deficiencias institucionales. Es decir el problema surge cuando se pretende administrar un plan de desarrollo, elaborado bajo las más estrictas técnicas y métodos de programación y controlar las acciones de los diferentes sectores de la economía y ejecutar sus programas.

La planificación, por tanto, requiere de la creación de una serie de organismos que se encarguen de las funciones de elaboración, ejecución y control de programas. Se necesita una relación constante y sistemática entre los diferentes tipos de organismos.

Ahora bien, se diseñan reformas tendientes a elevar la productividad del sector público en su conjunto, pero el incremento de la productividad no debe estar y no debe condicionar a los planes. Revisar los procedimientos, establecer mejoras a los métodos de trabajo, mejorar la selección, inducción, capacitación y desarrollo del personal público, introducir el empleo de sistemas de procesamiento electrónico de datos, desterrar

el papeleo, mejorar los medios de comunicación administrativa y en fin, incrementar la eficiencia y la eficacia en el servicio es una tarea importante que implica un esfuerzo a largo plazo y que la complejidad del aparato gubernamental frena su rápida aplicación, pero estas tareas deben enfrentarse en forma conjunta que integren a los organismos planificadores -centrales, regionales y sectoriales- que constituyen las medidas previas e indispensables para la ejecución de los planes.

Como puede apreciarse en el presente documento, las medidas de reforma han venido agregando organismos planificadores y de ejecución de acuerdo a coyunturas económicas y de orientación del gasto público -su crecimiento y disminución- de este principio se desprende la tan mencionada expresión de "adecuar la administración pública al desarrollo y a la planificación que requiere el país", adecuación que la mayoría de los casos ha conducido a un crecimiento sin mesura a la ya costosa administración pública.

Hasta ahora, los organismos centrales de planificación y las innumerables dependencias oficiales, empresas descentralizadas, de participación estatal y organismos sectoriales y regionales que proporcionan datos y colaboran en forma permanente u ocasional en la preparación de planes, han sido organismos que obedecen a los vaivenes de la política y de las condiciones económicas "espontáneas" del país. Deseamos subrayar que cuando se decida pasar de una planificación de documentos a una plani-

ficación operante, será necesario realizar cambios estructurales, entre otros:

a) Ubicar en un nivel más alto los organismos centrales de planificación.

b) Asignar a los organismos centrales la responsabilidad de tomar las decisiones económicas más importantes, contando desde luego, con la función de presupuesto y ejercicio del gasto público.

c) Integrar a la administración del plan un sinnúmero de organismos regionales, sectoriales e institutos de investigación existentes.

d) Reestructurar los sistemas y organismos de estadística, a fin de que los datos que se manejen estén ligados a los planes de desarrollo y se conviertan en su base cuantitativa.

BIBLIOGRAFIA

La Administración y el Desarrollo del Personal Público. Coordinación General de Estudios Administrativos. Presidencia de la República. Colección Seminarios, Núm. 9. México, 1980.

ANDRADE BERZABA, Andrés. La Administración Pública y su Reforma. Coordinación General de Estudios Administrativos. Presidencia de la República. México, Mayo de 1982.

Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal (autores mexicanos). Dirección General de Estudios Administrativos. Secretaría de la Presidencia. Colección Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana. Serie Bibliográfica, Núm. 5. México, 1978.

ARTURO GUILLEN. Planificación Económica a la mexicana. Editorial Nuestro Tiempo. Colección Desarrollo Económico. Sexta edición. México, 1982.

Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa Global, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal. Coordinación General de Estudios Administrativos. Presidencia de la República. Colección Lineamientos, Núm. 3. México, 1980.

Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal. Coordinación General de Estudios Administrativos. Presidencia de la República. México, 1980.

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

BAVARESCO DE PRIETO, Aura M. Las Técnicas de la Investigación, Manual para la Elaboración de Tesis, Monografías e Informes. Editorial South Western Publishing Co. 4a. Edición. E.U.A., 1981.

Boletín de Estudios Administrativos, Núms. 1, 1973; 2, 1973, 4, 1975; 5, 1976; 8, 1977 y 16, 1980. Dirección General de Estudios Administrativos. Secretaría de la Presidencia. México.

CARRILLO CASTRO, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Instituto de Administración Pública. México, 1974.

CARRILLO CASTRO, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Su difusión, análisis y defensa ante la opinión pública (1976-1982). Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A. 1a. Edición. México, 1982.

Desconcentración Administrativa. Varios autores. Dirección General de Estudios Administrativos. Secretaría de la Presidencia. Colección Seminarios, Núm. 1. México, 1976.

DUHALT KRAUSS, Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público. Un enfoque sistémico. Instituto de Administración Pública. México, 1976.

Empresas Públicas. Varios autores. Coordinación General de Estudios Administrativos. Presidencia de la República. Colección Seminarios, Núm. 7. México, 1979.

Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa. Primer Coloquio. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). 1a. Edición. México, 1979.

FLORES DE LA PEÑA, Horacio. Problemas de Planeación y Desarrollo. Bases para la planeación económica y social de México. Editorial siglo XXI. México, 1966.

Guías técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal. Coordinación General de Estudios Administrativos. Presidencia de la República. Colección Administración y Desarrollo de Personal Núm. 2. México, 1984.

JAN TIMBERGEN. Planificación del Desarrollo. Editorial Mc. Graw Hill Book Co. Madrid, 1967.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial, 24 de Diciembre de 1976.

Lineamientos Generales del Programa de Reforma de Ventanillas del Gobierno Federal. Coordinación General de Estudios Administrativos. Presidencia de la República. México, 1983.

Marco Global Administrativo del Gobierno Federal. Coordinación General de Estudios Administrativos. Presidencia de la República. Colección Lineamientos, Núm. 6. México, 1982.

MORENO, Rodrigo. Estudio Sobre el Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores del Estado (apuntes) Instituto de Administración Pública. México, 1982.

PARDINAS, Felipe. Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales. Introducción Elemental. Editorial Siglo XXI. México, 1980.

Plan Básico de Gobierno, 1976-1982. PRI, 28 de Septiembre de 1975 México.

Plan Global de Desarrollo, 1980-1982. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. Diario Oficial 15 de Abril de 1980. México.

Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. Diario Oficial 31 de Mayo de 1983. México.

Quinta Etapa del Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal. Coordinación General de Estudios Administrativos. Presidencia de la República. México, 1982.

La Reforma Administrativa Federal. Su función participativa. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. Colección Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana. Serie Documental, Núm. 3. México, 1976.

Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal. Documentos Básicos. Coordinación General de Estudios Administrativos. Presidencia de la República. Colección Administración y Desarrollo de Personal, Núm. 7. México, 1980.

Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Núm. 92. Dirección General de Publicaciones. UNAM. México, 1980.

WIONCZEK, Miguel. Antecedentes e instrumentos de la planeación y desarrollo. Bases para la planeación Económica y Social de México. Editorial Siglo XXI. México, 1967.