



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE MEDICINA VETERINARIA
Y ZOOTECNIA

Actualización del Mercado Profesional
del Médico Veterinario Zootecnista en
la Administración Pública Parte I :
Marco Teórico.

FACULTAD DE MEDICINA VETERINARIA Y ZOOTECNIA
BIBLIOTECA - UNAM

TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el título de
MEDICO VETERINARIO Y ZOOTECNISTA
P r e s e n t a
DANIEL ANSELMO MURILLO ROMERO



Asesores: M.V.Z. ALFONSO BAÑOS C.
M.V.Z. ALFREDO AGUILAR V.

México, D. F., 1983



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

JAN
1983
M843
e.b
P-t-83-23b

DEDICATORIA

A mis Padres; Anselmo y Hortencia, por haberme dado la vida e inculcado el respeto, el afán de estudio y la honestidad.

A mi Hermano; Joel, por apoyarme sin reserva.

A mi Esposa; Matilde, por el cariño y el estímulo recibido y la confianza depositada en mi persona.

A mi Hija; Karen, por sus risas y su cariño.

A mis Maestros, por proporcionarme la educación base de mi profesión.

A mis Asesores: M.V.Z. Nemesio Alfonso Baños Crespo, por la ayuda, asesoría y estímulo brindado en todo momento.

M.V.Z. Alfredo Aguilar Valdés, el cual admiro por su inteligencia, capacidad de trabajo y constancia.

Al H. Jurado.

M.V.Z. Benjamin Lucio Martínez.

M.V.Z. Santiago Aja Guardiola.

M.V.Z. Alfonso Baños Crespo.

M.V.Z. Jesús Valdéz Miranda.

M.V.Z. José A. Zozaya Rubio.

I N D I C E

	Pág.
I.- RESUMEN.	
II.- INTRODUCCION.	1
III.- MATERIAL Y METODOS.	2
IV.- DESARROLLO.	
1. TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	3
1.1 Definiciones.	3
1.2 Los Procesos Administrativos del Gobierno.	5
1.3 El Sistema Nacional de Planeación (SNP)	6
1.3.1 Antecedentes Historicos.	6
1.3.2 Marco Conceptual	10
1.3.3 Sistema Integral, Participativo y Democrático de Planeación.	12
1.3.4 Elementos Caracterfsticos del SNP.	13
1.4 Relación de la Administración Pública con otras Disciplinas.	15
1.4.1 Administración Pública y Derecho.	15
1.4.2 Administración Pública y Cultura.	18
1.4.3 Administración Pública y Economía.	23
1.4.4 Administración Pública y Política.	27
2. DIFERENCIA ENTRE ADMINISTRACION PUBLICA Y PRIVADA.	37
2.1 Principales características que diferencian una Administración y otra.	37
3. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.	42
3.1 La burocracia como factor determinante en la Administración	

Pública Agropecuaria.	44
3.2 El Estado, empleador del burocrata.	46
4. LA PLANEACION COMO PROCESO PRINCIPAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.	52
4.1 Aspectos Administrativos del Plan Global de Desarrollo.	54
4.1.1 Obligación.	55
4.1.2 Inducción.	56
4.1.3 Coordinación.	56
4.1.4 Concertación.	58
4.2 Planes Sectoriales.	59
5. PRESUPUESTO.	60
5.1 ¿ Que es el Presupuesto ?	60
5.1.1 Etimología.	60
5.1.2 Concepto.	61
5.2 Objetivos del Presupuesto.	61
5.2.1 Planeación.	61
5.2.2 Organización.	62
5.2.3 Coordinación. (Comprende la Integración)	62
5.2.4 Dirección.	63
5.2.5 Control.	63
5.3 Características del Presupuesto.	63
5.3.1 De Formulación.	63
5.3.2 De Presentación.	64
5.3.3 De Aplicación.	65
5.4 Presupuesto Base Cero.	65

5.4.1 Antecedentes.	65
5.4.2 ¿ Que es el Presupuesto Base Cero ?	66
5.5 Presupuesto Funcional o por Actividades.	66
5.6 Presupuesto de Inversión.	68
5.7 Presupuesto por Programas.	69
5.7.1 Generalidades	69
5.7.2 Antecedentes.	70
5.7.3 Concepto.	71
5.7.4 Objetivos.	72
5.7.5 Estructura.	72
5.7.5.1 Función.	73
5.7.5.2 Programa de Operación.	73
5.7.5.3 Programa de Inversión.	73
5.7.5.4 Clasificación de los Programas.	74
5.7.5.5 Clasificación de los Proyectos.	76
5.7.5.6 Diferencia entre Actividad y Proyecto.	76
5.7.5.7 Unificación de la Clasificación Presupuestaria.	77
5.8 Etapas de la Implantación y Procedimientos.	79
5.8.1 Etapas.	79
5.8.2 Procedimientos.	80
5.9 Medición, Evaluación de Resultados y Costos.	81
5.9.1 Medición de Resultados.	81
5.9.2 Medición de Costos.	81
5.9.3 Evaluación de Resultados y Costos.	82
5.10 Diferencia con el Presupuesto Tradicional.	83
5.11 Ventajas y Limitaciones.	83

5.11.1 Ventajas.	83
5.11.2 Limitaciones.	84
6. REFORMA ADMINISTRATIVA.	85
6.1 Antecedentes de las Reformas Administrativas en México.	85
6.2 Los objetivos de la Reforma Administrativa	92
6.3 Definición de la Reforma Administrativa.	93
6.3.1 Metodología.	93
6.3.2 El Cambio Administrativo.	94
6.3.3 La Reforma Administrativa.	94
6.3.4 La Reestructuración.	94
6.3.5 Reformas Eficientistas y Reformas Eficacistas.	94
6.3.6 Requisitos Minimos para una Reforma.	95
6.3.7 Enfoque Sistémico.	95
6.3.7.1 Medio Ambiente.	96
6.3.7.2 Los Insumos.	96
6.3.7.3 Procesos de Conversión o Insumos Internos.	96
6.4 El Proceso de la Reforma.	97
6.4.1 Etapa I. Programación de la Reforma.	97
6.4.2 Etapa II. Instrumentación de la Infraestructura de mecanismos para la Reforma.	98
6.4.3 Etapa III. Ejecución de Reformas Concretas.	98
6.4.4 Etapa IV. Control.	98
6.5 El Proceso de Toma de Decisiones.	98
6.6 Objetivos Globales.	99
6.7 Bases Legales.	103
6.8 Las Etapas de la Reforma Administrativa.	103

6.8.1 Primera Etapa. De " Reorganización Institucional ".	103
6.8.2 Segunda Etapa. De " Reorganización Sectorial ".	105
6.8.3 Tercera Etapa. De " Cruces Intersectoriales ".	105
6.8.4 Cuarta Etapa. Denominada de " Ventanillas ".	107
6.8.5 Quinta Etapa. Denominada de " Administración y Desarrollo de Personal ".	108
6.9 Los Organismos Encargados de la Reforma Administrativa.	109
6.10 Esquema Sintético de la Reforma Administrativa.	110
6.11 Reforma Educativa.	112
6.11.1 Reformas a la Educación Rural.	113
6.11.2 Aspectos Generales de la Reforma Universitaria.	115
6.12 Reforma Agraria.	120
7. EMPRESAS PUBLICAS Y PARAESTATALES.	131
7.1 El Estado Mexicano y la Empresa Pública.	131
7.2 Formas Jurídicas Utilizadas en la Gestión Económica Esta- tal.	132
7.3 La Empresa Pública: Concepto.	133
7.4 El Marco Jurídico de la Empresa Pública.	135
7.5 Clasificación de las Paraestatales.	136
7.6 Paraestatales que se relacionan con el Sector Agropecuario.	137
8. FIDEICOMISOS.	138
8.1 Antecedentes Historicos del Fideicomiso.	138
8.2 El Fideicomiso en la Administración Pública.	140
8.2.1 El Marco Jurídico del Fideicomiso Público.	140
8.2.2 Diferencias del Fideicomiso Público en relación al Pri- vado.	141

8.2.3 Definición del Fideicomiso Público.	143
8.3 Elementos del Fideicomiso Público.	146
8.3.1 El Fideicomitente.	146
8.3.1.1 Derechos y Obligaciones del Fideicomitente.	147
8.3.2 El Fiduciario.	148
8.3.2.1 Derechos y Obligaciones del Fiduciario.	149
8.3.3 El Fideicomisario.	150
8.4 Materia	150
8.5 Fines.	151
8.6 Procedimiento relativo a la constitución de Fideicomisos Públicos.	152
8.7 El Fideicomiso Público, entidad de la Administración Pública Federal, como instrumento de Política, Económica y Social.	153
8.8 Enlistado de los Fideicomisos relacionados con el Sector Agropecuario.	154
V.- CONCLUSIONES.	156
VI.- LITERATURA CITADA.	158

C O N T E N I D O

	Pág.
I.- RESUMEN	
II.- INTRODUCCION	1
III.- MATERIAL Y METODOS	2
IV.- DESARROLLO.	3
V.- CONCEUSIONES.	156
VI.- LITERATURA CITADA.	158

R E S U M E N

"ACTUALIZACION DEL MERCADO PROFESIONAL DEL MEDICO VETERINARIO ZOOTECNISTA EN LA ADMINISTRACION PU- BLICA PARTE I: MARCO TEORICO".

El presente trabajo está enfocado a dar a conocer el mercado profesional del M.V.Z. desde el punto del marco teórico.

El objetivo principal es dar a conocer al estudiante y profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia los procesos mas importantes del Gobierno Federal como son el Sistema Nacional de Planeación, Plan Global de Desarrollo, Reforma Administrativa, Presupuesto, Empresas del Estado y Fideicomisos, enfocados en su marco conceptual y la legislación pertinente a cada tema mencionado dentro de este estudio.

Para realizar este estudio se consultan los autores mas leídos en la materia a la fecha, por lo cual este estudio es útil para dar a conocer los procesos de la Administración Pública mas importantes del Gobierno Federal que influyen sobre la toma de decisiones del profesional que laborará en el Gobierno o en las Empresas del Estado.

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

El propósito y objetivo académico de esta tesis, es indicar a los estudiantes de Medicina Veterinaria y Zootecnia los principales procesos Administrativos del Gobierno Federal, en el sector Agropecuario enfocados a los lineamientos del Sistema Nacional de Planeación, Plan Global de Desarrollo y la Reforma Administrativa.

El creciente aumento de las funciones del gobierno, el aumento de la maquinaria administrativa demanda empleo de gente con mayor número de conocimientos, para enfrentar con éxito las necesidades de la sociedad en el desarrollo económico y social.

La evolución administrativa que se ha dado en nuestro país, la creación de Fideicomisos, Empresas del Estado y Paraestatales para lograr ser el Estado rector de la economía del país.

Por lo dicho anteriormente los estudiantes y profesionistas de Medicina Veterinaria y Zootecnia debemos conocer ampliamente los procesos administrativos, económicos y políticos del gobierno, ya que la gran mayoría de egresados de Medicos Veterinarios Zootecnistas colaborarán en el sector público para poder conquistar los puestos que actualmente están ocupados por profesionales de otras disciplinas.

Esto es con la finalidad de poder orientar técnicamente las decisiones que se lleven a cabo en el sector agropecuario.

MATERIAL Y METODOS

El material que utilizamos para el desarrollo del presente trabajo consiste en la recopilación de información bibliográfica acerca de los conceptos generales sobre "Administración Pública", de autores que en la actualidad son más consultados.

El método de investigación fué llevar a cabo un análisis de este material recopilado y de los que se escogieron algunos de los principales conceptos que se concideraron útiles y de actualidad para el conocimiento general del estudiante de Medicina Veterinaria y Zootecnia.

1. TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

1.1 Definiciones

Son muchas las definiciones que se podrían citar de lo que significa Administración y solo citaremos algunas.

" Consiste en lograr un objetivo predeterminado mediante el esfuerzo ajeno. " Terry.

" Es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de las cuales se puedan alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr ".- Jiménez Castro. (2)

El profesor Fritz Martein Marx en su libro " Elements Of Public Administration ", define a la administración como " toda acción encaminada a convertir un propósito en realidad positivo " y, añade " Es el ordenamiento sistemático de hechos y el uso calculado de recursos aplicados a la realización de un propósito previniendo los obstáculos que puedan surgir en el logro del mismo ". Es la supervisión del trabajo y material que se emplean para realizar el fin propuesto, de modo que se lleve a cabo al más bajo costo de energía, tiempo y dinero.

Algunas definiciones de Administración en la categoría de Pública:

" La Administración Pública es la actividad Administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones Administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado."

" Administración Pública en la actividad encaminada a hacer que las cosas se hagan de acuerdo con ciertos objetivos y además es un sis-

tema de conocimientos por medio del cual los hombres establecen relaciones, predicen resultados e influyen en las consecuencias de cualquier situación en que organizan para trabajar unidos en el logro de un propósito común ".

" La Administración Pública consiste en todas aquellas operaciones que tienen por fin la realización o actuación de directrices públicas ".

Y la definición de Administración Pública de los recursos agropecuarios es la siguiente:

" El conjunto de ciencias que se encargan de la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los fines del Gobierno en relación con el Sector Agropecuario " (Aguilar Valdés, A).

O bien finalmente:

" El conjunto de principios científicos en los cuales debe basarse todo gobierno para el uso racional de todos los elementos que concurren al complejo: Suelo-Agua-Atmosfera-Planta-Animal-Hombre ". (López Llanes J. y Aguilar Valdés, A).

Podrían ser enunciados un sinnumero de definiciones de lo que es Administración Pública pero todas en su contenido general mencionan tres características básicas y son las siguientes:

- a) Un propósito, una meta, un objetivo.
- b) Un sistema, un método, un procedimiento para realizarlo.
- c) Un proceso de vigilancia, de supervisión, que tiene por objeto hacer que los fines se realicen con un mínimo de recursos.

De modo que, la Administración en general para todos los autores significa un proceso por medio del cual se establecen sistemas de ejecución y vigilancia para llevar a cabo un propósito con el mínimo de tiempo, energía y materiales, y dicho de otro modo con la mayor eficiencia.

La Administración Pública es una actividad cambiante y varia en el tiempo y en el espacio. Y no puede elaborarse un patrón que sea valido- para todos los países. El área de esta actividad cambia de acuerdo con- el grado de desarrollo, el momento histórico, la situación geográfica y otros factores. (3)

1.2 Los procesos Administrativos del Gobierno.

Cada sociedad organizada ya sea del Oeste como del Este tiene su - propia configuración de ideas, actitudes, normas, procesos, en respues- ta a las cuestiones siguientes: ¿ Quienes han de dirigir la conducta de los ciudadanos y encauzar los procesos sociales mediante el ejercicio - del poder público ? ¿ Cuales deben ser los objetivos y propósitos del- Gobierno y las normas para lograrlos ? ¿ Cómo deben ordenarse los pro- cesos y las normas para lograrlos ? ¿ De que modo deben actuar los go- bernantes y los gobernados y sus relaciones políticas ? ¿ Cuales son - los límites de la autoridad y los límites de la libertad de los ciudada- nos ? . Por estas y otras cuestiones son los problemas de naturaleza, -- justificación, fines, administración, política fiscal y límites del go- bierno.

Por lo tanto la Administración Pública, es el gobierno, es decir;- todo el conjunto de conducta humana que determina cómo se distribuye y- ejerce la autoridad política. En general se utiliza en el ideal de per- feccionar las actividades gubernamentales en una constante reforma que- sirvan con mayor intensidad a los ideales e intereses colectivos en una implacable lucha contra la corrupción y la ineficiencia.

La Administración Pública enfoca ciertos procesos de Gobierno, -- constituyen los elementos esenciales de la aplicación administrativa de las normas políticas y son de gran importancia en el funcionamiento del

sistema político.

Son los siguientes:

1.- Planificación: La formulación de programas, especialmente. La integración del plan a largo plazo de todo el Gobierno, incluyendo la formulación de presupuestos y las funciones relacionadas de administración financiera.

2.- Administración de personal: La elección, educación y dirección de las personas que han de participar en las tareas gubernamentales proporcionando el factor más decisivo de toda situación administrativa, - la calidad humana como especial referencia a los problemas de relaciones humanas en el trabajo;

3.- Organización y métodos: La ordenación de las estructuras institucionales desde los puntos de vista de la dirección de trabajo, las jerarquías y relaciones de autoridad, los controles, los grados de centralización y descentralización, la coordinación la sistematización de los procedimientos, y otros asuntos conexos;

4.- Relaciones de la rama Ejecutiva con el público y con las ramas Legislativa y Judicial; el sistema de gobierno en su significación total, incluyendo consideraciones específicas sobre las relaciones de sus diversas partes y la responsabilidad de los administradores ante el pueblo.

En resumen, la Administración Pública es la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas, mediante la planeación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político. (15)

1.3 El Sistema Nacional de Planeación (SNP)

1.3.1 Antecedentes Historicos

En México un país con herencias de reciedumbre nacional y popular- que conforman sus instituciones, su cultura y su proyecto nacional. Es- un país que ha tenido que ganarse en cada momento su viabilidad e inde- pendencia, construyendo un Estado, una sociedad, una economía, una cul- tura y un sitio propio en la comunidad internacional.

La Ley sobre Planeación General de la República en 1930 esta reco- gía la preocupación revolucionaria de usar el poder del Estado para im- pulsar en forma ordenada el proceso del desarrollo nacional.

El camino recorrido para llegar a crear la necesidad, conciencia y factibilidad de la planeación ha sido largo y tiene sus raíces en el mo- vimiento de la Revolución de 1910.

Nuestra Constitución es a la vez historia, ley y plan. Cuando hablamos de la necesidad de la planeación, recogemos aspiraciones plas- madas en la Constitución y que se expresan incipientemente en la prime- ra Ley de Planeación.

En 1930 se trataba, principalmente, de realizar un inventario re- gionalizado de recursos para planear las obras públicas que requería la construcción de la infraestructura que apoyaría el progreso nacional.

El Plan sexenal 1934-1940 del Partido Nacional Revolucionario, --- constituye un avance más sistemático en el proceso de la planeación del desarrollo y los cambios estructurales que produjeron son: Aceleración- de la Reforma Agraria, la organización de instituciones de crédito al - campo, fortalecimiento de las organizaciones obrero y campesinas, el es- tablecimiento de un moderno sistema financiero, el impulso de la infra- estructura de comunicaciones y de obras hidráulicas, fomento a la educa- ción pública y la nacionalización de los recursos del petróleo.

El Partido de la Revolución Mexicana elaboró un segundo Plan Sexe-

nal, pero tuvo escasa operatividad, por las circunstancias económicas generadas por la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo algunas orientaciones se vieron realizadas tales como la promulgación en 1943 de la Ley del Seguro Social y el sistema de fijación de salarios mínimos por zonas económicas.

En 1954 se creó la Comisión Nacional de Inversiones originalmente dependiente de la Presidencia de la República, que propuso un Programa de Inversiones Públicas para el período 1954-1958 y por primera vez se programaba con base en un esquema de contabilidad nacional.

En 1962-1964 se elabora un plan de acción este es con el fin de racionalizar la formación de capital y mejorar la distribución del ingreso para llegar a un mercado interno más vigoroso.

En 1965 una Comisión Intersecretarial de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público elaboró el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970. Este plan se complementó con el Programa de Inversiones Públicas para el quinquenio 1966-1970 y es el principal antecedente de planeación gubernamental más sistemático de los últimos años.

En el período 1970-1976 se registraron avances significativos en el establecimiento de las unidades de programación sectorial en las diferentes dependencias del Gobierno Federal para propiciar el enfoque participativo en la planeación del sector público federal. (22)

El proyecto del Plan Básico de Gobierno 1976-1982, elaborado en 1975 por el Partido Revolucionario Institucional, tuvo por punto de arranque la consideración de los logros y avances que el Partido consideraba posibles mediante la gestión revolucionaria de su candidato a la Presidencia de la República.

El Plan Básico postulaba como grandes objetivos: Lograr un desarrollo integral, esto es político, económico, social y cultural; consolidar la independencia nacional mediante las políticas externas e internas; luchar por obtener el empleo productivo y remunerativo de todos los mexicanos; obtener mayores ingresos reales para la población ya ocupada; e implantar una política de bienestar completa, sustentada en el derecho al trabajo.

Algunos de los puntos más importantes contemplados en la estrategia implícita en el Proyecto del Plan Básico de Gobierno 1976-1982 fueron:

- Impedir la violación de los salarios mínimos y procurar que éstos proporcionen un nivel de vida decoroso.
- Establecer, como garantía social, el derecho de los trabajadores a la capacitación profesional y a la educación permanente.
- Formular un Plan Nacional de Productividad.
- Mantener inalterables la relación de precios-salarios.
- Sustentar el desarrollo del país, fundamentalmente en recursos propios.
- Eliminar el consumo superfluo y el gasto excesivo, para incrementar la tasa de ahorro e inversión.
- Incrementar los ingresos del Estado y ejercer una rigurosa jerarquización en sus egresos.
- Subordinar la inversión pública a las necesidades nacionales.
- Dar máxima prioridad a la producción de alimentos, de materias primas para la industria y de excedentes exportables de origen agrícola.

En 1976, al sesionar por primera vez con los miembros de su gabinete, el Presidente de la República les hizo entrega del documento." Ba-

ses para la elaboración de un Programa de Gobierno ", en el que se integran los puntos de vista y las demandas de los distintos grupos de la sociedad.

Este documento representó el primer paso en la constitución de un sistema integral de planeación que permita dirigir los esfuerzos nacionales hacia los objetivos que el país se ha propuesto alcanzar, y esboza, en líneas generales, la estrategia y acciones que se precisan en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

En un país social y económicamente denso y complejo, la planeación del desarrollo no es ya una mera opción administrativa, sino necesidad ineludible de Gobierno.

El esfuerzo totalizador del Plan Global de Desarrollo, que no significa la conclusión de un proceso, sino la iniciación del conjunto de compromisos y tareas que contiene y cuyo cumplimiento habrá de darle -- efectividad, rebasa el marco tradicional de un programa de inversiones -- y se convierte en un programa integral de desarrollo del Estado Mexicano. (22)

1.3.2 Marco Conceptual.

El marco conceptual SNP, responde a la voluntad y al compromiso de realizar un esfuerzo sistemático de coherencia entre su acción, su filosofía política y su proyecto nacional de largo plazo.

Este marco conceptual se ha sintetizado y en sus diferentes niveles muestra una interrelación de sus dimensiones: Social, en la medida en que opera con un modelo de país, o proyecto de largo plazo, que involucra a toda la sociedad mexicana; política, porque supone una Alianza Nacional en torno a ciertos propósitos que orientan a la acción de todos los grupos de la nación; económica ya que implica la definición de

una estrategia de desarrollo y, por lo tanto de un conjunto de políticas en el tiempo y en el espacio; y administrativa, porque requiere de la organización de las tareas públicas en función de las exigencias de la planeación.

Las reformas emprendidas en cada uno de estos niveles inciden sobre el tede social para avanzar en la construcción de una organización más eficaz en el logro de los objetivos nacionales, más eficientes en el uso de sus recursos.

A su vez, en el interior del sector público se definen claramente los niveles de acción que son los siguientes:

- Global.
- Sectorial.
- Regional.

Y en tres horizontes temporales:

- Certe plazo.
- Mediano plazo.
- Large plazo.

Esto comprende cuatro vertientes para su instrumentación - De obligación, coordinación, inducción y concertación.

A continuación se destacan los principales elementos del marco conceptual:

a) El modelo de país a que se aspira, base de la reforma social -- promovida por la Administración, establece los principios de filosofía política, que sustentan el Sistema de Planeación. Dichos principios son: Justicia, Libertad y Seguridad, en el ámbito de una República Democrática, Representativa, Federal y Nacionalista.

b) A partir de estos principios se establecen los propósitos de la

solidaridad nacional y la unión de voluntades que se expresan en una Alianza Nacional, como fórmula política para enfrentar los retos del desarrollo y cuyo principal instrumento es una Reforma Política.

c) Los elementos anteriores constituyen la base para la formulación de un Plan Global. El contenido básico: Los grandes objetivos nacionales y una estrategia que se traduce en el manejo de los instrumentos de política económica y social, interior y exterior.

d) Del diseño de la política económica y social, interior y exterior, en conjunción con la estrategia, se desprenden los propósitos y prioridades sectoriales y regionales, así como los lineamientos globales de congruencia para las diversas políticas sectoriales y los esfuerzos de planeación llevados a cabo por las entidades federativas.

e) Para el cumplimiento de los propósitos sectoriales se establecen metas cuantificadas en el espacio y en el tiempo. La consecuencia de estas metas demanda un conjunto de acciones propias del sector público, especiales dentro de cada sector, complementarias de otros y de apoyo y retroalimentación a los sectores social y privado. Esto a su vez implica conciliar los planteamientos de dichos sectores con los del Plan Global. Así los requerimientos y disponibilidades de recursos humanos, físicos tecnológicos y financieros cobran sentido.

f) La integración de todos estos aspectos (acciones, recursos e insumos) se logra en los programas de cada sector. Sin embargo es difícil visualizar problemas ajenos y aislados de todo el contexto de la programación. Por eso, el esquema contempla las interrelaciones en cada sector, entre los distintos sectores, y en el ámbito regional con el fin de lograr una coordinación eficaz.

1.3.3 Sistema Integral, Participativo y Democrático de Planeación.

Los elementos anteriores definen un Sistema Nacional de Planeación integral, participativo y democrático.

Integral.- Abarca todos los instrumentos a disposición del Estado, porque se refiere a todos los aspectos del país (económicos, administrativos, legislativos, sociales y políticos) porque incluye las cuatro orientaciones para la instrumentación de planes y programas - de obligación, inducción, coordinación y concertación - En sus tres niveles: global, sectorial y regional.

Participativo.- Abarca los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y porque los representantes de los sectores social y privado que conforman nuestra economía mixta, participan cada vez más en el proceso de planeación.

Democrático.- Ya que las decisiones se toman con apego a la voluntad de las mayorías, con respeto a las disidencias y a las minorías. La planeación en México se ha originado dentro de un proceso de ampliación de la participación democrática de todos los grupos sociales.

1.3.4 Elementos Característicos del SNP.

a) Metodología que surge del marco conceptual y permite asegurar una congruencia entre los niveles generales y los específicos del proceso, desde los principios de la filosofía política y el modelo de país a que se aspira, hasta las acciones más concretas de cada política, sector.

b) Estructura Institucional.- Administrativa y Normativa que define responsabilidades para toda la Administración Pública en el proceso de planeación.

c) Un proceso de planeación que contiene cuatro etapas y son las siguientes.

- **Formulación.**- Parte de los procesos de diagnóstico y pronóstico; de este proceso termina con la aprobación y difusión del Plan Global de Desarrollo.

- **Instrumentación.**- Traduce la formulación final del PGD en acciones operativas de acuerdo a los diferentes niveles de la metodología; - De congruencia global, de congruencia regional, de congruencia sectorial y de criterios de instrumentación.

La instrumentación propone un Programa de Acción del Sector Público. Este es el documento operativo básico, a nivel anual, que integra todos los aspectos programáticos, presupuestales, instrumentales y especiales, así como los acuerdos con los sectores social y privado.

- **Control.**- Se entiende como el proceso de verificación del cumplimiento de programas y presupuesto que pone énfasis en los medios y en sus resultados parciales a través de la medición de su avance, considerando el manejo de los recursos humanos, financieros, técnicos y materiales.

- **Evaluación.**- Esta permite medir la eficacia, la eficiencia y la congruencia intersectorial de los programas de la Administración Pública Federal a nivel global, sectorial, regional e institucional. Esto permite un enfoque fundamentalmente preventivo y no sólo correctivo.

La homogeneidad de este esquema está asegurada por los siguientes elementos:

I.- El marco conceptual del SNP y la metodología se sitúan, en sus diferentes niveles, a lo largo del proceso.

II.- El plan es el elemento central sobre el cual convergen y del cual parten todas las determinaciones en el mediano plazo.

III.- El Programa de Acción del Sector Público integra todas las --

áreas y las vertientes de instrumentación con una cobertura anual.

IV.- Los análisis y las decisiones de corto, mediano y largo plazo están vinculados entre sí, permitiendo tanto el ajuste de la meta a la coyuntura como la definición de acciones coyunturales en función de los objetivos.

V.- El carácter participativo y democrático se garantiza mediante los mecanismos de participación, en varios momentos del proceso.

VI.- El proceso a la vez ordenado y flexible, impeniendo dirección y ritmo a las decisiones y acciones, y permitiendo modificaciones tanto en la coyuntura como en cada Programa de Acción del Sector Público - - (PASP) anual. (21)

1.4 Relación de la Administración Pública con otras Disciplinas.

1.4.1 Administración Pública y Derecho.

Esta ciencia y la Administración la relación es muy importante y es preciso discutirla.

El Derecho es el conjunto de normas sancionadas por el Estado, incluyendo los ideales, las técnicas y las instituciones que informan su creación y aplicación.

Dentro del sistema jurídico es otra manifestación, la jurisprudencia y esta se define como el cuerpo de preceptos vigentes y su aplicación en las distintas formas de administrar la justicia.

Por esto muchos de los estudios llamados de Administración Pública, son en realidad de derecho público. La Administración Pública concentrada en esta fase del Estado se dedica generalmente a conocer, interpretar y aplicar los preceptos del derecho positivo. Es una forma especial de Administrar las normas políticas.

Es de notar que en general, todos los países los estudios sobre Ad

ministración Pública se iniciaron como estudios jurídicos; hasta que se aceptó a la Administración Pública como disciplina científica, autónoma, distinta del derecho, de la política, de la economía, aunque se relacione con ellas.

Es cierto que algunas escuelas estudian el Derecho con enfoques -- más amplios, en atención a criterios filosóficos, históricos y sociológicos preocupándose también por los problemas de cómo debe ser. Sin embargo, lo que prevalece en la profesión legal es la tarea de conocer y aplicar el derecho tal como es, separándolo de las gestiones relacionadas con la legislación, con la formulación de las normas. El problema administrativo en la fase ejecutiva es distinta de la función judicial. Es verdad que exige, igualmente; el conocimiento, la interpretación y la aplicación de las leyes, pero su principal medio de acción no consiste en determinar derechos y obligaciones resolviendo controversias en procedimientos judiciales. Toda situación administrativa tiene sus elementos jurídicos y viceversa, toda situación jurídica tiene sus elementos administrativos tan erróneos en distinguir como identificar absolutamente estas dos realidades complementarias, como cada acto administrativo está basado directa o indirectamente en una norma jurídica, pero -- su significación completa no se deriva de esa base legal, pues la administración consta en gran parte de elementos discrecionales.

Una concepción amplia del Derecho, que incluye todos los fenómenos relacionados con su creación y aplicación, puede abarcar a todo el gobierno de su rama ejecutiva. Esto equivale a expandir el concepto de -- " Derecho " y por consiguiente, a las actividades para hacerlo equivalente a " Estado ".

En algunos países prevalece la noción de que es suficiente anali--

zar la Administración Pública con es enfoque legalista de ámbito muy limitado. En esos casos, el pensamiento teórico y práctico sobre la Administración Pública se reduce al conocimiento de lo que se disponen los preceptos legales aclarando su significación lógica en cuanto a las formas de organización, funciones, jerarquías, relaciones de autoridad y otros aspectos, pero sin entrar en la administración de esos preceptos. Casi siempre se le identifica como Derecho Administrativo.

En ciertos tratados se llega al extremo de adoptar " a priori " -- una definición ambiciosa del derecho administrativo que incluye la administración de los preceptos tanto en los procesos ejecutivos como en los judiciales, olvidándose inmediatamente tal definición amplia, para limitar el resto de la exposición al análisis de las disposiciones legales.

Cuando la Administración Pública se concibe como el conocimiento y la aplicación mecánica de los preceptos legales, no se cultiva ni la teoría ni el arte de administrar; faltan las escuelas para educar a administradores públicos; los cargos ejecutivos son para personas ajenas a las técnicas y los ideales a la legislación; las prácticas administrativas se caracterizan por la obediencia rígida al Derecho, sin la capacidad creadora que ellas requieren; se hace un exagerado uso de procedimientos judiciales y se da un predominio correspondiente a las opiniones legales; y la obsesión del aspecto jurídico con los asuntos públicos eclipsa los problemas de creación y administración de las normas.

A veces se pretende imponer normas que no están ajustadas a las condiciones del ambiente. Se puede dar el caso de decretarse un sistema de administración de personal basado en el principio de mérito, sin mediar esfuerzos suficientes para que sean comprendidos y aceptados, para

conseguir y capacitar funcionarios que puedan administrar con eficiencia, para que su organización y procedimientos sean eficaces dentro de las exigencias de adaptación.

Es cierto que en algunas situaciones la desconfianza es el motivo que se esconde detrás de esta actividad mezquina respecto a las posibilidades de la discrecionalidad administrativa. El poder legislativo quiere protegerse contra abusos por parte de los funcionarios ejecutivos. Según veremos más adelante el control legislativo puede ser en ciertas circunstancias en valor del rango más alto que la eficiencia administrativa. Pero lo que queremos subrayar aquí es la falacia de ignorar la importancia de las facultades discrecionales para el cumplimiento eficaz de los programas públicos. El sacrificio parcial de la clase administrativa cuando las circunstancias lo exijan, debe estar informado por decisiones conscientes, basados en todos los elementos de juicio. Se requiere una comprensión cabal en cuanto a límite de eficacia de las leyes, la necesidad de complementarlas con la administración, la verdadera naturaleza de los valores en conflicto, y las relaciones respectivas de estos valores con los medios disponibles, bien sean de control legislativo de eficacia administrativa. Sólo así puede haber un esfuerzo inteligente por lograr el mejor equilibrio posible. (15)

1.4.2 Administración Pública y Cultura.

Por cultura debemos entender ante todo, la pauta y artefacte distintivo de un grupo humano, así como su modo general de vida, aunque constituido por partes que tienen algo de existencia independiente y que también actúan recíprocamente unas con otras. Damos por sentado que el concepto de cultura representa un respetable instrumento científico, y que resulta adecuado y útil aplicar este concepto al análisis de las-

complejas sociedades contemporáneas, sin dejar de reconocer que nuestro uso es impreciso y que, característicamente, nos conduce tan sólo a la fase de visión interior y de hipótesis de las ciencias sociales. (3)

Aunque se reconoce generalmente la relación entre la Administración Pública y las otras fases complementarias del Estado, es todavía muy tímida la disposición a apreciar los procesos administrativos del gobierno como una expresión de la cultura de cada pueblo. Sin embargo, la Administración Pública, tanto en la rama ejecutiva como en los demás sectores del gobierno, es un reflejo del estilo de vida de cada sociedad, de su configuración de ideas, actitudes, costumbres, normas, instituciones, procesos y otras formas de conducta.

La Antropología nos muestra las relaciones entre los diversos aspectos de la cultura y el valor de su examen global. Son innumerables y a veces insospechadas las enseñanzas de este enfoque. Podemos señalar, a modo de ilustración, algunas atinentes a nuestro tema central.

Hay ciertos países donde el ambiente cultural no ofrece condiciones favorables para que el gobierno sea honrado y eficiente. Así, por ejemplo, se practican, la malversación de fondos y otras formas de corrupción administrativa, y no existe en la sociedad un consenso de desaprobación suficientemente articulado o intenso para poner coto a tales irregularidades. En ciertos casos, la actividad en los ciudadanos y otros líderes frente al gobierno es de puro cinismo. Se le considera como un mero escenario de la lucha por el poder, donde cada competidor tiene un solo objetivo de satisfacer sus ambiciones egoístas. No se concibe el sistema político como un instrumento del pueblo para enriquecer y distribuir el patrimonio colectivo, tanto espiritual como material. Tampoco se alcanza a imaginar la enorme potencialidad de servicio que -

hay en el gobierno. Al contrario, se le considera como una fuente de opresión, estorbo y dilaciones o, por lo menos, no se le atribuye importancia positiva en la vida de la sociedad.

Esta actitud derrotista contagia toda la conducta relacionada con los procesos políticos produciendo desde la apatía de los ciudadanos -- hasta la corrupción de los funcionarios públicos. Entonces el problema parece insoluble, porque sus raíces penetran las entrañas de la cultura, hasta los más profundos aspectos de la personalidad, y exige esfuerzos titánicos de transformación total. Los remedios tienen que ser entonces de gran amplitud e intensidad, con proyecciones a largo plazo.

No bastará las reformas de organización y procedimientos de la rama ejecutiva del gobierno, y mucho menos si estos cambios se refieren a los aspectos más especializados de la administración pública. En tal situación hay que cultivar la calidad humana, dentro y fuera de las escuelas sin limitar el esfuerzo a los medios tradicionales.

Si se reconoce así la verdadera dimensión del problema, será posible tomar medidas de categoría correspondiente. Resultaría fatal la ingenuidad que atribuye demasiada importancia a las estructuras formales y a los detalles técnicos. Sin la perspectiva debida, es fácil incurrir en superficialidades enormes.

Con este no queremos menospreciar la importancia innegable de reformas eventuales en los elementos principales de la rama ejecutiva, ya que un buen paso de avance en este sector puede ser muy efectivo como fuerza orientadora. Tampoco queremos repetir el consabido clisé tan característico de las situaciones de desaliente colectivo de que las tareas de educación toman mucho tiempo. Es cierto que se requiere un cultivo prolongado para enraizar bien las nuevas formas de convivencia, p

ro con un alto grado de calidad en los programas de reforma la transformación puede adquirir ímpetu y producir resultados importantes dentro de un período relativamente corto.

En la Administración Pública casi todo el interés al principio, -- era por crear instituciones, reorganizar, implantar nuevos sistemas de trabajo, mientras que actualmente se da mayor importancia al factor humano y se dedica más atención a los aspectos de educación y de liderazgo. La concepción "mecanicista" ha ido cediendo terreno a la de las "relaciones humanas".

El sistema de mérito en la administración de personal fue en los comienzos un medio de acabar con los privilegios partidistas y los favores personales. Como tal, su aplicación se caracterizó por un grado muy alto de rigor mecánico. Así tenía que ser. La Ley fue específica en sus disposiciones, los reglamentos completaron la minuciosidad del mandato legislativo y la administración del sistema altamente centralizada en todos sus aspectos. Pasada la primera etapa, establecido el sistema sobre la base del mérito, ahora comienza a condenarse el exceso de mecanicismo como una camisa de fuerza que entorpece y desalienta la iniciativa de los administradores.

En otras palabras, se está produciendo un cambio en el ambiente -- cultura -- la nueva concepción del gobierno como instrumento eficiente -- para servir al pueblo, la creciente aceptación de que los cargos públicos deben ocuparse por mérito, la formación de personas más capacitadas para aspirar estos cargos -- y, como consecuencia de este cambio en los fundamentos, se necesitan nuevas modalidades de organización y procedimientos administrativos.

En este momento está adquiriendo fuerza la tendencia hacia la de--

centralización, para permitir mayor iniciativa a los directores ejecutivos. (Este, naturalmente, supone también un notable aumento de la calidad de esos directores.) Simultáneamente, se está trasladando el interés hacia las tareas de educar, estimular y dirigir a los colaboradores. En la fase de formación para el servicio público cada día se aprecia -- más el valor de la educación general " para los cargos de dirección, de asesoramiento, de servicios auxiliares y cuantos requieran una medida -- amplia de discrecionalidad. Así se modifica el excesivo entusiasmo por los especialistas, reconociéndose que la especialización debe estar -- acompañada por una comprensión profunda no superficial, de la cultura y sus diversos aspectos.

Desde otro punto de vista, también es importante entender bien la relación entre los procesos básicos de la cultura y los problemas de la administración pública. No se trata únicamente de comprender la dinámica social y conseguir medios efectivos para orientarla. Es preciso, además, percatarse de las repercusiones que las reformas gubernamentales -- pueden tener sobre las formas fundamentales de la cultura. Así por ejemplo, puede constituir un notable fracaso, y hasta convertirse en instrumento de destrucción un plan de desarrollo industrial que formulen y -- ejecuten funcionarios encerrados dentro de una especialización -- digamos de economía -- sin tomar en cuenta los efectos de la industrialización en las preferencias valorativas de la gente, en las relaciones de familia, en la personalidad y en muchos otros aspectos de la cultura. -- Per eso la preparación del personal para las tareas de planificación debe estar orientada por el conocimiento de las relaciones entre la cultura y la administración pública. Este es cierto también respecto de los demás aspectos administrativos de la planificación -- tales como el gra-

de de centralización y descentralización y la coordinación de las unidades gubernamentales dedicadas a actividades de importancia para el plan.

El valor de este amplio enfoque se pone de relieve cuando intentamos transferir prácticas administrativas de un ambiente cultural a otro. La necesidad de adaptar cuidadosamente las experiencias extranjeras a las peculiaridades culturales del nuevo medio es un principio que casi siempre se enuncia y pocas veces se cumple. (15)

1.4.3 Administración Pública y Economía.

De lo dicho anteriormente se deduce que es estrecha la relación entre la administración pública y la economía. El sistema de producción de bienes económicos es sin duda, uno de los aspectos más destacados y determinantes en cualquier situación cultural.

Las teorías marxistas llegan a asignarle el papel dominante. Según ellas, la peculiar naturaleza de las relaciones económicas domina la configuración total de la cultura. La superestructura social en sus aspectos artísticos, religiosos, políticos, jurídicos, en todas sus fases, está determinada por las formas básicas de actividad económica. Así la lucha de clases es la clave de todo el sistema social basado en la economía capitalista. El gobierno no es más que el comité ejecutivo de la clase dominante. Sólo un cambio en las raíces económicas puede transformarse el sistema de vida.

La tradición liberal - democrática, aunque generalmente no acepta la interpretación económica de la historia, reconoce la importancia de las relaciones económicas. Es cierto que difiere en forma irreconocible de los procesos marxista. Estos postulan el colapso inevitable del capitalismo, culminando en la revolución y dictadura del proletariado, como etapas de transición en que la reforma económica ha de imponerse, con -

sacrificio de todo lo que pueda obstaculizarla, Finalmente, este proceso conducirá a la verdadera democracia, sin división de clases ni sistema político basado en la coacción.

Del otro lado, en el sector democrático, tanto las corrientes más conservadoras como las más reformistas, defienden la tesis del cambio legal y pacífico por los cauces del gobierno representativo, con protección de los derechos y las libertades fundamentales de la cultura occidental. Las diferencias internas de este campo se refieren al mayor o menor grado de participación gubernamentales en los procesos económicos y las correspondientes limitaciones de la iniciativa privada. Los conservadores de hoy tienen más confianza en la eficacia del mercado libre para orientar las actividades de producción y distribución mediante los ajustes de la demanda y la oferta, reflejados en el índice rector de los precios. Los reformistas señalan las imperfecciones de este sistema y proponen que el gobierno las corrija, actuando como orientador de la economía por medio de controles, incentivos y empresas propias. Pero ambos bandos coinciden en atribuir al gobierno la misión de fomentar la producción y hacer más equitativa la distribución de la riqueza colectiva. El desacuerdo es sólo cuestión de grado que va disminuyendo.

No procede analizar aquí la sustancia de este debate que constituye el dilema central de nuestra época. Precisamos de él únicamente por la luz que arroja sobre la advertencia de que la administración pública y la economía son manifestaciones complementarias de la cultura, en íntima y constante interacción. En oposición a la tesis marxista, la posición democrática postula que el gobierno controlado por el pueblo pueda transformar la economía en un proceso de evolución hacia formas más eficientes y equitativas. No admite la subordinación inexorable de la polí

tica a los intereses de una clase dominante. Pero ambas ideologías -- coinciden al reconocer la compenetración de la economía y la política.

En cuanto a la rama ejecutiva del gobierno, tendremos que estudiar los capitulos siguientes, cuestiones de este tipo: ¿ Cómo debe organizar sus funciones y metodizar sus trabajos para reglamentar, orientar, complementar e influir por otros medios las actividades económicas ? -- ¿ Como debe llevarse a cabo la planificación económica ? ¿Cuál debe ser el grado de centralización de estas funciones ? ¿ En qué forma ha de lograrse la coordinación necesaria ? ¿ Cuáles son los problemas de las entidades autónomas del gobierno ? ¿ Qué relaciones deben prevalecer entre las ramas legislativa y ejecutiva para estos propósitos ? -- ¿ Qué clase de investigaciones y decisiones son necesarias ? ¿ Cómo ha de capacitarse al personal para estas tareas ?.

En cualquier sitio y época, la eficacia de la administración pública resulta determinante para la solución de los problemas económicos. -- Ahora bien, en los países que necesitan un mejoramiento considerable de su eficiencia económica, es siempre dramática y a veces trágica la significación del elemento administrativo. Una y otra vez la experiencia -- repite la lección de que es imposible efectuar reformas económicas sin basarse en prácticas adecuadas de gobierno. Cuando se ignore esta relación, los remedios resultan efímeros y a veces contraproducentes. El -- despilfarro puede alcanzar proporciones muy grandes.

Hay países en que la administración pública es, un instrumento de explotación en menos de la clase dominante. El poder económico, excesivamente concentrado por falta de equidad en la distribución de la riqueza, domina los procesos políticos. Se excluye del sufragio a grupos numerosos de la población, la dependencia económica exige la lealtad polí

tica, es frecuente la compra del voto, se practica el soborno por diversos medios, y las distintas formas de corrupción minan al gobierno. En estas condiciones cualquier esfuerzo por mejorar la rama ejecutiva tiene que reconocer el dato básico del control económico. La reforma de este sector resulta en algunos casos, sencillamente imposible. ¿ Como puede establecerse en estas circunstancias un sistema racional de planificación, presupuestos o administración fiscal ? . Los cambios específicos que se efectúan dentro de las limitaciones apuntadas pueden servir para perfeccionar la injusticia. Es cierto, sin embargo que en momentos de transición el aumento de la eficiencia gubernamental puede convertirse en el factor decisivo para transformar el " statu quo " .

Si tomamos como ejemplo otras situaciones sociales, será más fácil aclarar la influencia de las condiciones económicas en las formas y los procesos de la administración pública.

El no poner resistencia supone que la producción y distribución de bienes estarán dirigidas por el mercado libre, por las fuerzas de la demanda y la oferta, por la competencia. De ahí que la intervención del gobierno deba reducirse al mínimo indispensable. Pero hemos dicho antes que aun los defensores de esta teoría generalmente admiten hoy la necesidad de participación gubernamental bastante intensa para corregir las imperfecciones de la libre competencia - las prácticas monopolísticas, - la falta de equidad en la distribución de la riqueza, la inercia de la iniciativa privada, la irracionalidad de los participantes, y otras. -- Ahora bien existen situaciones de hecho en que el gobierno no cuenta mucho dentro de la dinámica económica. En momentos de intensa actividad privada y gobierno débil, las formas de organización, los métodos de trabajo y hasta la actividad de los administradores públicos estarán condi-

cionados por este papel de pasividad e importancia. No se conciderarán tan necesarios los procesos de la planificación coordinada, no habrá -- autoridad para recaudar suficientes ingresos, no se justificará mucho -- gasto, no habrá entusiasmo por el gobierno, no se cultivará su eficiencia.

Muy por lo contrario, cuando un gobierno se dedica a la orienta -- ción de los procesos económicos, su administración pública deberá ser -- eficiente y vigorosa y estar organizada en las formas más adecuadas para dicho propósito. Esto es cierto tanto en los casos de la economía di rigida de los países comunistas y de socialismo democrático, como en -- sistemas de mercado libre en que la participación gubernamental sea li-- mitada, pero positiva. Aun en esta última alternativa las tareas de re-- gular y complementar las operaciones privadas para corregir las imper-- fecciones de la competencia y hacer más equitativa la distribución de -- bienes, son sumamente difíciles y exigen formas especiales de organiza-- ción y procedimientos. (15)

1.4.4 Administración Pública y Política.

En el campo de la administración pública muchos aceptan la premisa de que " política y administración " son dos fenómenos distintos, que -- deben separarse tanto en la realidad como en la teoría, para mayor pureza del análisis y mejor calidad en las actividades prácticas.

La distinción suele basarse en que " administrar " es exclusivamente " ejecutar " (en el sentido de obedecer automáticamente) las nor-- mas predeterminadas en las esferas políticas.

Tal premisa facilita las conclusiones siguientes:

- 1) Los problemas de la " administración pública " se encuentran en la Rama ejecutiva del Gobierno.

2) Son iguales a los de organizaciones privadas, especialmente las de producción económica.

3) El tratamiento de estos problemas debe sistematizarse en la teoría y en la práctica, con exclusión de los ingredientes políticos, para lograr mayor eficiencia.

4) El criterio de la eficiencia puede definirse como " el logro de los objetivos predeterminados en las esferas políticas con el menor gasto posible de recursos ".

Y de estas conclusiones se filtra, consciente o inconscientemente, una fobia contra las incursiones de la política, que en algunos casos - trasciende las conveniencias analíticas y llega hasta las preferencias- prácticas. En ciertas circunstancias puede convertirse en una tendencia " antipolítica ", sobre todo si en las realidades del gobierno no se ha establecido una coordinación adecuada entre la rama ejecutiva y los procesos políticos.

Así, por ejemplo en ciertos países la política es fuente de divi-- siones extremistas, de corrupción, de violencia, de desorden, de inesta- bilidad, de ineficiencia. Estos síntomas pueden modificarse y no consti- tuyen características inherentes de la política en todos los sitios y - tiempos. Pero si no se comprende esta verdad evidente, la aversión a la política y los políticos pueden llevar a ilusiones muy peligrosas de autosuficiencia por parte de aquellos que se dedican a los procesos de la rama ejecutiva del gobierno.

Emerge, con fascinación casi irresistible, la concepción platónica de los " filósofos-reyes ", capacitados por un riguroso proceso de educa- ción para formular y administrar el plan perfecto de vida en sociedad, - sin los vicios ni las perturbaciones anárquicas de los controles ejerci

do por el pueblo ignorante.

Se nutre esta tendencia no sólo de las corrientes políticas que favorecen al gobierno autocrático sino también de promesas excesivas que hacen algunos sistematizadores de la administración pública. La creencia ingenua en la posibilidad de fórmulas científicas de validez absoluta para regir la administración pública encuentra terreno fértil en los países donde la mala calidad de la política coincide con la falta de estudio riguroso del gobierno. En estas circunstancias florece el desdén por la política y el apasionamiento por nuevos remedios pseudocientíficos. Es una tendencia de grandes posibilidades demagógicas.

La mejor respuesta a tales aberraciones es el esclarecimiento de cómo funciona realmente el gobierno dentro de la dinámica social. Así puede apreciarse sin dificultad que no es posible formular planes de validez universal y permanente, que la vida en sociedad se caracteriza por el constante cambio, que el gobierno ha de adaptarse a las circunstancias sociales, que la política es el medio para lograr esa adaptación, que las actividades de la rama ejecutiva deben estar orientadas por la política y que el verdadero problema está en determinar las mejores formas de encauzar y relacionar los diversos aspectos del gobierno.

Es, pues, muy importante entender con realismo las relaciones entre la política y la administración pública.

Hemos dicho ya que, en su sentido más amplio, " administración pública " significa "política ", " sistema político ", " sistema de gobierno " - el conjunto de manifestaciones de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política y cómo se atienden los intereses públicos-. Es el patrón de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras expresiones humanas que caracterizan la

dirección de la sociedad por su grupo de gobernantes. Y si dentro de ese conjunto enfocamos los procesos administrativos, inmediatamente vemos cómo no están ligados a las otras fases del gobierno y la cultura.

Hasta los más recalcitrantes defensores de la dicotomía entre " política " y " administración " reconocen que en los procesos políticos se formulan las normas más generales y fundamentales, las directivas básicas y de mayor amplitud, las decisiones principales. Pero al hablar de la parte " ejecutiva " o " administrativa " no dan suficiente importancia a la discrecionalidad, que es un factor significativo en todos los niveles del gobierno. Cada funcionario, al actuar dentro de las directivas que recibe de sus superiores, tiene margen discrecional para orientar su conducta. Y no se trata sólo de seleccionar medios, sin consideración del aspecto normativo, pues casi siempre la decisión contiene también preferencias en cuanto a los fines.

Esto significa que la selección de fines y medios, la formulación de decisiones, las expresiones de iniciativa y capacidad creadora, las manifestaciones de la personalidad, las influencias de la cultura, son ingredientes decisivos en toda actuación administrativa. La " administración pública, ni aún en los sectores más especializados de la rama ejecutiva, puede concebirse como una mera obediencia o ejecución automática de directivas impuestas por autoridades superiores o por una lógica de organización.

En otras palabras, la " legislación " (la creación de normas) y la " ejecución " son partes inseparables de un proceso continuo que se desenvuelve a todo lo largo y ancho del gobierno, desde las actuaciones de los partidos políticos, a través de los parlamentos y/o cámaras de representantes, hasta los planos inferiores de la rama ejecutiva. No es --

cierto que pueda trazarse una frontera donde termina la " legislación " y comienza la " ejecución " .

Lo que sí puede decirse es que, por regla general, existe una jerarquía de decisiones, más generales y fundamentales en los sectores próximos a la rama legislativa, y más limitadas y específicas según se aproximan a los niveles inferiores de la rama ejecutiva. En la base del sistema están la " constitución cultural " y la " constitución política ", de las cuales las leyes son aplicaciones o " ejecuciones " más específicas.

Por eso es más útil hablar de legislación y ejecución como elementos complementarios, en vez de distinguirlos como etapas o aspectos diferentes. Así se comprende mejor que toda la ley, reglamento o directiva requiere para su aplicación el complemento discrecional que la ajusta a las circunstancias particulares de cada situación humana, determinando su contenido específico.

El acto administrativo se completa con estos ingredientes de la discrecionalidad. La variabilidad y dinámica de las situaciones humanas hacen inconveniente y casi siempre imposible aprisionar la libertad y la capacidad creadora de los administradores con mandatos estrictos que pretendan dirigir minuciosamente su conducta previendo todas las eventualidades futuras.

Todo esto puede parecer obvio, pero hay varias formas de ignorarlo que están muy arraigadas en la práctica de la administración pública. -- Mencionaremos tres ejemplos de mayor importancia:

1. La concepción autoritaria de la administración, basada en la creencia de que administrar es dar y obedecer órdenes, limitándose a la cuestión de aclarar las relaciones de autoridad y los términos de los órdenes.

2. La concepción legalista, que identifica la administración con las reglas jurídicas, y reduce su problema a la formulación de leyes y reglamentos de aplicación general, con todos los detalles necesarios para su cumplimiento automático.

3. La concepción mecanisista, que caracteriza por el empeño de construir fórmulas de organización y procedimientos con suficiente pretensión de validez para exigir su observancia al pie de la letra.

Estas teorías equivocadas pueden coincidir en diversas combinaciones, y de hecho ejercen una gran atracción recíproca. Sabemos que sus síntomas abundan en la América Latina.

Si la discrecionalidad es un factor importante en todo acto administrativo, y por consiguiente, en las actividades de la rama ejecutiva del gobierno, entonces es claro que la política condiciona esas actividades, impregnándolas con diversas influencias. Cada acto administrativo estará determinado en gran parte por las actitudes, preferencias y sensibilidades políticas del funcionario en cuanto a las formas de tratar a los ciudadanos, respetar o violar sus derechos, usar debidamente o abusar de la autoridad, discriminar a favor y en contra de determinados individuos o grupos, trabajar con menor o mayor devoción, usar su cargo para beneficio propio o para servir al pueblo, concebir el papel del gobierno en la sociedad, y otras posibilidades.

También serán factores importantes las presiones de individuos y grupos interesados en afectar el ejercicio de la autoridad, y la correspondiente capacidad del funcionario para juzgar tales influencias a la luz de los intereses generales del pueblo. Asimismo, entrará en consideraciones de igual clase cuando las influencias sean de líderes políticos, funcionarios de la rama ejecutiva, legisladores, u otras personalidades-

oficiales.

Del otro lado, las actuaciones administrativas son de mucha signifi-
cación para la política. La mejor prueba de esto es la influencia de la-
rama ejecutiva en las funciones de la legislatura y, en general, su enor-
me importancia en el gobierno contemporáneo. Sus éxitos o fracasos tie-
nen siempre mucho peso en las decisiones básicas acerca de quiénes han -
de detentar la autoridad y cómo ha de ejercitarla. Muchas veces deciden -
si un grupo o partido puede mantenerse en el poder.

Las operaciones administrativas del gobierno - en sus aspectos de -
planificación organización, procedimientos, personal, relaciones de tra-
bajo, dirección, etc. - se ejecutan en íntima relación con las activida-
des de carácter político, con las formas fundamentales de la organiza- -
ción gubernamental, con los propósitos de todo el sistema.

La planificación, por ejemplo, es nada menos que la formulación del
programa de gobierno para atender a las necesidades y los ideales de la
sociedad, Constituye el proceso de deliberación para ordenar las activi-
dades gubernamentales en un conjunto armónico de decisiones, con consci-
encia de las influencias y repercusiones que tendrán en la vida de los -
ciudadanos. Las cuestiones llamadas " administrativas ", de cómo organi-
zar y metodizar las funciones de la planificación, necesariamente han de
estar subordinadas a las decisiones políticas. Las directivas centrales-
del plan tendrán que provenir de las personas con autoridad para dirigir
el gobierno. El contenido de un plan, su sustancia, tiene que formularse
y ejecutarse con criterios políticos.

Además, este aspecto sustantivo rige las cuestiones de organización
y procedimiento. Si se requiere un organismo central de planificación es
porque el programa de gobierno debe estar bien integrado, por sus diver-

sas partes armoniosamente relacionadas. Si ha de derivar su autoridad de la rama ejecutiva o de la rama legislativa es cuestión que depende del mayor o menor grado de control democrático. El ámbito y la intensidad de su intervención en la vida de los ciudadanos se regularán de acuerdo con las premisas políticas en cuanto a la libertad y el control social.

Igualmente obvia es la relación entre los aspectos " políticos " y " administrativos " cuando consideramos las funciones de formular y ejecutar un presupuesto, ya que éstas no son sino una parte de la planificación, la que se refiere al programa de trabajo para un plazo inmediato, expresado en términos financieros.

La administración de personal se caracterizará, asimismo, por la peculiar naturaleza de las directivas políticas y las formas fundamentales de organización y procedimientos gubernamentales. El establecimiento de un sistema basado en el mérito será posible o imposible según las circunstancias políticas, siendo de importancia secundaria las consideraciones técnicas. Una vez establecido su efectividad dependerá en todo momento de las bases culturales y políticas en que descansa.

Es servidor o administrador público todo el que participa como funcionario o empleado en las labores del gobierno. Este concepto amplio incluye las ramas legislativas y judiciales, tanto como la ejecutiva. Los servicios llamados " profesionales " - como de médicos, ingenieros, abogados, veterinarios -, tienen, por el hecho mismo de estar situados en el gobierno, un carácter de responsabilidad pública que los coloca en la misma categoría. Revisten importancia especial todos aquellos servidores públicos que ejercen las funciones de organizar y dirigir a otras personas en grupos para realizar tareas colectivamente, y también los encargados de las funciones de estado mayor, tales como planificación, presu-

puestos, administración fiscal, administración de personal, organización y métodos.

Aparte del grado de especialización que a cada uno corresponda, y no obstante la interminable variedad de tareas de la compleja red gubernamental, hay ciertas condiciones que afectan por igual a todos los partícipes de la responsabilidad pública. Todos actúan en el engranaje del sistema político. En la medida que comprendan el funcionamiento del todo y las relaciones entre sus diversas partes, especialmente las formas en que fluye la autoridad entre el pueblo y sus gobernantes, mejor será su adaptación a las normas de conducta que la situación global exige y la calidad de su aportación al rendimiento de servicios. Cada uno reflejará, sin duda, la atmósfera política.

El sistema de mérito o de carrera en la administración de personal, que mantiene a los funcionarios en sus cargos independientemente de que cambie el partido en el poder, no puede interpretarse como un medio de neutralizar las preferencias políticas de los servidores públicos. Lo que realmente justifica su superioridad es que permite orientar esas preferencias hacia los valores más fundamentales y permanentes de la comunidad política. Siempre la eficiencia burocrática dependerá en gran parte de la fidelidad a los fines, y la eficacia de todo el sistema tendrá que medirse en términos de la utilidad social lograda en sus resultados.

Lo mismo puede decirse de los problemas de organización y métodos, de administración financiera, de dirección, y de los demás aspectos que tradicionalmente se incluye en el campo de la "administración pública". Un sistema gubernamental se manifiesta en la realidad como un complejo de relaciones humanas en el cual todas las fases están íntimamente relacionadas.

Es inútil argumentar -como muchos lo han hecho- que esas influencias recíprocas, aunque existentes en la práctica, deben eliminarse para así depurar a la administración de perturbaciones indeseables. No puede concebirse la administración separada de la política, según hemos visto. El verdadero problema es el de mejorar la calidad de estos elementos complementarios y de sus relaciones mutuas para que cumplan el fin del gobierno, que es servir (administrar) los intereses del pueblo con la mayor eficacia posible.

La cuestión es proteger a la administración pública contra determinadas influencias de la política, y viceversa. (15)

2.- DIFERENCIA ENTRE ADMINISTRACION PUBLICA Y PRIVADA.

En cuanto a la significación recíproca de la Administración Pública y la Privada ocurre lo contrario; que tradicionalmente ha prevalecido el empeño de identificarlas. Por eso procede aquí un esclarecimiento que -- contrarresta las tendencias de asimilación llevándolas a un justo equilibrio donde se reconozca la importancia de las diferencias.

Es indudable que existen problemas de administración en toda asociación cooperativa de seres humanos. Siempre que varias personas actúen -- conjuntamente para la consecución de propósitos comunes, estarán presentes en su conducta cuestiones de planificación, organización, dirección, personal, métodos, relaciones de trabajo y otras de la misma clase. Así son las empresas de producción económica, los sindicatos, las asociaciones profesionales, el ejército, la familia y cualquier otro tipo de actividad colectiva.

En la solución de estos problemas se producen ciertos principios de aplicación general. Las normas básicas de programación, división de trabajo, relaciones de autoridad, organización de funciones y responsabilidades, presupuestos, contabilidad, personal y otros aspectos, son útiles, en todos los tipos de administración. Pero esto es cierto únicamente en cuanto se tomen los principios más fundamentales como normas flexibles, -- adaptándose a las peculiaridades de cada asociación. Las características distintivas determinan en gran parte las formas particulares de administración. (15)

2.1 Principales características que diferencian una Administración y otra.

Veamos cuáles son las características fundamentales que dan perspectiva a las comparaciones más particularizadas.

Primero, el gobierno existe para servir a los intereses generales de la sociedad, mientras que una empresa privada o comercial sirve a los intereses de un individuo o grupo.

Segundo, el gobierno, es entre todas las asociaciones la que tiene autoridad política suprema, en base a la Constitución.

Tercero, la autoridad del gobierno está sancionada por el "monopolio de la violencia".

Cuarto, la responsabilidad del gobierno corresponde en exigencia a la naturaleza y dimensión de su poder, desgraciadamente hay gobiernos que no favorecen en forma significativa la vida de la sociedad, que están subordinados al poder de grupos particulares que no pueden sancionar efectivamente sus mandatos, o que en vez de servir a los intereses generales del pueblo son instrumentos para explotarlos.

Lo que importa en el contexto presente es advertir cómo esta caracterización del gobierno impone peculiaridades a su administración. Podemos enumerar algunas consecuencias:

a) La tarea gubernamental es enorme, compleja, difícil. El tamaño de las operaciones, la multiplicidad de los propósitos y la complejidad de los programas exigen formas especiales de administración.

b) La universalidad y soberanía del gobierno supone que éste ha de resolver los conflictos de intereses privados, tratando de alcanzar el máximo posible de bienestar general, para esta función hay requisitos de imparcialidad y equidad que condicionan la conducta administrativa, distinguiéndola de las empresas privadas. Son evidentes las manifestaciones de este rasgo característico.

c) El gobierno es responsable ante el pueblo. Sus actuaciones están constantemente expuestas a la publicidad y a la crítica. Las opiniones -

de esa autoridad superior son muy diversas y variables. Cualquier asunto puede convertirse en un ingrediente explosivo para la opinión pública. Sin duda, la administración gubernamental tiene que adaptarse a tales exigencias con mayor apego que la privada. En un sistema democrático el carácter representativo del gobierno acentúa esta peculiaridad.

d) Los gobernantes, desde los más altos en la jerarquía hasta los de nivel inferior, representan a un poder inmenso de coacción, frente al cual requieren protecciones especiales. Sus actuaciones deben estar controladas por la supervisión de sus colegas, del pueblo, y sobre todo, de su propio sentido de responsabilidad. Esto presupone procedimientos, actitudes y formas de organización especiales que limiten la autoridad - evitando su abuso.

e) La eficiencia de una entidad gubernamental no debe medirse por la maximización de sus ingresos o la minimización de sus gastos, sino - por la calidad o intensidad con que realice los propósitos públicos. Es una equivocación común la de juzgar al gobierno en términos de sus ganancias y pérdidas - como si fuese una empresa privada con el empeño de que gaste poco, no incurra en deudas y mantenga sus presupuestos equilibrados. A menos que el gobierno sea un negocio de los gobernantes, su eficiencia siempre debe juzgarse con arreglo a cómo contribuye a la satisfacción de las necesidades y los ideales del pueblo.

Esto no se discute tanto con referencia a los servicios tradicionales, como los de educación, salud y seguridad, pero sí en lo que se refiere a las nuevas funciones gubernamentales de orientar los procesos económicos. Cuando el gobierno administra organizaciones de tipo comercial, la contabilidad de ganancias y pérdidas es útil para determinar - la eficiencia interna de tales empresas. Pero éste es sólo un aspecto,-

pues en última instancia lo que importa es el beneficio social.

La importancia práctica de dicho principio se confirma continuamente en los países con programas de desarrollo económico intenso. Frente a las operaciones de las empresas gubernamentales de producción económica la opinión pública protesta cuando la contabilidad interna no revela ganancias; los administradores insisten de la misma manera para satisfacer las exigencias del público y su propio orgullo profesional; y los políticos acaban por ver con timidez cualquier proyecto de esa clase. Así se desvirtúa el principal propósito de la participación gubernamental en los procesos económicos, que es el de estimular la eficiencia del sistema económico, considerando globalmente, para mejorar las condiciones de vida del pueblo.

Desde este punto de vista, la eficiencia interna de cada unidad productiva es una consideración subordinada. Precisamente la actividad gubernamental de este tipo surge para llenar los vacíos que en el sistema económico dejan las empresas dirigidas por el principio de la eficiencia interna. Esto justifica que en la iniciativa gubernamental haya disposición al riesgo para abrir nuevos caminos de producción; que en ciertos casos se aumenten los costos para dar servicios necesarios a la sociedad; o que se reduzcan los precios para otros propósitos similares de conveniencia general. (15)

En cambio la administración privada o utilitaria se caracteriza por ser una administración comercial, cuyo objetivo primordial es lograr la obtención de beneficios para un grupo determinado de individuos o socios. En este tipo de empresas las ganancias se miden en términos monetarios y deben regularse por métodos exactos de contabilidad. En la empresa privada además se le otorga una relevante importancia a la rela-

ción entre ingresos y egresos, por lo que los criterios que se man-
van de acuerdo a los principios cuyos fines son utilitarios. Por otra
parte, los asuntos se valoran a través de constantes cálculos económi-
cos de mercado. (3)

3.- LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.

Muy importante para los que tienen interés en esta área; entender cuál es la función social y política del Médico Veterinario y Zootecnista interesado en trabajar con el Estado. (Secretarías de Estado, Instituciones Descentralizadas, Empresas de Participación Estatal.)

El Estado debe cumplir con la función de la Administración Pública, en nuestro país tiene como base la Constitución Política en cuanto a → que encierra las normas que se refiere a la estructura del Estado, a la organización y relaciones entre los poderes públicos y los derechos fundamentales de los individuos, en cuanto que constituyen una limitación para la actividad del mismo Estado.

La función administrativa es la que realiza el Estado bajo un orden jurídico y consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales. En una actividad ininterrumpida que puede prevenir a veces conflictos por medidas de política. No supone una situación preexistente de conflicto y -- cuando llega en algún caso a definir una situación de derecho, lo hace no como finalidad, sino como medio para poder realizar otros actos administrativos, se dice que se realiza bajo un orden jurídico, porque si se acepta como una función de ejecución de las leyes, presupone la existencia de éstos y que el Estado actúa conforme a la norma legislativa o legislación general que crea el orden jurídico.

De acuerdo con lo que hemos expuesto y partiendo de que el Gobierno Mexicano es presidencial, analizaremos la organización del Gobierno. El Artículo 49 Constitucional, aplica la división en tres poderes, a saber: El Legislativo, El Ejecutivo y El Judicial. De los tres poderes -- que mencionamos, sólo los dos primeros que enumera la Constitución es--

tán investidos de poder, el Legislativo a través de la Ley y el Ejecutivo por medio de la fuerza material.

Por lo tanto, la organización del gobierno mexicano parte del Presidente de la República, mismo que nombra a sus colaboradores más cercanos, siguiéndole en jerarquía los Secretarios de Estado, y el encargado del gobierno del Distrito Federal. El 25 de diciembre de 1917 fué expedida la Ley de Secretarías de Estado, que incluía en sus principios solamente 7. A través de modificaciones subsecuentes se ha venido modificando esta ley, teniendo en la actualidad 17 Secretarías de Estado.

La ley señala cuáles son las Secretarías de Estado, con el propósito de que se encarguen:

a) Del despacho de los negocios de orden Administrativo de la Federación.

b) Del estudio y planeación de la política de conjunto que en ciertas ramas debe seguirse.

c) De promover y gestionar lo conveniente en cada una de las ramas de la Administración Pública.

Podemos señalar que al Presidente le corresponde dictar las normas, sistemas y políticas adecuadas para el mejor logro de la Administración Pública, puesto que uno de los medios es el trabajador, pertenece a él señalar los requisitos que se requieran para su nombramiento y relaciones laborales, de acuerdo con la legislación escrita.

En el desarrollo de las funciones de la Administración Pública, el trabajador al servicio del Estado juega un papel muy importante. La eficacia de una organización administrativa no puede comprenderse sin el concurso de quienes realmente participan de esa organización. Para su operación, la actividad estatal necesita de personal adecuadamente capa

citado para la atención de los servicios públicos pecuarios. La relación entre el Estado y sus trabajadores se denomina Función Pública, y se -- constituye por el conjunto de deberes, derechos y situaciones jurídicas -- que se originan entre ambos.

3.1 La burocracia como factor determinante en la Administración Pública Agropecuaria.

Es difícil encontrar a un sólo individuo que habiendo tratado o tenido contacto con oficinas públicas no tengan algún reproche, o reclamo -- en contra de ellas. La palabra " burocracia " evoca un mundo de papeleo, de irresponsabilidades, de demoras y a veces, de opresión, arbitrariedad y cohecho.

Por eso las oficinas públicas son vistas por las personas como ma-- les indispensables de la época actual. Los burócratas, integrantes de -- esas oficinas, son profesionales en el manejo de procedimientos administrativos de muy diversos orígenes, finalidad o significado estructural.

Al desarrollarse el sistema administrativo oficial y al participar en competencia con la empresa privada, crecen o nacen las instituciones del Estado, ya sea añadiendo oficinas, departamentos o direcciones a -- las Secretarías de Estado o integrando nuevas empresas descentralizadas, empresas paraestatales y fideicomisos públicos. Para lograr el impulso -- en la vida pública, esas instituciones necesitan del empleo de un tipo -- especial de trabajador: El servidor público, citado por el vulgo en for -- ma despótica como burócrata, y que es el trabajador al servicio del Es -- tado.

Se dice con firmeza, que este elemento social es determinante en -- el buen o mal resultado del funcionamiento de la Administración Pública; pero como risueña paradoja, este trabajador carece de la decisiva influ

encia de los destinos de una estructura que en gran parte depende de él.

La impresión que causa las personas que por vez primera tratan algún asunto en las oficinas, atendidas por burócratas en el gobierno federal es poco atractiva.

La comparación entre el funcionamiento de una oficina burocrática y una oficina particular descubren desde luego, que mientras en ésta última todo es orden, corrección, exactitud, rapidez, simplicidad, en la otra es el papeleo, la falta de atención, el desprecio por el tiempo del público son las características principales o fundamentales.

El hecho sólo de pagar una contribución requiere tal número de requisitos, de firmas, de sellos que se llevan horas y quizás días. Para qué hablar de otras gestiones que se llevan meses, cuando no años. Para comprender esa actitud burocrática es necesario conocer sus características. (3)

Las características esenciales de la burocracia, citada por Lucio Nondiete y Nuñez son:

a) Desde el punto de vista de la estructura social de México, la burocracia pertenece a la clase media.

b) La burocracia tiene, exageradamente, las tareas de la clase media, sobre todo ciertos prejuicios que la nulifican para la lucha independiente; aversión al comercio y a los trabajos materiales de industrias y oficios, temor ante lo incierto, deseo de conservar apariencias de honorabilidad y decencia.

c) Su falta de interés personal en el trabajo.

d) Desprecio absoluto por el tiempo del público.

e) La indudable inmoralidad de la burocracia que está en contacto directo con el público.

- f) La burocracia está organizada jurídicamente.
- g) La indisciplina, característica del pueblo mexicano todo, también se manifiesta en la burocracia.
- h) La naturaleza intelectual de su trabajo.
- i) La injusta selección de las personas en relación con los puestos que ocupan.
- j) Se juzga a sí misma infalible.
- k) El carácter improductivo de su trabajo.
- l) Cubrir las apariencias en forma ostentosa. (14)

3.2 El Estado, empleador del burócrata.

El gran conjunto administrativo que forma el aparato del Estado, - tiene que ver en su propia vida personal y en la de toda persona económica y socialmente activa.

¿ Quién puede decir que no tiene vínculo con el Estado, a través - de alguna Secretaría o dependencia descentralizada ?.

Hace cinco o seis décadas el Médico Veterinario y Zootecnista tenía relaciones profesionales únicamente con la Secretaría de Agricultura y - Ganadera y la Secretaría de Salubridad y Asistencia, en cambio actualmente se podría decir que nuestra vida profesional corre paralela al desarrollo pecuario del sistema administrativo gubernamental.

La Administración Pública, no es, como tradicionalmente se ha credo, simple vigilancia de la actividad económica. Grandes ideólogos del siglo XIX insistieron en que el mejor Estado que podría existir era el que menos interviniera en la vida económica y social de la nación. Era la concepción del Estado político, que no debe confundirse con la del - Estado policíaco de los regímenes totalitarios fascistas del siglo XX.- El clásico Estado liberal ha pasado a formar parte de las reliquias hig

tóricas. A raíz de la gran depresión de 1929 a 1933, una nueva necesidad se hizo más evidente en la vida económica de los Estados industrializados: mayor intervención de la maquinaria y los instrumentos gubernamentales en los procesos económicos de la nación. Con posterioridad, especialmente después de la segunda guerra mundial, esa urgencia se sintió también en los países que emprendían el desarrollo económico después de permanecer aletargados por lustros. En ambos casos, aunque por diferentes razones, se sintió en los países industrializados para lograr la estabilización y el empleo pleno, y en los subdesarrollados para emprender el desarrollo con alto ritmo de crecimiento, el Estado comenzó a extender su radio de acción. Se convirtió en factor vital de ámbito económico de las naciones. De las tareas deliberativas y legislativas del típico Estado liberal, se pasó a las funciones ejecutivas del Estado interventor, en mayor o menor medida, del siglo XX. Los expertos caracterizan el paso de una etapa a otra por la transferencia del libre juego de las fuerzas sociales, libertad relativa, al planeamiento y control central cada vez más intenso de las mismas.

La intervención histórica de los pueblos hizo del Estado su instrumento natural. Las masas humanas movilizadas por cataclismos sociales, guerras y revoluciones, nunca antes vistos, irrumpieron en forma estrepitosa en el escenario histórico.

El Estado era la institución que llevaría a la práctica una serie de procedimientos con base en millones de hombres y mujeres deseosos de superarse. Los instrumentos gubernamentales fueron refinados para llevar nuevas necesidades. Surgió entonces la técnica de la organización administrativa estatal. Los objetivos extragubernamentales no podrían lograrse sin una previa racionalización interna del aparato administra-

tivo del Estado. Esquemas más o menos adecuados sobre su funcionamiento fueron bosquejados por los teóricos. Se apartaba, sin embargo, en mayor o menor medida del mecanismo real. Era urgente liquidar el caos administrativo que obstaculizaba las nuevas labores asumidas por el gobierno.

Las proporciones de reto de los nuevos contingentes humanos a las instituciones tradicionales, pueden medirse sobre todo con el impacto productivo en la organización estatal. La eficiencia, administrativa se ha convertido así en la meta de los gobiernos en proceso de intervención en la vida económica y social. El buen resultado de los programas de un gobierno depende, en gran parte, de la eficiencia de sus órganos ejecutores.

La formación de nuevos técnicos, agentes que mueven la gigantesca máquina impersonal del gobierno, es tarea a la orden del día en universidades y centros de educación superior.

En México, la Administración Pública ha cobrado una gran importancia. Su influencia económica y social ha crecido en forma más que proporcional desde la segunda guerra mundial. Lo que el gobierno haga o deje de hacer trasciende en la vida económica del país.

El Presidente de la República es la síntesis de la centralización. Todos los asuntos que trata, como inauguraciones, fotografías con líderes, deportistas etc., podrían reducirse, sin perjuicio de su funcionalidad, a cambio de que ganara tiempo para emplearlo en los problemas -- que requieren su máxima atención.

Dentro de cada organismo sucede algo parecido a lo que ocurre en el conjunto de Secretarías. Una dirección frecuentemente se sobrepasa -- provoca una duplicidad de funciones con otra y otras oficinas.

La excesiva lentitud y la larga marcha de los asuntos públicos son

resultados de las fallas estructurales de la Administración Pública, como las siguientes:

1. Centralización aunada a una descentralización formidable.
2. Carencia de coordinación; y
3. Desperdicio y sobre - posición de esfuerzos.

El empleado o la mecanógrafa con quienes deben tramitarse ciertos - asuntos no son culpables de sus propias fallas. El papeleo, los innumerables oficios, los sellos, las firmas y la carencia de instrumentos adecuados; máquinas-procedimientos, etc., frenan su iniciativa propia, ya - de sí mellada por la razón muy importante; el nivel tan bajo de ingresos que les obliga a conseguir otro empleo, desatendiendo a ambos en lo fundamental. Estos hechos son también la causa de otro de los síntomas más - negros de la Administración Pública: La corrupción. El público la provee - ca, desde luego, cansado por la demora de los trámites recurre al cohe - che para acortar el tiempo de solución de su problema. En el fondo la -- anárquica organización administrativa es la causa principal de todos es - tos puntos detestables, presentes hoy en las oficinas públicas. (3)

Los principales problemas administrativos de las oficinas públicas - son las siguientes:

1. Falta de planeación.
2. Autoritarismo.
3. Tradicionalismo.
4. Deficiencias en los canales de comunicación.
5. Papeleo innecesario.
6. Carencia de elementos de control interno.
7. Duplicaciones innecesarias de información.
8. " Aviadores ".
9. Falta de coordinación.

10. Falta de Control.
11. Deficiente delegación de autoridad.
12. Falta de capacidad en algunos ejecutivos de tipo medio.
13. Nombramientos a base de " compadrazgo " y nepotismo.
14. Aprovechamiento insuficiente del equipo mecánico.
15. Falta de orden y disciplina.
16. Inoportunidad en la información.
17. Inexistencia completa de métodos o sistemas de valuación del -
trabajo ejecutado.
18. Mala distribución de los elementos materiales.
19. Elementos materiales obsoletos e inadecuados, pero por tradi--
ción, costumbre, influencia, se siguen utilizando e inclusive se adque--
re equipo nuevo material pero de ese tipo.
20. Desperdicio de recursos.
21. Condiciones de trabajo completamente inadecuadas.
22. Casi nulo adiestramiento del nuevo empleo.
23. Rutina y lentitud en las oficinas.
24. Deficiencia selección de personal.
25. " Tortuguismo " .
26. Falta de conciencia de servicio.
27. Despotismo, " servilismo " .
28. " Merdida ", cohecho.
29. Arbitrariedad.

Esto se caracteriza por la injusta selección de las personas en re-
lación con los puestos que ocupan. Se debe a que el favoritismo basado -
en amistades o en intereses personales son los motivos de todo nombra- -
miento. (15,24)

De ninguna manera quisiera que en este análisis y la revisión crítica de la situación mexicana de la administración de personal en el sector público realizada en los párrafos anteriores fueran interpretados como una crítica mal intencionada, o aprovechados como instrumentos de desprestigio para el sector público. Pero ningún intento serio por estudiar la Administración Pública Mexicana, y por lo tanto, por mejorarla, puede hacerse si no se parte del conocimiento de la realidad, -- por muy incómodo que resulte. A ese conocimiento de la realidad debe seguirse una explicación de la misma. Sólo ambas cosas permitirán mejorarla. (24)

4. LA PLANEACION COMO PROCESO PRINCIPAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Hemos señalado la función de la planeación como uno de los términos de moda en el ámbito social y económico del país. Por lo que, es conveniente estudiar esta función como uno de los procesos principales que persigue con mayor ahínco (y sobre todo en época de crisis mundial) la Administración Pública.

Planeación es " La programación del trabajo ", es la formulación sistemática de un conjunto de decisiones, debidamente integradas que determinan los propósitos de una empresa y los medios para lograrlos.

Un plan consiste en :

- La definición de objetivos.
- La ordenación de los recursos materiales y humanas.
- La determinación de los métodos y las formas de organización.
- El establecimiento de medidas de tiempo, cantidad y calidad.
- La localización especial de las actividades, y
- Otras especificaciones necesarias para encauzar racionalmente la conducta de un grupo o de una persona. (3)

La razón humana prevé, plantea y programa. Racionalizar el destino es privilegio del ser humano. Normarlo, pasar del ser al deber ser inserta fines humanos en la naturaleza, incluso la propia naturaleza social del hombre.

Planear, cierto es, requiere el esfuerzo de la técnica, conocimiento, experiencia, honestidad, intelectual, capacidad para conocer, previsión al futuro. Pero la planeación, en el fondo es algo más humano que sólo la técnica; la esencia fundamental de la planeación es una decisión ética, una decisión moral.

Una planeación democrática tiene que conciliar derechos individuales con derechos sociales reconociendo siempre que hay una tabla de valores en nuestra Constitución que pone encima de los particular lo general, pero con el respeto de situaciones y, en todo caso, la sujeción a principios de carácter general suponiendo la igualdad fundamental de los individuos que integran nuestro pueblo y los intereses de los sectores sociales reconocidos como tales por nuestra Constitución.

Hemos aprendido las ventajas de seleccionar proyectos; de establecer metas; de proponer estrategias para alcanzarlas; de escoger procedimientos y concertar acciones para realizarlas.

El sector público se ha convencido de que el imperativo fundamental, para ser útil, es organizarse para organizar. Que no baste declarar la coordinación como un propósito, o que no baste declarar la coordinación para formalizarla en un documento en el que todas las partes, todas las entidades de organización deben coordinarse, tengan un lugar en el papel.

Lo que importa es establecer un orden que encuentre expresión en el tiempo, en el espacio, en la responsabilidad y en el recurso para que pueda haber coordinación.

La reforma administrativa entraña un mecanismo de planeación integral participativa que contempla el quehacer público desde la generación de información hasta la evaluación y ajuste permanente de las tareas individuales y colectivas.

No creo que podamos seriamente afirmar que la planeación sea la panacea, ni creo tampoco que en un sexenio se pueda perfeccionar el aparato administrativo para tomar decisiones, instrumentarlas y evaluarlas, pero sí puede avanzarse sustancialmente en estos propósitos que deben

quedar claramente insertos dentro de nuestra planeación democrática.

La planeación es un proceso permanente que, aun cuando trata de regir la realidad, la realidad es tan cambiante que un plan tiene que admitir su modificación. Los planes tienen que ser flexibles y adaptativos.

La programación es mucho más que la mera asignación de recursos; este es una deformación conceptual. La entendemos como una secuencia congruente entre objetivos, metas y acciones; la movilización de recursos humanos, físicos, tecnológicos y financieros, asociados a ellos; la utilización y modificación de instrumentos administrativos y legales orientados a su cumplimiento, así como la definición de los responsables de su ejecución.

Ante la escasez de recursos y el imperativo de eficiencia, eficacia y honestidad, la programación económica y social es el instrumento idóneo para estructurar nuestras acciones de acuerdo a lo que se va a hacer, cuánto, dónde y para qué se va a hacer y quiénes se van a responsabilizar de su ejecución y sus resultados.

Trabajar en base a programas nos permite y nos permitirá cada vez con mayor precisión, medir, la eficiencia en su cumplimiento, ya que todos ellos tienen un objetivo; una meta por alcanzar; un responsable en su ejecución, un costo determinado, y un momento para concluirlo.

De ahí que el esfuerzo, el reto a la eficiencia en la obra de planeación, es mucho mayor, porque tenemos que valernos de todos los recursos legales disponibles y de las acciones que de ellos emanan, para poder inducir los propósitos racionales que merece el desarrollo del país y la fijación de sus metas. (22)

4.1 Aspectos Administrativos del Plan Global de Desarrollo.

Dentro de la construcción del SNP, la instrumentación del Plan Glo-

bal de Desarrollo PGD se ha realizado a través de cuatro vertientes: Obligación, Inducción, Coordinación y Concertación. Este proceso se apoya en la división de funciones, derivada de la Reforma Administrativa, que asigna diferentes tareas a las entidades globalizadoras, a los coordinadores de sector, y a los organismos y empresas paraestatales.

4.1.1 Obligación.

Esta vertiente se refiere al ámbito de acción del sector público. - Este, a partir de la publicación del Decreto Aprobatorio del PGD, ha venido incorporando los lineamientos del Plan en los criterios de varias - leyes, decretos y acuerdos. Además, la instrumentación se ha reflejado - en acciones y estrategias específicas de sectores estratégicos.

La integración inicial del Programa de Acción del Sector Público -- (PASP), constituye un destacado esfuerzo sistemático para la instrumentación sectorial del PGD, Los documentos que lo integran son de corte anual y sirven para vincular el presupuesto con los programas de mediano plazo. De este modo, contribuye al cumplimiento de los objetivos y las metas -- del PGD.

El PASP ha evolucionado en tres etapas. Inicialmente, se concibió - como el vínculo entre el Plan Global y el proceso de presupuestación - - anual. En la segunda etapa, se amplió para integrar los diferentes mecanismos de Instrumentación Sectorial, adicionales al presupuesto. En este momento, y en su concepción más amplia, el PASP sería el instrumento operativo básico que integra todos los aspectos programáticos, instrumentales y especiales, en las áreas de política sectorial, regional y global.

La importancia del PASP refleja el hecho de que el sujeto inicial - de las acciones de planeación es el Gobierno Federal. A partir del desarrollo de sus actividades, adquieren sentido y congruencia la participa-

ción de los sectores social y privado y de las entidades federativas en las tareas de la planeación.

4.1.2 Inducción.

Esta vertiente se refiere al uso que el sector público hace de sus instrumentos o políticas para inducir las actividades de los sectores social y privado hacia las metas y objetivos del PGD.

En este contexto, el gasto público es un instrumento importante de que se dispone para orientar el proceso de desarrollo en la dirección deseada. La instrumentación del PGD en esta vertiente se ha apoyado en el diseño y ejecución del presupuesto de 1980 y en la formulación de la del presupuesto de 1981, que reflejan las metas y lineamientos del Plan en montos presupuestales ligados a programas sectoriales prioritarios en cada sector.

De igual manera, los demás instrumentos macroeconómicos (las políticas tributarias, de subsidios, financiera, de comercio exterior, entre otras), de acuerdo a los lineamientos contenidos en el PGD, se expresaron de manera congruente con las metas y objetivos del Plan. Cabe destacar que la incertidumbre de la coyuntura mundial ha exigido modificaciones orientadas a compensar los problemas provenientes del exterior y a minimizar las desviaciones de las metas originales del PGD. Estos cambios permiten apreciar la necesidad de mantener flexibilidad del Plan.

Un objetivo destacado a la política económica es la instrumentación de las estrategias intersectoriales: Sistema Alimentario Mexicano SAM, - Productos Básicos, Productividad y Capacitación. En el caso específico del SAM, los mecanismos de inducción están dando resultados positivos y significativos en la producción.

4.1.3 Coordinación.

Esta vertiente se refiere a la coordinación del sector público federal con los estados para trasladar la instrumentación del FGD al ámbito regional. Su establecimiento y desarrollo se inician desde los primeros días del presente régimen, con la concepción y puesta en marcha de los Convenios Unicos de Coordinación CUC como mecanismo de colaboración entre Federación y Estados. Asimismo, se han emprendido una serie de acciones de gran alcance en este ámbito, tales como: La construcción de puertos industriales; la adecuación y otorgamiento de incentivos fiscales y crediticios; la revisión de las políticas de precios de las empresas paraestatales y de precios diferenciales de los energéticos; y ante la especificidad de la problemática de ciertas zonas, el establecimiento de organismos responsables de coordinar las acciones del sector público en dichas áreas. En este último aspecto, destacan la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y la Comisión Coordinadora del Programa Nacional de Desarrollo de las franjas Fronterizas y Zonas Libres (CODEF).

El Convenio Unico de Coordinación de 1980, incorpora innovaciones tales como:

- Programa Estatal de Inversión, descentralizados a los gobiernos estatales.

- Programas Sectoriales Concertados, derivados de las atribuciones de los sectores de la Administración Federal.

- Programas de Desarrollo Estatal promovidos por los estados para impulsar productos, sectores o regiones considerados estratégicos para su desarrollo.

- La incorporación del Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER) al esquema de concertación del CUC.

- La institucionalización de la acción concertada bajo el sistema de colaboración programática de COPLAMAR y de CODEF.

Hay que tener en conciencia de que en planeación y descentralización se ha avanzado en sólo seis años, más que en décadas anteriores, también hay que conciderar lo mucho que falta por hacer que permitan a los gobiernos de los Estados influir más en la distribución regional del gasto y en el proceso de planeación.

4.1.4 Concertación.

Esta vertiente se refiere a la fijación de compromisos entre el sector público por un lado y los sectores social y privado por el otro, para que sus acciones se orienten hacia el cumplimiento del PGD. Además la respuesta de los sectores social y privado a la presentación del PGD constituye una efectiva demanda la participación en el proceso de planeación. El Plan Global propone metas y objetivos para todos los sectores productivos y por ello confiere particular importancia a la concertación de acciones.

Especial atención merece la definición de las bases de concertación para el cumplimiento del Programa de Productos Básicos. Con este fin se constituyó un comité consultivo donde participan representantes gubernamentales y del sector privado. Esta ampliación de los mecanismos de diálogo con los sectores no han implicado en ningún momento, la delegación de la facultad del Estado de conducir el proceso de desarrollo. Lo que se pretende con estos mecanismos es ampliar la participación y la comunicación con toda la Nación.

En este aspecto se han hecho trabajos que comprenden el intercambio de información, la realización de proyectos conjuntos y la validación de conclusiones, y las llevan a cabo conjuntamente el sector público y pri-

vado, mediante representantes de cámaras, asociaciones, empresas y grupos. (21)

4.2 Planes Sectoriales.

Los planes Sectoriales tienen, como propósito básico, el de contribuir a la consecución de los objetivos nacionales, y representar una valiosa contribución para la concepción y formulación del PGD, el cual los integra y compatibiliza.

A continuación se presenta enlistado de los diversos planes y programas sectoriales.

- 1.- Plan Nacional Agropecuario y Forestal.
- 2.- Plan Nacional de Desarrollo Pesquero.
- 3.- Plan Nacional de Desarrollo Industrial.
- 4.- Plan Nacional de Turismo.
- 5.- Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
- 6.- Plan Nacional de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- 7.- Plan Nacional de Educación.
- 8.- Programa Nacional de Ciencia y Tecnología.

5. PRESUPUESTO

5.1 ¿ Que es el presupuesto ?

Un presupuesto es esencialmente, un plan de acción expresa en términos financieros. Si se concibe así, resulta evidente que constituye una fase de la planeación. Debe ser entonces, un conjunto bien integrado de decisiones que determine los propósitos de una empresa y los medios para lograrlos, incluyendo la disposición de los recursos materiales y humanos, las formas de organización, los métodos de trabajo y las medidas de tiempo. En consecuencia, el presupuesto general de un gobierno debe ser el programa que dirija toda la actividad gubernamental en su función de orientar los procesos sociales y servir a los intereses mayoritarios.

Es cierto que desde otros puntos de vista, un presupuesto es también un instrumento de control y coordinación - como por ejemplo, en las relaciones entre las ramas legislativa y ejecutiva, en la administración interna del poder ejecutivo y en las operaciones de cualquier subdivisión gubernamental - y que puede servir además, como una cuenta para las distintas funciones de la administración financiera, tales como el estimado y la recaudación de los ingresos, la limitación de los egresos a los recursos disponibles y la fiscalización de los desembolsos. (3)

5.1.1 Etimología.

La palabra Presupuesto se compone de dos raíces latinas:

PRE = que significa antes de, o delante de y

	LATIN	ESPAÑOL
SUPONER	FACIO	HACER
SUPUESTO	PICTUS	HECHO, FORMADO
HECHO	FACTOR	

Por lo tanto Presupuesto significa antes de lo hecho.

5.1.2 Concepto.

En terminos generales, la palabra presupuesto adoptada por la Economía Industrial, es:

La técnica de planeación y predeterminación de cifras sobre bases estadísticas y apreciaciones de hechos y fenomenos aleatorios.

Refiriendose al Presupuesto como herramienta de la Administración, se le puede conceptuar, como:

La estimación programada, en forma sistemática, de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo, en un período determinado.

En suma, el presupuesto es un conjunto de pronósticos referentes a un período precisado.

5.2 Objetivos del Presupuesto.

Los objetivos del presupuesto son de Planeación, Organización, Coordinación, Dirección y Control, como a continuación se aprecia.

5.2.1 Planeación.

Se entiende por Planeación, el conocimiento del camino a seguir, -- con unificación y sistematización de actividades, por medio de las cuales se establecen los objetivos de la empresa y organización necesaria -- para alcanzarlos.

El presupuesto en sí, es un plan esencialmente numérico que se anticipa a las operaciones que se pretenden llevar a cabo, pero desde luego que la obtención de resultados razonablemente correctos, dependerá de la información estadística que se posea en el momento de efectuar la estimación, ya que además de los datos históricos, es necesario enterarse de todo aquello que se procura y que afecte de algún modo lo que se planea,

para que con base en las experiencias anteriores, puedan proyectarse los posibles resultados a futuro.

5.2.2 Organización.

La organización es la estructuración técnica, de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles, y actividades de los elementos materiales y humanos de una entidad, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados.

Habiendo establecido los objetivos, generales de la estructura de la organización, podrán precisarse los departamentales, que indicarán las características de las unidades, tales como: ventas, producción, compras, fianzas, personal, etc., de acuerdo con las necesidades específicas. El agrupamiento de actividades equivale a establecer en la entidad divisiones y departamentos, mismos que dan lugar a elaborar tantos presupuestos como departamentos funcionales existan.

La elaboración de los presupuestos particulares para cada departamento, permiten apreciar si cada uno de ellos realiza las funciones establecidas, utilizando en este caso el Presupuesto como elementos para modificar la estructura de la Entidad en caso necesario.

Mediante el empleo de los presupuestos dentro de la Organización, a través de la coordinación o dirección que se tenga de los mismos, es como se logra el completo engranaje de sus funciones totales, por la interdependencia departamental que debe existir.

5.2.3 Coordinación (Comprende la Integración)

Coordinación significa el desarrollo y mantenimiento armonioso de las actividades de la Entidad, con el fin de evitar situaciones de desequilibrio entre las diferentes secciones que integran su organización. La influencia coordinadora de los presupuestos constituye una ayuda muy-

valiosa para lograr este equilibrio, ya que para la elaboración del presupuesto de un departamento, es necesario basarse o auxiliarse en los otros, de tal manera que se va creando una cadena de dependencia entre ellos, engranando así todas las funciones de la Empresa.

5.2.4 Dirección.

En términos generales, Dirección es la función ejecutiva para guiar o conducir e inspeccionar o supervisar a los subordinados, de acuerdo con lo planeado.

El presupuesto es una herramienta de enorme utilidad para la toma de decisiones, políticas a seguir, visión de conjunto, etcétera, es decir da lugar, el Presupuesto, a una buena dirección.

5.2.5 Control.

Es la acción por medio de la cual se aprecia si los planes y objetivos se están cumpliendo. La acción controladora del presupuesto se establece al hacer la comparación entre éste y los resultados obtenidos, lo cual conduce a la determinación de las variaciones ocurridas; si bien, la simple determinación de las variaciones no es una solución, será necesario analizarlas con objeto de tomar las medidas convenientes para corregir las deficiencias existentes.

5.3 Características del Presupuesto.

5.3.1 De Formulación.

La formulación de un presupuesto debe ir en función directa con las características de la empresa, debiendo adaptarse a las finalidades de la misma en todos y cada uno de sus aspectos; esto es, la adaptación de un sistema de control presupuestario no puede hacerse siguiendo un patrón determinado, aplicable a todo tipo de empresas; además el presupuesto no es sólo simple estimación su implantación requiere del estudio minucioso,

sobre bases pseudocientíficas (en ciertos casos) de las operaciones pasadas de la empresa en que se desea implantar, del conocimiento de otras empresas similares a ella, y del pronóstico de las operaciones futuras, de acuerdo con la Planeación, Coordinación y Control de Funciones.

Todos los actos en la vida aun los más sencillos, antes de realizarse han estado basados en un plan; así por ejemplo. planea la familia sus vacaciones, el artista sus cuadros, el fabricante sus productos, etc.; - quien haya de formular un presupuesto debe de partir de un plan preconcebido, por otro lado, dicha planeación no resultaría eficaz si no se llevara a cabo formalmente, los planes no se realizan en el momento en que se presenta alguna situación favorable o desfavorable, deben, tener una proyección futura y ser encaminados hacia un objetivo claramente definido; para lograrlo es imprescindible coordinar y controlar todas las funciones que conducen a alcanzar dicho objetivo.

Entre los aspectos recomendables respecto a este inciso, para el mejor funcionamiento del presupuesto están:

- a) Seccionar en tantas partes el presupuesto, como responsables en función hayan en la empresa, con autoridad precisa e individual de los interesados en el control y cumplimiento del presupuesto, de tal forma, - que cada área de responsabilidad deba ser controlada por un presupuesto específico.
- b) Los presupuestos deben operar dentro de un mecanismo contable, - para que sean fácilmente comprobables, con el fin de compararlos con lo operado, determinar, y analizar las variaciones.
- c) No dejar oportunidad a malas interpretaciones o discusiones.
- d) Elaborar los presupuestos en condiciones de poder ser alcanzables.

5.3.2 De Presentación.

Los presupuestos si se utilizan como herramienta de la Administración (Pública o Privada) tienen como requisito de presentación indispensable el ir de acuerdo con las Normas Contables y Económicas (período, mercado, oferta y demanda, ciclo económico, etc.) y de acuerdo con la estructuración contable.

5.3.3 De Aplicación.

Las constantes fluctuaciones del mercado y la fuerte presión a que - actualmente se ven sometidas las empresas, debido a la competencia, inflación, devaluación, obligan a los dirigentes a efectuar considerables cambios en sus planes, en plazos relativamente breves, de ahí que sea preciso que los presupuesto sean aplicados con elasticidad y criterio, debiendo éstos aceptar cambios en el mismo sentido en que varíen las ventas, la producción, las necesidades, el ciclo económico. etc.

5.4 Presupuesto Base Cero.

5.4.1 Antecedentes.

Si se toma literalmente la exposición presupuesto base cero, como la elaboración del presupuesto sin haber considerado los presupuestos anteriores a lo hecho, entonces este tipo de presupuesto nada tiene de novedad, puesto que se han utilizado, pero no siempre han tenido éxito como - presupuesto absoluto o integral, debido básicamente a ser imprácticos y - costosos.

El presupuesto base cero se ha utilizado con éxito para casos parciales en las entidades, sobre todo cuando se ha viciado la determinación -- del presupuesto con partidas que por "inercia", o por costumbre se habían presupuestado y que al aplicar el base cero, se observo que no eran necesarias, por lo que se erradicaron. Esta forma de presupuestar es aplicable al sector público donde es común que existan partidas de este tipo, -

improductivas, etc.

5.4.2 ¿ Que es el Presupuesto Base Cero. ?

Es una metodología de planeación y presupuesto que trata de reevaluar cada año todos los programas y gastos de una entidad organizacional, de ahí su denominación. Se emplea el término planeación porque en su elaboración se establecen programas, se fijan metas y objetivos, y se toman decisiones relativas a la política básica de la organización, se analizan en detalles las distintas actividades que se deben llevar a cabo para implantar un programa, se seleccionan las alternativas que permitan obtener los resultados deseados, y se hace un estudio comparativo de sus beneficios y costos correspondientes. (10)

5.5 Presupuesto Funcional o por Actividades.

En una forma amplia puede delimitarse diciendo que este tipo de presupuesto ó técnica presupuestal - se proyecta a considerar lo que un gobierno realiza a través de sus gastos, más que lo que adquiere con los recursos a su disposición, es decir, el presupuesto por actividades transfiera la importancia de los medios útiles para cumplir sus programas al cumplimiento en sí mismo. También y desde el punto de vista de la clasificación presupuestal, deja de tener peso específico la que está basada en objetos de gasto, de acuerdo con el tipo de los mismos, es decir una clasificación que demuestra lo que el Gobierno compra, pero no porque lo adquiere y que en última instancia no muestra la naturaleza de los programas del Gobierno, ni los objetivos que logra.

En un proceso lógico, al contrastar función y programa puede lograrse el propósito de encasillar el significado del primer tipo de presupuesto o por lo menos esclarecer lo que quiere decir cuando a él se hace referencia. Estas definiciones, contrastes o diferencias proseguirán toman

do en cuenta jerarquía, organización, costos, tiempo, análisis y clasificación de lo que son el presupuesto por función y el presupuesto por programa.

El término "clasificación funcional" sirve para dar nombre a la técnica de organizar y facilitar datos para las unidades administrativas -- que dentro de direcciones y departamentos realizan las actividades que -- les corresponden. Este problema de la clasificación funcional constituye en realidad, el eje central del presupuesto por actividades; la clasificación tradicional del presupuesto común y corriente consiste en considerar las cosas que se adquieren vistas como objetos físicos, como son una tonelada de cemento, un metro de varilla, madera, y otros productos con características muy definidas; en la clasificación funcional los elementos físicos necesarios son considerados como factores de la actividad, -- como componentes a los que se agrega el trabajo humano y entonces forman entidades útiles como productos finales o como medios para continuar produciendo.

La clasificación funcional, al tomar en los materiales adquiridos, -- los relaciona con los productos finales del Gobierno tales como el número de estudiantes graduados, el número de enfermos atendidos, la conciliación de disputas laborales, los desayunos escolares servidos, las hectáreas regadas y otros muchos actos y cosas tangibles cuya enumeración, -- en una clasificación funcional constituye "un acto de mayor significación pero que al mismo tiempo determina tanto su potencialidad como sus limitaciones". Esto último se refiere a que las cosas realizadas no son -- como ya se consideró -- significativas como medida de cumplimiento de un -- programa.

La clasificación funcional, al facilitar datos sobre producción pro

vee evidencias sobre la efectividad gubernamental, evidencias que puedan ser de utilidad a todos los niveles de la Administración Pública; también a través de dicha clasificación puedan conocerse los actos tangibles realizados y su costo en dinero, así como se realiza una agrupación adecuada y amplia de datos de diversas funciones que atañen a un programa de cierta magnitud, esta información puede coadyuvar a la selección de actividades deseables y programas adecuados por quien en el Gobierno debetomar decisiones; pero lo que no hace esta clasificación funcional es -- proyectar por sí misma más positivos programas, jerárquicamente hablando, ni tampoco determinar los costos de dichos programas - más bajos o más - altos - ; ya se ha dicho que los juicios de valor son hechos por el hombre en su calidad de ente político, y por medio de los procesos de esta índole, por la sociedad como un todo. (18)

5.6 Presupuesto de Inversión.

Los presupuestos de inversión también conocidos como presupuestos de capital por razones estructurales pueden ser estudiados en categorías diferentes e inclusive por separado, por dos aspectos fundamentales; su financiamiento y su proyección en el tiempo. lo que ha hecho que algunos países presenten dos tipos de presupuestos, y por la razón más universal de que estas erogaciones en inversión, automáticamente se proyectan al desarrollo económico. También tomando en cuenta el proceso presupuestal-específico, las metas de este tipo de presupuesto se precisan claramente en términos económicos, y los problemas desde el punto de vista, de su resolución, pueden ser encarados por medio de cálculos económicos objetivos.

El presupuesto de inversión, que es un acto puramente gubernamental, pueda al ser conocido, dar incentivos para que el sector privado lleve a

cabo proyectos que al tender a la capitalización del país contribuyen al aumento del ingreso nacional. Un proyecto público no es diferente de -- uno privado, si éste es considerado desde el punto de vista social y se acepta que forman parte del ingreso real del programa en cuestión los -- beneficios indirectos que obtiene la sociedad y los costos que se determina de él, considerado puramente en términos de las entradas monetarias. Si por otra parte, el Gobierno asume el control - directo o indirecto - sobre el programa completo de inversión, a través de la evaluación de -- proyectos y tomando en cuenta el aparato productivo ya existente, entonces los programas públicos, a través del presupuesto de inversión y los privados serán ordenados de acuerdo con sus prioridades y realizados en el orden que les corresponda; este último aspecto, el de la inversión -- privada, se refiere a las posibilidades de planeación del sector público y su capacidad de influir en el otro sector. (3)

5.7 Presupuesto por Programa.

5.7.1 Generalidades.

Dentro de la moderna técnica presupuestaria, el Presupuesto por Programa y Actividades presenta una orientación clara y objetiva de la política económica y fiscal de una entidad, mediante el establecimiento de -- programas y la clasificación de los gastos en: gastos de funcionamiento y gastos de inversión.

Este presupuesto contiene una distribución por sectores o funciones, con el señalamiento de los programas a realizar, tomando como base las -- metas a alcanzar.

Para el cumplimiento de los programas, el logro de los objetivos en ellos señalados, y las labores a realizar, se distribuyen los montos entre las distintas secciones; formándose así diversas categorías dentro --

de los mismos programas, como son los subprogramas, actividades, proyectos, etc.

En América Latina se ha visto la convenciencia de llegar al uso del presupuesto por programa dentro del sector público, por considerarlo una eficaz herramienta de planificación y desarrollo.

Las actividades a efectuar de un organismo, deberán estar enfocadas a lograr su ejecución en plazos no mayores de dos años, para lo cual se fijan los programas específicos de acción inmediata, que es una de las principales finalidades del presupuesto por programa.

El avance técnico logrado por México y otros países industrializados, ha sido resultado de la combinación de esfuerzos del pueblo, gobierno, e iniciativa privada. El incremento del valor de las exportaciones ha influido en el desarrollo de la economía, e impulsando la industrialización, permitiendo una mayor captación de recursos por parte del Estado.

5.7.2 Antecedentes.

Fue en el Gobierno Federal de los Estados Unidos de Norteamérica, donde se estableció por primera vez el Presupuesto por Programas y Actividades.

En el año de 1946, el Departamento de Marina presentó su presupuesto para 1948; haciendo dos sistemas de clasificación, uno por el objeto del gasto, y otro por programas, habiéndose hecho, posteriormente, una serie de estudios tendientes a presentar un presupuesto que influyera en los gastos del gobierno federal proyectados, más que comparados.

En el año de 1961, el Departamento de la Defensa, elaboró un sistema de planeación por programas y presupuestos, estableciendo las categorías de programas necesarios para el logro de los objetivos básicos.

Fue hasta el año de 1965, cuando el Presidente de los Estados Unidos

de Norteamérica con base en los resultados del presupuesto del Departamento de la Defensa, lo introdujo en todo el Gobierno por considerar que presentaba los resultados de cada operación en función de su costo.

En México, se han hecho una serie de modificaciones a los presupuestos existentes hasta la fecha, como son la Ley de Ingresos de la Federación o del Estado, así como el respectivo Presupuesto de Egresos de la Federación. Esos cambios tratan de acoplar el presupuesto por programas y actividades a su realidad administrativa, para lograr una mejor aplicación de los recursos materiales, humanos y financieros, para de esta forma obtener superior rendimiento.

Los experimentos que se han hecho para aplicar el Presupuesto por Programas y Actividades a la realidad administrativa mexicana, ha sido a través de dependencias oficiales como la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en Empresas Descentralizadas como el Instituto Mexicano del Petróleo, y en Instituciones de docencia, como la Universidad Nacional Autónoma de México. Hoy su utilización es general.

5.7.3 Concepto.

Según la División Fiscal de las Naciones Unidas, el Presupuesto por Programa "es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza, más bien que a las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere tales como: servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etc., no son naturalmente, sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones, que pueden ser carreteras, escuelas, etc.

El Presupuesto por Programa es un conjunto de técnicas y procedimientos que sistemáticamente ordenados en forma de programas y proyectos, muestran las tareas a efectuar, señalando objetivos específicos y sus

costos de ejecución, además de racionalizar el gasto público, mejorando la selección de las actividades gubernamentales.

En la programación presupuestaria, el Presupuesto por Programas es el instrumento que cumple el propósito de combinar los recursos disponibles en el futuro inmediato, con las metas a corto plazo, creadas para la ejecución de mediano y largo plazo.

5.7.4 Objetivos.

El Presupuesto por Programa, pertenece a la técnica Presupuestal, - por lo tanto persigue los mismos objetivos generales, o sean: Planeación, Organización, Coordinación, Dirección y Control. Además de esos objetivos, existen los peculiares o propios de él, como es el tener en los campos del proceso administrativo todo es estructurado jerárquicamente por funciones, programas de operación (dentro de estos: subprogramas, actividades, y tareas) programas de inversión (dentro de estos: subprogramas, proyectos, obras y trabajos específicos).

Con este tipo de presupuesto se tiene más profundidad en el estudio y realización de todo, por lo que permite un mayor control interno, se evalúa y conoce la eficiencia en cada una de las partes, por lo que sus objetivos son específicos, de gran profundidad y análisis, para racionalizar el gasto, de acuerdo con la eficiencia.

Otro de los objetivos sobresalientes es conocer las actividades, y ordenarlas jerárquicamente por su importancia, para seleccionar cuáles se pueden aboradar y a qué grado de profundidad o desarrollo.

5.7.5 Estructura.

Un sistema de Presupuesto por Programa, está formado por un conjunto de categorías, en virtud de las cuales, se distribuyen o clasifican los fondos para hacer lo programado, esto debe precisarse e integrarse -

en una nomenclatura uniforme en la que se apoye técnicamente la programación del presupuesto.

Dentro del Presupuesto por Programa, existen las siguientes categorías: Función, Sub-función, Programa, Sub-programa, Actividad Proyecto o Tarea, Obra y Trabajo.

5.7.5.1 Función.

Es el conjunto de gastos presupuestales, cuya finalidad inmediata, o a corto plazo, es la de proporcionar un servicio público determinado.

5.7.5.2 Programa de Operación.

Es el instrumento destinado a cumplir con una función, mediante la fijación de metas u objetivos, ya sean éstos cuantificables o nó, y para cuya realización se emplearan tanto recursos materiales como humanos y financieros; los cuales previamente serán costeados.

Su ejecución quedará a cargo de una dependencia ejecutora del mismo.

A) Sub programa.- Es una subdivisión de un programa, según su función específica, y mediante metas parciales.

B) Actividad.- Es la realización de una meta u objetivo de acuerdo a un programa o dentro de un subprograma; es decir, la realización de ciertos trabajos mediante el empleo de los recursos naturales, humanos y financieros para cumplir con las metas de los mismos.

C) Tarea.- Operación específica dentro de un proceso gradual y a través de la cual se obtiene un resultado parcial.

5.7.5.3 Programa de Inversión.

Instrumento a través del cual se fijan las metas a obtener, mediante la aplicación de recursos para aumentar la capacidad operativa.

A) Subprograma.- Subdivisión del programa en áreas específicas en las que se llevarán a cabo los proyectos de inversión.

B) Proyecto.- Es el conjunto de obras para realizar dentro de un programa o subprograma de inversión, para la obtención de bienes capital de terminados por el programa o subprograma.

C) Obra.- Parte de un proyecto, es un bien de capital específico.

D) Trabajo.- Es el esfuerzo precisado dentro de un proceso.

5.7.5.4 Clasificación de los Programas.

A) General.- Dentro de los proyectos, tanto la obra como el trabajo, sirvan de análisis, y evaluación de los mismos, por parte de las entidades controladoras y ejecutoras. Esta clasificación es tanto para los programas de operación como para los de inversión, en la forma siguiente:

a) Básicos.

b) De apoyo directo.

c) De apoyo interno general.

d) De apoyo indirecto y/o difundido.

a) Programas Básicos.- En este tipo de programas el principal objetivo es la atención directa de las necesidades de la comunidad. Como ejemplo se puede citar la necesidad de educación primaria.

b) Programas de Apoyo Directo.- Sirven de base para que se concreten los programas básicos tanto del ejercicio en curso como los de ejercicios posteriores. Como ejemplo se tiene la construcción de escuelas.

c) Programas de Apoyo Interno General.- Este tipo de programas comprenden todas las actividades que desempeña una Secretaría en función de los programas finales que son de su competencia y que deba desarrollar.- Por ejemplo la planificación escolar.

d) Programas de Apoyo Indirecto y/o Difundido.- Por medio de estos programas se otorgará respaldo a los programas básicos de Gobierno.

B) Programas Presupuestarios, por sus características:

- a) Simples estructuralmente.
- b) Complejos estructuralmente.
- c) Simples institucionalmente.
- d) Complejos institucionalmente.
- e) Nacionales.
- f) Regionales.
- g) De funcionamiento.
- h) De transferencia de capital.
- i) Financiero.
- j) Temporales.
- k) Permanentes.

a) Programas Simples Estructuralmente.- No pertenecen a una subdivisión de subprogramas, sino que pasan directamente a las actividades o proyectos.

b) Programas Complejos Estructuralmente.- Pasan a los subprogramas y de ahí a las actividades o proyectos.

c) Programas Simples Institucionalmente.- Serán ejecutados por un solo organismo, de acuerdo a su estructura.

d) Programas Complejos Institucionalmente.- Su ejecución se asigna a varios organismos, de acuerdo a su nivel jerárquico.

e) Programas Nacionales.- Comprenden todo el país o casi su totalidad.

f) Programas Regionales.- No integran todo el país, sino sólo de una a tres regiones.

g) Programas de Funcionamiento.- Su objetivo es la producción de bienes o la prestación de servicios, mediante el empleo de la capacidad-

instalada.

h) Programas de Transferencia de Capital.- Sirven de intermediarios para la transferencia de recursos financieros a las personas o entidades que los van a utilizar en su consumo.

i) Programas Financieros.- No producen bienes o servicios, pero generan una transacción bilateral.

j) Programas Temporales.- Son de ejecución transitoria, durante algunos períodos.

k) Programas Permanentes.- Son los que se ejecutan todo el tiempo,

5.7.5.5 Clasificación de los Proyectos.

También dentro de los proyectos se establece la clasificación con base en la finalidad de los mismos en:

A) Simples.- Creación de una obra con la finalidad de prestar un solo servicio.

B) Complejos.- Creación de una obra para producir varios servicios.

5.6.5.6 Diferencia entre Actividad y Proyecto.

Tanto las actividades como los proyectos, son subdivisiones de un programa.

La diferencia entre ambos, estriba en que la actividad se realiza dentro de un programa de operación y se repite periódicamente; en tanto que el proyecto corresponde a un programa de inversión, que se efectúa por una sola vez.

Con el fin que se vea con mas claridad los conceptos expuestos, se presenta el siguiente ejemplo:

Función	EDUCACION
Subfunción	ENSEÑANZA MEDIA
Programa	BACHILLERATO

Subprograma

AUDIOVISUAL

Actividad

PREPARACION DE MATERIAL DIDACTICO.

Proyecto

EDICION DE PELICULAS.

5.7.5.7 Unificación de la Clasificación Presupuestaria.

La coordinación entre los planes de desarrollo económico y social con los presupuestos, se logra a través de la unificación en la clasificación que sirve de base a los procesos de planificar y presupuestar en forma simultánea.

Las entidades ejecutoras serán las encargadas de llevar a cabo las actividades de los programas que les son encomendadas, los cuales tendrán su identificación dentro de la siguiente clasificación:

- A) Según el objeto del gasto.
- B) Administrativa, por ramas o instituciones.
- C) Económica.
- D) Por funciones.
- E) Sectorial.
- F) Por Programas y Actividades.

A) Según el objeto del gasto.- Se hace la identificación del gasto con lo adquirido y centra su interés en el aspecto contable de las operaciones. Su finalidad es la de detallar todos los gastos en que se incurren en la realización de un programa, indicando también los respectivos renglones del costo.

B) Administrativa, por ramas o instituciones.- Se presta especial atención al gasto público por instituciones, y su finalidad es otorgar facilidad en la administración de los fondos para la ejecución de los programas.

C) Económica.- Se basa en el empleo adecuado de los gastos y los ingresos.

D) Por Funciones.- Su principal objetivo consiste en el detalle de los servicios que presta el Gobierno y que se cubren con las contribuciones de los ciudadanos, estos servicios puedan referirse al aspecto económico o sea prestación de un servicio en las áreas productivas o de bienes primarios tendientes al fomento y desarrollo económico; también pueden referirse al aspecto de protección social o sean aquellos servicios que aceleren el desarrollo económico-social de la comunidad, pudiéndose hacer tantos detalles de servicios, como necesidades hayan en la comunidad.

E) Sectorial.- Es una variante de la clasificación anterior, muestra las áreas de la actividad, prestando especial atención a los objetivos concretos en dichas secciones.

La clasificación sectorial señala como áreas de actividad las siguientes:

a) Sectores Económicos:

- Agricultura y Ganadería.
- Minería.
- Energía y Combustible.
- Industria Manufacturera y de la Construcción.
- Transportes, Almacenamiento y Comunicaciones.
- Comercio.

b) Sectores Sociales:

- Educación.
- Investigación y Servicios Científicos.
- Salud Pública.

-Previsión Social.

-Vivienda y Servicios comunales.

C) Sectores de Servicios generales:

-Administración general.

-Justicia y policía.

-Defensa Nacional.

-Finanzas.

La finalidad de está clasificación es la de crear áreas de actividad homogéneas, para que en los planes de desarrollo y el presupuesto se les clasifique en igual forma.

F) Por Programas y Actividades.- Su objetivo es el de relacionar -- los gastos con los resultados que se esperan obtener, mediante la agrupación de dichos gastos en programas y el señalamiento de las actividades-- a realizar para la ejecución del programa.

5.8 Etapas en la Implantación y Procedimientos.

5.8.1 Etapas.

A) Fijación de las cuotas del ingreso nacional que absorberá el sec tor público y establecimiento de cuotas para distribuir los recursos en las diversas dependencias, distinguiendo entre las partidas que se desti narán a inversiones y los fondos de consumo.

B) Elaboración de programas de trabajo, procurando definir la res-- ponsabilidad de los funcionarios respectivos.

C) Examen de la estructura administrativa, con objeto de responsabi lizar a cada departamento de un programa completo o parte de él.

D) Definición de metas a alcanzar dentro de cada programa o activi-- dad.

E) Organización de un sistema de informes internos, de manera que -

puedan compararse los resultados que se obtengan, con el programa establecido.

F) Elaboración de registros contables, en que sea factible adaptar los diferentes conceptos a la estructura misma de los programas, clasificando los gastos en unidades representativas del trabajo realizado.

5.8.2 Procedimientos.

A) Obtener el apoyo de las autoridades políticas para la aplicación del Sistema de Presupuesto por Programa y Actividades.

B) Formar un grupo de trabajo al nivel de la oficina central de Presupuesto por Programas, que se aplicará de acuerdo con las condiciones de cada país, y proceda a hacer sugerencias acerca de la lista preliminar de programas que ejecutará cada ministerio. Debería ser éste un grupo inicial para organizar una unidad de programación presupuestaria en la Oficina Central de Presupuesto.

C) Organizar seminarios para adiestrar funcionarios de los ministerios y sus dependencias, así como los organismos descentralizados y elaborar, en cooperación con ellos, las modalidades de aplicación del sistema en sus respectivas dependencias.

D) Preparar manuales, instructivos y formularios para que los distintos servicios públicos confeccionen sus programas y peticiones de gastos.

E) Difundir las técnicas presupuestarias en los distintos niveles de la administración y de la opinión pública.

F) Crear incentivos para los funcionarios públicos a fin de estimularlos en la promoción del nuevo sistema.

G) Proporcionar asistencia técnica a las unidades ejecutoras de programas para la preparación de los programas y peticiones de gastos, cola

borando con ellas en la contestación de los formularios y en el cumplimiento de los instructivos.

H) Coordinar los distintos programas entre sí y preparar el proyecto de presupuesto conforme a las técnicas de presupuesto de programas.

5.9 Medición, Evaluación de Resultados y Costos.

5.9.1 Medición de Resultados.

Este aspecto se refiere a la relación de los costos con las metas alcanzadas, examinando el progreso en el logro de las metas y objetivos del programa, para así realizar las modificaciones o adaptaciones necesarias.

Constituye un informe que presenta el análisis y evaluación de la parte financiera en relación al programa, esta medición deberá tener una periodicidad de rutina sobre elementos significativos, dependiendo de la meta que contengan los programas.

El informe de medición de resultados se hará por unidades absolutas o relativas, estableciéndose registros que controlen los aspectos de cada caso en particular, tanto en los programas de inversión, como en los de tipo administrativo o de servicios.

5.9.2 Medición de Costos.

Se puede efectuar mediante las técnicas de valuación conocidas:

-Costos Históricos.

-Costos Precalculados: Estimados y Estándar.

Los costos Históricos son valores acontecidos.

Los costos Precalculados, como su nombre lo indica, se basan en cálculos anteriores a su ejecución; existiendo una subdivisión: Estimados y Estándar. El primero es sobre bases empíricas y el segundo sobre científicas.

El Presupuesto por Programas cae dentro de la clasificación de costos precalculados, subdivisión estimados.

En la técnica de Presupuestos por Programa, se aplican los siguientes conceptos:

- a) Costo total de Programa.- Comprende el valor total de los bienes y servicios utilizados en todas las actividades de un programa.
- b) Costo unitario de las metas.- Representa el valor de cada producto final a alcanzar. Ejemplo costo individual de cada individuo a alfabetizar.
- c) Costo de la actividad.- Incluye el valor de los bienes y servicios utilizados en cada actividad.
- d) Costo unitario de cada actividad.- Determina el valor de cada unidad de resultado o trabajo.
- e) Costo de materiales y servicios.- Comprende el valor de los salarios y materiales directo para la realización de un programa, proyecto o actividad.

En cada programa y actividad se hará la agrupación de los gastos -- por partidas, para así formar un costo total, el cual se relacionará con cada una de las metas y poder determinar costos unitarios.

5.9.3 Evaluación de Resultados y Costos.

Con base a la medición de resultados y de costos, es como se puede hacer la evaluación de los mismos, mediante el análisis, revisión e interpretación de ellos, para la formación de un juicio y así poder determinar si se está procediendo correctamente, o de lo contrario se tomen -- las decisiones necesarias para la corrección.

Estos juicios servirán de base a los directivos para la toma de decisiones futuras y para la obtención de mayor eficiencia, obviamente con

to óptimo.

5.10 Diferencia con el Presupuesto Tradicional.

El Presupuesto por Programas, es un nuevo concepto de aplicación de la técnica presupuestal y aunque los resultados que se obtienen con su implantación son más objetivos en los organismos gubernamentales, empresas descentralizadas, entidades estatales, etc., su uso no está limitado a ellas, ya que puede adoptarse a cualquier tipo de negocios con resultados satisfactorios.

Se concidera como innovación, por la forma en que presenta los conceptos tradicionales, característicos del presupuesto público, ya que los gobiernos primero estiman sus gastos y después estudian la forma de allegarse recursos para satisfacerlos, pero esa estimación, que en el presupuesto normal está representada exclusivamente por cifras, soportadas por estimaciones que se basan en estudios estadísticos y proyecciones de hechos pasados a probables sucesos futuros, en el Presupuesto por Programas se convierten en planes perfectamente estructurados, que analíticamente expuestos, muestran programas fundamentados en aquellas actividades que el Gobierno debe realizar para poder subsanar las necesidades de los gobernados.

5.11 Ventajas y Limitaciones.

5.11.1 Ventajas:

A) Existe una mejor planeación del trabajo, puesto que se hacen estimaciones sobre la actividad de cada programa.

B) Se acumula información indispensable para hacer revisiones constantes, en donde se puede apreciar si los planes se están cumpliendo.

C) Es más fácil detectar las funciones que se duplican, en cuanto a que todos los programas se encuentran debidamente controlados.

D) Y por último, por su estructura, es más comprensible para el público en general, y hasta para la misma persona que lo elabora.

5.11.2 Limitaciones.

A) Debido a que la medición de resultados está basada en aquellas actividades gubernamentales que pueden catalogarse como cosas hechas, -- puede prestarse a confusiones por parte del programador del presupuesto, bien porque las metas que elijan no sean representativas, o porque las cosas realizadas no sean aplicables a algún programa.

B) Ocasiona que se pueda pensar que todas las actividades estatales son medibles, aun cuando muchas de ellas sean realmente inmateriales, haciendo que pueda dársele demasiado interés a algo que no lo tiene, o por el contrario, despreocuparse de las actividades de vital importancia.(10)

6. REFORMA ADMINISTRATIVA.

6.1 Antecedentes de las Reformas Administrativas en México.

Desde sus inicios, se han llevado a cabo diversos intentos por crear mecanismos para el estudio y mejoramiento de la actividad administrativa con vistas introducir modificaciones, tanto en el ámbito de responsabilidad de cada dependencia, como en el sector público en su conjunto.

Pero una revisión de las reorganizaciones administrativas realizadas e intentadas a lo largo de aproximadamente 150 años, revela que casi siempre resultaron aisladas. No se mantuvo una relación continuidad entre ellas y, generalmente, no alcanzaron a ser instrumentadas de una manera completa. El principal problema que afrontaron fue, por lo general, la falta de apoyo o la carencia de órganos o mecanismos técnicos permanentemente encargados de estudiar e implantar las medidas propuestas, -- así como de propiciar una eficaz participación de todos los niveles de la administración en el proceso de la formulación, y realización de las mismas. Así, muchos intentos se agotaron después de anunciarse su propósito, o carecieron de la continuidad necesaria para que se llevase a cabo lo programado.

Se puede decir que, desde 1821, se contó con las primeras ideas generales al respecto. Al emitirse el primer Reglamento de Gobierno, se estableció que, "cada Ministro estaba obligado a proponer reformas y mejoras en su ministerio, además de coordinarse con los demás ministros para proponer generales". El Oficial Mayor primero de cada dependencia tenía, a su vez, la obligación de "conocer la eficiencia de cada oficial" para darle a cada uno la ocupación apropiada a sus capacidades. "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, permiti

tieron apenas la concretización de unas cuantas medidas de mejoramiento-administrativo, que casi siempre consistieron en la búsqueda de economías, a través de reformas financieras".

Durante el siglo pasado, y en función de la inestabilidad constante y de los frecuentes cambios de gobierno, los principales cambios administrativos de carácter general se hacían, bien por medio de una modificación constitucional emitiendo una nueva Ley de Secretarías. Por su parte, las organizaciones internas de las dependencias se realizaban generalmente por medio del reglamento interno que, en ocasiones, era emitido por los propios titulares o a veces por el Presidente de la República, y en alguna ocasión, por el Congreso.

En 1917 se logró la primera transformación sistemática y global del Ejecutivo Federal del presente siglo ya que, se crearon los Departamentos Administrativos, encargándoles la provisión de diversos servicios comunes a todo Sector Público, tales como las adquisiciones, los abastecimientos y el control administrativo y contable.

El Departamento de Contraloría, funcionó de 1917 a 1934 para realizar estudios tendientes al mejoramiento de la Administración Pública.

El Departamento de Presupuesto de la Federación, estudió la organización administrativa, para coordinar actividades y sistemas de trabajo, y así, lograr eficiencia en los servicios públicos. Estas funciones fueron absorbidas en 1932 por la Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De 1935 a 1939 se sentaron las bases para que los titulares de cada dependencia del Sector Público se encargaran de dirigir las modificaciones internas de sus respectivas instituciones. En algunas dependencias funcionaron, durante cierto tiempo, las llamadas "Comisiones de Eficien-

cia", encargadas de racionalizar el aprovechamiento de los recursos.

En 1943, se constituyó una Comisión Intersecretarial, integrada por los subsecretarios y secretarios generales de todas las dependencias del Sector Central, así como un representante de la Procuraduría General de la República. Entre otras funciones, a esta Comisión se le encargó "formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el Erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos".

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre, de 1946, otorgó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, funciones de órgano central de Organización y Metodos, para "coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias, hacer estudios de macroorganización, sugerir al Jefe del Ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública y asesorara en la materia a las entidades gubernamentales que lo solicitaran". El órgano operativo encargado de estas tareas fue la Dirección Técnica de Organización Administrativa.

En 1958, la facultad de estudiar las reformas administrativas que requiere el Sector Público en su conjunto pasó de la de Bienes Nacionales a la Secretaría de la Presidencia, al crearse ésta por la Ley de Secretarías del 23 de diciembre de 1958 y que entró en vigor el 10. de enero de 1959.

La Secretaría de la Presidencia tenía como función el de recabar los datos para elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones de Poder Ejecutivo; la planeación de obras y sistemas para promover el -

desarrollo de las regiones que señala el Presidente de la República. Así como lograr una mejor inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Estudia las modificaciones necesarias a la Administración Pública sustituyendo en este punto a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa que se transformó en la Secretaría de Patrimonio Nacional.

Fue hasta el 9 de abril de 1965 cuando se estableció en la Secretaría de la Presidencia la Comisión de Administración Pública (CAP), integrada por los directivos de Planeación, Gasto Público, Inversiones y Consulta Jurídica de la propia dependencia todos coordinados por el Presidente de la República.

En la definición oficial de la reforma administrativa, empleada durante los dos primeros años de vida de la Comisión, se señalaba que "lo que se perseguía concretamente era elevar la capacidad administrativa de los organismos públicos para que el gobierno pudiera realizar, de la manera más eficiente posible, la tarea que le correspondía en la elaboración, la aplicación y el control del Plan Nacional de Desarrollo". Así fue como el Programa de Reforma Administrativa quedó como un capítulo del "Programa de Acción del Sector Público para el Período 1966-1970", cuya elaboración se encomendó a la Comisión Intersecretarial para la formulación de Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social integrado por representantes de la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Dentro del "Programa de Acción del Sector Público para el período 1965-1980", se encomendó a la Comisión de Administración Pública como tarea inicial la de:

- a) Determinar la más adecuada estructura de la administración públi-

ca y las modificaciones que deberán hacerse a su organización, a fin de coordinar mejor sus actividades y acelerar el proceso de desarrollo económico y social del país.

b) Introducir las técnicas modernas de organización administrativa que resulten convenientes para alcanzar este objetivo.

c) Lograr una mejor capacitación del personal gubernamental.

A fin de cumplir estos objetivos la Comisión de Administración Pública acordó utilizar la siguiente metodología:

1.- Realización de un diagnóstico de la administración pública mexicana.

2.- Prestación de modelos o esquemas alternativos tendientes a reformar la administración pública.

3.- Proposición de medidas concretas, estructuras globales para las reformas administrativas.

Estos propósitos se vieron afectados por dos cosas:

I. La decisión de no formalizar el Plan Nacional de Desarrollo, y.

II. La alteración de las prioridades gubernamentales a finales de 1968.

En 1967, tras de un estudio que condujo a la formulación de un análisis preliminar, la Comisión elaboró un diagnóstico titulado "Informe sobre las Reformas a la Administración Pública, cuyas recomendaciones fueron presentadas a los Secretarios y Jefes de Departamento de Estado, así como a los directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. La Comisión estableció un Secretariado Técnico en enero de 1968, para profundizar en los análisis realizados, promover y coordinar los trabajos de reforma a nivel operativo manteniendo en contacto con los órganos públicos.

La Comisión recomendó que cada dependencia contara con una unidad de asesoría técnica permanente que, convencionalmente se llamaría de "Organización y Métodos" (UOM): estas unidades deberían analizar y proponer medidas de racionalización administrativa, así como de asesorar a los funcionarios responsables de las mejoras internas de cada dependencia. La falta legal que garantizará formalmente su acción como unidad asesora de cada titular, ocasionó que se les relegara, en ocasiones, al estudio de medidas menores y generalmente aisladas.

La ausencia de participación suficiente 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 de reforma que éstas propusieron, se orientaron a la búsqueda tradicional de "la eficiencia por la eficiencia misma". Esto se debió, en muy buena medida, a que no siempre estuvieron vinculados al proceso de programación del organismo al que se hallaba incorporado ni, mucho menos, al del sector público en su conjunto. Se hicieron algunos estudios Sectoriales de reforma en los campos Agropecuario y Forestal, por considerarse de prioridad en la política económica general. (20) (7)

El 28 de enero de 1971, por acuerdo presidencial se establecieron las Comisiones Internas de Administración (C I D A S). La Comisión de Administración Pública fue sustituida por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia para encargarse de la coordinación global y los trabajos de Reforma Administrativa, El 11 de marzo del mismo año, se crearon las Unidades de Programación (U P) que permitieron establecer en cada dependencia y el Sector Público vínculos que permitieron evaluar los objetivos con las metas propuestas.

Las "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno-

Federal 1971-1976", publicada por la Secretaría de la Presidencia en 1971, establecieron el Plan Global de Reforma. En él se pretendía garantizar -- que la revisión interna de cada institución o entidad pública se llevara a cabo tomando en cuenta los criterios y las medidas que, probablemente, -- se debían intentar tanto a nivel de los sectores económicos como de los -- sistemas generales de apoyo de la Administración Pública en su conjunto. -- Con ello se buscaba evitar la dispersión y la publicidad de esfuerzos, -- así como las acciones parcial y totalmente contradictorias y aun anulato-- rias entre si.

Se plantearon once programas para el Plan Global a saber:

I. Establecimiento e Institucionalización de los mecanismos de Re-- forma, tanto de cada dependencia, como del Sector Público en general.

Los 10 siguientes buscaban revisar la acción del aparato público si giendo la secuencia del ciclo administrativo. (PLANEACION, ORGANIZACION, INTEGRACION DE RECURSOS, DIRECCION Y CONTROL).

EL ORDEN ESTABLECIDO FUE EL SIGUIENTE:

II. Reorganización y adecuación administrativa del Sistema de Pro-- gramación.

III. Racionalización del gasto público. •

IV. Estructuración del Sistema de Información y Estadística.

V. Desarrollo del Sistema de Organización y Métodos.

VI. Revisión de las bases legales de la seriedad pública federal.

VII. Restructuración del Sistema de Administración de Recursos huma-- nos del Sector Público.

VIII. Revisión de la Administración de Recursos Materiales.

IX. Racionalización del Sistema de procesamiento electrónico de da--

tos.

X. Reorganizar el Sistema de Contabilidad Gubernamental.

XI. Macroreformas Sectorial y Regional.

LAS ESTRATEGIAS.

1. El Plan Global es solo una marca de referencia para dar coherencia a los proyectos específicos.

2. No esperar a tener todo el paquete de reforma para echarlo a andar.

3. Dar a cada reforma el ritmo y prioridad que requiera.

4. Procurar que los proyectos sean variables políticamente.

5. Buscar reacciones en cadena.

6. Evitar reformas meramente formales.

7. Evaluar periódicamente los avances.

8. Tener la suficiente flexibilidad.

9. Procurar institucionalización de los mecanismos de reforma. (7)

6.2 Los objetivos de la Reforma Administrativa.

Sus propósitos son entre otros:

1.- Incrementar la eficacia y la eficiencia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado para cumplir debidamente sus atribuciones.

2.- Responsabilizar con la mayor precisión posible, a las instituciones y a los funcionarios que tienen a su cargo la coordinación y ejecución de las acciones públicas.

3.- Simplificar, agilizar y desconcentrar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerado y simplificando los trámites.

4.- Que los empleados públicos cumplan adecuadamente sus labores, mediante programas de capacitación y motivación.

5.- Fortalecer la coordinación, entre los diferentes órganos de la Administración para terminar con la falta de coordinación.

Mediante estos objetivos, se persigue desarrollar una administración pública que permita:

- Al Presidente de la República llevar a cabo los objetivos y programas relacionados con las estrategias del desarrollo económico y social.

- A los responsables de las instituciones públicas, contar con estructuras y sistemas que les permitan el mejor cumplimiento de los objetivos y programas, aprovechando al máximo los recursos humanos, materiales y financieros con que cuentan.

- A los trabajadores al servicio del Estado, desempeñar sus actividades con técnicas modernas, tomando en cuenta sus conocimientos, aptitudes y antigüedad, para lograr un mejor servicio para los usuarios.

- A los ciudadanos y a la sociedad en general, un mejoramiento económico, social y político. Así como una eficiente atención en los asuntos que tengan que tramitar. (7)

6.3 Definición de la Reforma Administrativa.

La Reforma Administrativa es un proceso permanente y dinámico considerándolo desde un punto de vista sistemático, tendiendo a incrementar la eficiencia y eficacia de las instituciones; logrando la plena participación de servidores públicos como de los consumidores públicos en general.

6.3.1 Metodología.

Existen diferencias que debemos precisar entre los que puede ser un

cambio, una reforma y una reestructuración.

6.3.2. El Cambio Administrativo.

Ocurre por proceso propio sin que genere mayores problemas. Conforme las técnicas administrativas van avanzando, las funciones y los objetivos del Estado aumentan; la maquinaria administrativa crece y consecuentemente el personal administrativo y las instalaciones con que se cuenta se desarrollan paralelamente. Se produce un crecimiento por agregación - en donde se mezclan estructuras anacrónicas con otras más modernas y se producen grandes diferencias técnicas y de recursos entre las dependencias.

6.3.3 La Reforma Administrativa.

Requiere de una previsión razonada que de base a la decisión de autoridad responsable se caracteriza por encontrar resistencia que tiene que vencer, es continua y permanente, se genera por una de estas cuatro causas:

1. Variación importante de los objetivos nacionales.
2. Desarrollo diferente de las técnicas, los equipos y los estilos administrativos.
3. Cambio de personal en la dirección del sector público.
4. Distorción de la actividad estatal por obsolescencia.

6.3.4 La Reestructuración.

Puede ser el resultado de la operación mecánica de la reforma, se diferencia en que no es permanente, sino que se refiere a las transformaciones concretas de ciertas estructuras, procedimientos o sistemas, pero discontinuo en el tiempo.

6.3.5 Reformas Eficientistas y Reformas Eficacistas.

En la Reforma Eficientista solo interesa el mejoramiento de la efi

ciencia (relación costo-beneficio) y la economía del gasto sin que la -- preocupación básica radique en el logro adecuado o no de los objetivos - sustantivos o trascendentes del aparato administrativo.

En la Reforma eficazista se orienta al logro eficaz y no solo eficiente de los objetivos que tiene encomendados. Trata de conseguir que - todos los elementos del aparato estatal, tanto individual como colectivo, pueda cumplir con mayor eficacia sus objetivos respectivos, pero coadyu- bando al logro de los objetivos de conjunto de la administración.

6.3.6 Requisitos Mínimos para una Reforma.

-Autoridad, en una Reforma Democrática (Puede existir anárquica) -- provienen no sólo de la decisión que se toma al más alto nivel para ini- ciar la reforma sino también de la participación y el consenso logrado - para cada etapa de la reforma.

-Técnica, debe de tener una menor dependencia del empirismo contan- do con los medios científicos más modernos.

-Recursos, se debe satisfacer las necesidades de energía asignando- todos los materiales necesarios.

-El tiempo, una reforma es una conatonación de pasos programados -- que obedecen a un plan, no importa que se lleve muchos años en realizar- se.

6.3.7 Enfoque Sistémico.

Para llevar a efecto la Reforma Administrativa se empleará un enfo- que sistémico. Esta forma de análisis conceptúa a la Reforma Administra- tiva como un subsistema del sistema administrativo, que a su vez forma - parte de un conjunto de transformaciones de índole social, económico, po- lítico y cultural más amplio. Esto nos lleva a tomar en cuenta los proce- sos históricos de comportamiento social, las necesidades existentes den-

tro del contexto geográfico y el momento específico en el que se actúa, así como prever los estímulos y restricciones que le imponen en términos todavía más amplio, los sistemas ecológicos y políticos a escala aun mayores que la nacional. Este enfoque hace posible que consiga retroalimentarse en terminos oportunos y suficientes sobre sus realizaciones pasadas, así como de sus efectos sobre el sistema global, a fin de que esté en condiciones de tomar medidas para autoregularse y conseguir los recursos y el apoyo que requiere para su existencia como sistema.

Tomando las consideraciones señaladas enumeraremos los elementos -- del sistema.

6.3.7.1 Medio Ambiente.

Se encuentran los usuarios o la clientela que debe beneficiarse con los productos del sistema, la estructura de producción que establece los costos de los artículos y los servicios que habrán de consumirse en los programas ordenados al sistema; los grupos de interés y la población en general, así como otras unidades del Gobierno que puedan proporcionar -- apoyo u oposición a las políticas y normas que se establezcan.

6.3.7.2 Los Insumos.

En ellos se encuentran los estímulos o las demandas del medio ambiente al proceso de conversión del sistema de administración e incluyen: La fundamentación legal y la interpretación política de dichas demandas, -- los recursos humanos, materiales y financieros que se autorizan para su atención, la oposición, apatía o apoyo hacia las acciones de los administradores encargados de dichos procesos.

6.3.7.3 Procesos de Conversión o Insumos Internos.

Las estructuras formales que existen dentro de las dependencias administrativas.

a) De dirección formada por: política, programas, metas, proyectos, instrucciones concretas, estructuras o subsistemas formales o informales de comunicación y control.

b) De conversión, transforma insumos en productos (educación, asistencia médica, seguridad, etc.)

c) De tratamiento, comprende los abastecimientos, presupuesto, adquisiciones, recursos humanos, información y estadística, base legal, contabilidad, etc.

d) De adaptación o de institucionalización, comprende programación y Reforma Administrativa.

e) Procedimientos, se encuentran las técnicas empleadas para la toma de decisiones que deben ser económicas y rápidas.

f) Las predisposiciones (actitudes) experiencias y conocimientos (aptitudes) de los administradores públicos que deben ser personas altamente calificadas.

g) Los productos, se traducen en servicios tangibles, así como normas que regulan el comportamiento social en general, además de la información, las declaraciones y otras actividades dirigidas a población en general.

h) La retroalimentación, representa la evaluación del funcionamiento del sistema al comparar los resultados obtenidos con las demandas, los recursos y el apoyo u oposición (o sea, los insumos) que reciben el sistema administrativo.

6.4 El Proceso de la Reforma.

El proceso de la Reforma Administrativa puede enunciarse con la siguiente secuencia de etapas y momentos.

6.4.1 Etapa I. Programación de la Reforma.

Momentos.

A) Análisis y diagnóstico de la situación administrativa.

B) Planteamientos de objetivos indicando las prioridades.

C) Determinación de los medios (instrumentos normativos y organismos responsables de orientar, coordinar, ejecutar y evaluar las reformas) y medidas (políticas, programas y proyectos) para alcanzar objetivos.

6.4.2 Etapa II. Instrumentación de la Infraestructura de Mecanismos para la Reforma.

Momentos.

A) Implantación de mecanismos legales y administrativos.

B) Integración de las nuevas entidades que se encargarán de promover estudios y proponer en cada institución sistema o sector, los programas y proyectos de reforma, así como sus normas de evaluación y control.

C) Funcionamiento efectivo de esos mecanismos; lo cual lleva a:

6.4.3 Etapa III. Ejecución de Reformas Concretas.

Toma de decisiones sobre las propuestas de reforma.

6.4.4 Etapa IV. Control.

Momentos.

A) Medición de los resultados obtenidos.

B) Evaluación de los resultados obtenidos comparándolos con las metas programadas con el fin de determinar si hay o no desviaciones, nuevas posibilidades, así como posibles causas.

C) Sugerencias de medidas correctivas a los órganos decisorios para reorientar los esfuerzos de reforma donde se requiera.

6.5 El Proceso de Toma de Decisiones.

Cada momento se caracteriza por requerir decisiones y de recursos -

apropiados para su cumplimiento, cada cambio de situación va encadenando las decisiones anteriores logrando todo un conjunto de decisiones.

6.6 Objetivos Globales.

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

a) Organizar al Gobierno, para organizar al país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social que contribuye a garantizar institucionalmente la eficiencia, la eficacia, la honestidad y la congruencia en las acciones públicas. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, aprobada por el Congreso de la Unión a iniciativa presidencial y publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976, dió sustanciales respuestas a los anteriores requerimientos. Con dicho instrumento, se consiguió una importante simplificación de estructuras y precisión de responsabilidades, lo que a su vez permitió superar gran parte de las duplicaciones que contenía la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Se puede afirmar que en la historia del país no se tiene noticia de una reforma que hubiera implicado modificaciones a 17 de 19 dependencias centrales.

b) Adoptar la programación como instrumento fundamental del gobierno.

Para lograrlo se requiere establecer sistemas y procedimientos administrativos que permitan formular los planes sectoriales y regionales de desarrollo económico y social con la participación de los grupos sociales interesados, así como el Plan General del Gasto Público Federal.

Para tal fin se han integrado en una sola dependencia, los sistemas globales de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control,

evaluación, contabilidad, informática, estadística materiales quedan a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto (S.P.P.) además cabe señalar que cada entidad cuenta con una unidad para estos fines y también se crea:

1) La Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación de la presidencia para evaluar los resultados de los planes y programas. (PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA).

2) Sistema Nacional de Información (S.P.P.).

Para contar con una información suficiente, oportuna y confiable para planear, controlar y evaluar las acciones públicas.

3) La Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal.

Cada entidad llevará su propia contabilidad, incluyendo cuentas para registros de activos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, como en las asignaciones, compromisos y ejercicios.

-Se crean órganos de auditoría interna dependientes del ejecutivo Federal y del Departamento del Distrito Federal con la finalidad de establecer sistemas de control para supervisar los programas que fija la (S. P.P.)

-Se implantan sistemas y procedimientos administrativos tendientes a formular el programa de gasto público basado en presupuestos que se apoyen en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y permitan su permanente evaluación.

-Se establecen sistemas adecuados para la administración de recursos materiales de la Administración Pública.

-Se crea la comisión Gasto-Financiamiento para formular el programa financiero acorde con planes nacionales de desarrollo que hicieron o transfirieron funciones, o sea que incidió en el 90% de las dependencias

centrales. A ello hay que agregar la modificación propuesta por el Senado, a fin de que solo el Congreso pueda, mediante una ley, determinar la creación de los departamentos administrativos.

Si bien no se eliminaron las concurrencias que obligadamente existen entre las dependencias del Ejecutivo, la nueva Ley las reduce en forma importante y las racionaliza, pues la anterior reportaba 55 concurrencias con 306 funciones específicas y la nueva Ley Orgánica, genera solo 48 concurrencias, habiéndose incrementado a 340 las funciones específicas, o sea que, a pesar del aumento de funciones del 11.1% se logró un decremento de concurrencias del 12.8%.

Con las modificaciones estructurales y funcionales derivadas de la aplicación de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se produjeron cambios no solo en el nivel institucional, sino también en el global o macroadministrativo.

c) Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.

Para lograrlo, es necesario la participación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y de sus sindicatos afiliados, en la proposición e instrumentación de las reformas que pudieran afectar los derechos de los trabajadores públicos que condujo al titular del Ejecutivo a disponer la modificación de la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, a fin de institucionalizar la concentración de dichas reformas con la representación permanente y directa de esa Federación sindical.

d) Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y-

del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal - respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles del gobierno propicio, por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los Poderes Legislativo y Judicial y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de Gobierno en los procesos de desarrollo económico y social de coordinación con los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como con los gobiernos de los Estados y Municipios.

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

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

e) Mejorar la administración de justicia, para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes. Para cumplir, o, se han establecido medidas de colaboración entre autoridades y particulares, como se refiere de la Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, que crea la Dirección General de Participación Ciudadana, para promover y organizar, como su nombre lo indica, la participación ciudadana en las actividades de la Procuraduría, con el fin de hacer más efectiva la procuración de -

de la justicia.

6.7 Bases Legales.

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

6.8 Las Etapas de la Reforma Administrativa.

La reforma administrativa se ha instrumentado a través de cinco etapas convencionalmente establecidas.

Estas etapas son simultáneas; ya que no se requiere la terminación de una parte para dar comienzo a la otra. Se conciben también como una estrategia sujeta a la evaluación de sus resultados positivos, o de sus defectos, para seguir avanzando, o hacer las rectificaciones convenientes.

6.8.1 Primera Etapa, De "Reorganización Institucional".

Se inicia en 1977 y pretende adecuar las estructuras y funciones de las dependencias de las nuevas realidades del país. Ello se ha traducido a ajustes al 90% de las estructuras de la Administración Pública Centra-

lizada, lo que requirió reformas y adiciones a las leyes.

La Ley orgánica de la Administración Pública Federal, aprobada en - los inicios del presente régimen, ha permitido simplificar las estructuras administrativas y precisar responsabilidades, eliminando la duplicación y la superposición de funciones que se habían acumulado a través de los años, ya que, anteriores reformas legislativas no pudieron operar, porque al momento de su realización no se contaba con un modelo integral de cambio dentro de la Administración Pública. La nueva Ley Federal del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública, instituyen la obligación de programar todas las acciones gubernamentales conforme a los objetivos y las metas claramente establecidas al inicio del régimen.

Las reformas adicionales a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor - de Hacienda, ha fortalecido la función fiscalizadora del Gasto Público a cargo del Congreso de la Unión.

Los cambios introducidos con la Ley Orgánica de la Administración - Pública, hicieron necesarios nuevos mecanismos de participación de los - funcionarios públicos de todos los niveles quienes, además de haber contribuido al enriquecimiento del contenido y las estrategias del Programa de Reforma Administrativa, promueven y controlan la implantación de las resoluciones y recomendaciones provenientes de grupos y comités como son:

- a) El grupo de Oficiales Mayores.
- b) El grupo de Directores Jurídicos de la Administración Pública -- Centralizada.
- c) El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos.
- d) El Comité Técnico Consultivo de Publicaciones Oficiales.

e) El Comité Técnico Consultivo de Correspondencia y Archivo.

Con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, el Sector Central quedó integrado por 16 Secretarías, 2 Departamentos y la Procuraduría General de la República.

6.8.2 Segunda Etapa De "Reorganización Sectorial".

Se inicia en 1977 y ordena las estructuras y funciones de los órganos directos del Ejecutivo, a efecto de agrupar, bajo su coordinación, - las 900 entidades paraestatales, cuya imprecisa ubicación anterior complica las tareas de coordinación y propicia la falta de control y vigilancia de las mismas.

La Ley Orgánica de la Administración Pública, en sus artículos 50 y 51, faculta al Presidente para agrupar por sectores de actividad económica y social las entidades, responsabilizándose a los Secretarios de Estados o Jefes de Departamento de la Programación, coordinación, evaluación, y reformas administrativas del sector a su cargo.

Conforme a los intereses de la economía nacional, se liquidaron entidades paraestatales que habían cumplido ya con sus objetivos; algunas se transformaron y otras están en proceso de revisión. De esta manera, - se garantiza la eficiencia, la eficacia y la congruencia del aparato gubernamental en el ámbito sectorial.

6.8.3 Tercera Etapa, De "Cruces Intersectoriales".

Se inicia en 1977. Establecen mecanismos y criterios para coordinar los esfuerzos de los distintos sectores entre sí, especialmente en las actividades que, por sus características, se ubican en diferentes áreas, constituyendo las llamadas zonas "grises" o de "frontera", en las que se diluye las responsabilidades y, en consecuencia, se tergiversan las acciones.

El propósito de esta etapa es enmarcar los esfuerzos de toda la Administración Pública, en un contexto coherente y global, que permita la utilización más eficiente y eficaz de los instrumentos con que cuenta el poder público para el cumplimiento de los objetivos que señala la Constitución y la demanda el desarrollo del país.

Entre las principales tareas realizada dentro de esta etapa, se encuentran las reuniones del Gabinete en pleno y el establecimiento de los Gabinetes Económico y Agropecuario. Asimismo, se creó la Comisión de Gastos y Financiamiento.

Los avances de esta etapa permitieron institucionalizar el Sistema Nacional de Evaluación (establecido por acuerdo presidencia el 21 de octubre de 1977), así como la creación de Comisiones de Aranceles y Controles de Comercio Exterior, la Comisión Nacional Coordinadora de la Industria Naval, la Comisión Consultiva del Empleo, la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, la Comisión Nacional de Desarrollo de la Franjas Fronterizas y Zonas libres; la Comisión Consultiva de Estímulos Fiscales, la Comisión Intersecretarial de Investigación Oceanográfica, la Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo y la Comisión Nacional de Precios.

Un ejemplo ilustrativo de los cambios generados lo tenemos en la Comisión Gasto-Financiamiento:

Por la íntima relación que debe existir en el desempeño de las funciones de orientación y apoyo global encomendadas a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, se volvió necesario el funcionamiento de la Comisión Gasto-Financiamiento como instancia de coordinación y preparación de la información que se requiere - ambas Secretarías.

6.8.4 Cuarta Etapa. Denominada de "Ventanillas".

Se inicia en abril de 1978, En ella se demanda una participación más activa de los servicios públicos para ofrecer un mejor servicio y atención al público. Esto se hace posible, al simplificar los procedimientos de trabajo relativos al trato directo con el público que asiste a las oficinas gubernamentales a ejercer un derecho o a cumplir una obligación.

En esta etapa se ha promovido la participación de la ciudadanía para que plantee sus problemas y sugiera soluciones a través de dos canales: El primero para que las asociaciones de profesionistas, las cámaras de confederaciones, los colegios, las juntas de vecinos y los grupos organizados del país, presenten sus recomendaciones en torno a problemas que les afectan de manera directa; y el segundo, constituido por los Módulos de Orientación, Información y Quejas de las Dependencias donde los ciudadanos, a título individual, exponen sus problemas, quejas y recomendaciones.

Los objetivos específicos de esta etapa son los siguientes:

Atender de manera eficiente, eficaz y honesta a los usuarios de los servicios.

Facilitar al público el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

Generar en el público, mediante acciones concretas, una actitud favorable y de apoyo al esfuerzo, en materia de Reforma Administrativa, — viene realizando el Gobierno Federal. Corresponsabilizar al público en las tareas de mejoramiento administrativo del Gobierno Federal.

Para cumplir con los objetivos antes mencionados, se establecieron una serie de subprogramas:

a) Orientación e Información al Público.

- b) Quejas y sugerencias.
- c) Simplificación de Procedimientos Administrativos.
- d) Descenctración Administrativa.
- e) Adecuación de Instrumentes Jurídicos.
- f) Mejoramiento del medio ambiente laboral, y de las áreas de atención al público.
- g) Capacitación y sensibilización del servidor público.
- h) Difusión de los derechos y obligaciones y la importancia de la participación de los usuarios.

-En el marco de la cuarta etapa del Programa de Reforma Administrativa, emprendido por el Gobierno Federal, el Departamento de Pesca y la Secretaría de Comercio han establecido un mecanismo de simplificación de trámites y agilización de procedimientos para la administración del régimen de permiso previo a la importación y a la exportación de productos y subproductos pesqueros, animales y vegetales acuáticos vivos y bienes de capital para la actividad pesquera.

6.8.5 Quinta Etapa. Denominada de "Administración y Desarrollo de Personal".

Se inicia en mayo de 1979 y contempla uno de los objetivos más importantes del programa de Reforma Administrativa; al establecimiento de un sistema de administración y desarrollo del personal público federal.- Por medio de éste, se pretende mejorar las condiciones laborales del trabajador y sus oportunidades de desarrollo a través de los siguientes programas:

- a) Sistema Escalonario.
- b) Capacitación y Desarrollo.
- c) Relaciones Jurídico-laborales y prestaciones.

d) Planeación y organización.

Algunos ejemplos de los cambios generados a través de los programas mencionados, son los siguientes:

-La reubicación y reasignación del personal del Gobierno Federal, para incrementar la eficiencia, garantizando la seguridad en el trabajo.

-El establecimiento del "horario corrido", para promover la integración familiar y la recreación.

-Las "vacaciones escalonadas", para hacer realidad el turismo social.

-La creación del Premio Nacional de Administración Pública, para reconocer los esfuerzos administrativos de los trabajadores en beneficio del país.

6.9 Los Organismos Encargados de la Reforma Administrativa.

La promoción y la coordinación general de este programa se efectúa a través de las funciones y organismos que a continuación se enlistan:

-Coordinación General de Estudios Administrativos.

-Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal.

-Secretaría de Gobernación.

-Secretaría de Programación y Presupuesto.

-Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

-Grupo de Oficiales Mayores.

-Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos.

-Sindicatos.

-Entidades.

Coordinan globalmente el programa de acuerdo con los lineamientos presidenciales.

Determinan y proponen normas y políticas globales.

Establecen normas operativas en los ámbitos de su respectiva competencia.

Adecúan y ejecutan los programas de la Reforma Administrativa.

Para que la Reforma Administrativa se profundice y logre todos sus objetivos, es necesario la participación activa y entusiasta de:

-Todas las dependencias y entidades del sector público.

-Todos los grupos organizados.

-Las Confederaciones.

-Los Colegios de profesionistas.

-Las Cámaras, y

-La ciudadanía en su conjunto.

6.10 Esquema Sintetico de la Reforma Administrativa.

En síntesis, podría decirse que el Programa de Reforma Administrativa para el sexenio comprende, metodológicamente, tres áreas básicas de análisis y reestructuración:

a) La de los sistemas sustantivos (o institucionales) de operación - o sea la que se refiere a las funciones encomendadas, por una parte, a las distintas Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos - tanto en su calidad de dependencias centrales de Gobierno, como bajo la modalidad de coordinadoras de sector y, por otra, a los objetivos que tienen a su cargo las entidades de la Administración Pública Paraestatal, - tanto en lo particular como formando parte de un sector de actividad económica y social del país.

b) La de los sistemas adjetivos o de apoyo común, que incluyen las funciones de programación, presupuesto, información, estadística, contabilidad y evaluación de resultados, comunes a todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y

c) La de los sistemas de administración de los recursos humanos, -- que incluye el análisis y revisión de los problemas de capacitación, con tratación, calificación, promoción, seguridad y desarrollo de los traba jadores al servicio del Estado.

En estas áreas o ámbitos generales de reforma cabría distinguir, a- su vez, tres niveles de análisis y responsabilidad.

1.- Así, los problemas que refieran al nivel global o macroadminis- trativo de estos sistemas son responsabilidad directa del Presidente de- la República quien, a través de iniciativas de Ley, reglamentos, acuer- dos y lineamientos generales, establece los marcos y directrices que per- miten que las acciones o medidas específicas de reforma se lleven a cabo en los distintos -ambitos o niveles de la Administración Pública Federal.

2.- Por su parte, los aspectos que tengan que ver con la traducción de dichas directrices normativas a nivel de cada uno de los sectores de- la Administración Pública Federal, serán responsabilidad tanto de las de- pendencias de orientación y apoyo global - Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, como de los respectivos coor- dinadores de Sector, constituyendo así el ámbito sectorial o mesoadminis- trativo del proceso de reforma.

3.- Finalmente, los aspectos institucionales o microadministrativos de cada dependencia o entidad - consideradas como un universo completo - de análisis en sí misma, serán responsabilidad fundamental de sus respec- tivos titulares.

De esta manera podríamos decir que las primeras etapas del actual - Programa de Reforma Administrativa a) La Reorganización Institucional de las dependencias centrales como instituciones en sí misma y como coordi- nadoras de sector; b) la reorganización de los distintos sectores de ac

tividad económica y social, y c) la coordinación intersectorial de las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal han estado y estarán orientadas básicamente a resolver problemas que se ubican en los niveles macro y meso-administrativo de la maquinaria gubernamental. (12)

6.11 Reforma Educativa.

Con una permanente actitud de revisión de objetivos, conceptos y técnicas se realiza un proceso de reforma educativa con el que se busca fortalecer los importantes avances logrados en la enseñanza. Bajo una nueva concepción de la educación se pretende estimular la capacidad creadora de los educados, incorporar las prácticas a los conocimientos, reparar integralmente a los alumnos y otorgarle a cada ciclo educativo un criterio terminal.

Dentro del proceso constante de Reforma Educativa se encuentra la expedición de la Ley Federal de Educación, con el fin de regular la enseñanza a cargo de los gobiernos federal, estatales y municipales, en dicha ley se confiere gran importancia al empleo de los medios de difusión para extender la enseñanza al mayor número posible de habitantes tanto en el medio rural como en los Centros Urbanos.

En la realización de la Reforma Educativa el educador tiene un papel estratégico y ello implica el reconocimiento a su labor social, intelectual y moral. En este sentido se le ha conferido el derecho a recibir un trato y formación similar a los demás profesionales.

La necesidad de disponer de una tecnología propia y hacer menos onerosa la que se adquiere en el exterior, fueron consideraciones determinantes para la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), además de ello la labor de este organismo está orientada a poner la

tecnología al servicio de las actividades productivas. Para complementar esta labor se fomenta la creación de Institutos Tecnológicos Regionales y de Centros de Investigación y Capacitación Científica en los cuales se están formando los técnicos que requiere el país. También los esfuerzos que se realizan para utilizar la tecnología en la producción de más alimentos deben ser constantes.

En el orden de especialidades medias y profesionales que resultan más necesarias para el desarrollo del país, los estudios más recientes indican la existencia de un déficit del 60% en técnicos agropecuarios de nivel medio y en la rama profesional se registra un déficit del 36% en agricultura, veterinaria y zootecnia. La evidencia clara de la desarticulación del sistema de educación superior, con respecto a las necesidades reales del país, nos la da el hecho de que al lado de éstos déficits se encuentran algunos notables excedentes que significan mal uso de recursos humanos y materiales y abundante desempleo profesional. Se han estimado excedentes del 40% en Economía del 26% en Arquitectura y del 20% en Contabilidad y Administración de Empresas. Lo anterior demuestra la evidente necesidad de adecuación y modernización de la educación superior en nuestro país. (3) (13)

6.11.1 Reformas a la Educación Rural.

Nos estamos acostumbrando los profesionales y técnicos del sector agropecuario, sobre todo los Médicos Veterinarios Zootecnistas a ver, --conceptuar y hablar del mundo campesino rural, como de un caos difícilmente ordenable por sí mismo. Entonces, tendemos a resolver sus problemas desde las insalvables alturas que representan los sillones de los --funcionarios, los intereses del usurero, las tierras del latifundista o del cacique, el cubículo del investigador y la "cultura aguada" de los --

profesores, según señala Moisés González Navarro que con esta vilipendio sa frase no pretendemos insultar ni ocultar algún enciclopedismo trasnochado, ni alentar un culteranismo de museo, sino que la usamos para calificar la situación a que se ha llevado paulatinamente a los profesores - en general tanto a los de educación primaria y secundaria como a los de educación superior o universitaria.

La pretensión de este capítulo es describir brevemente lo que ha sido y es la educación rural y mostrar cómo la afectará la Reforma Educativa que sin acabar su gestación ya anda reclamando herencias.

El Universo de la Educación Rural.

Para la mayoría de los ciudadanos - que son también la mayoría de los probables lectores de este capítulo- el mundo rural es, primeramente, el refugio de la pobreza, la insalubridad y el atraso y secundariamente es el paraíso perdido, el guardián de nuestras tradiciones y el ejemplo de viejas virtudes las más de ellas reaccionarias. Además de esto y por encima de ello nos parece un mundo incapaz de generar las fuerzas necesarias para su progreso.

Sin negar que haya mucho de verdad en esas opiniones, podemos decir que tal caracterización es típica de cualquier ideología clasista contemporánea y que con ella se expresan intereses de clase y se implica la oposición entre la ciudad y el campo. En nuestra situación nacional ello se exacerba por la dependencia -antigua y actual, colonial y neocolonial- y nos obliga a transferir al medio rural las humillaciones y explotaciones características del coloniaje educativo; es claro que esta transferencia se ve alentada cuando el campo además de su natural relegamiento social, económico, cultural y político, está poblado por grupos étnicos o lingüísticos marginados.

Así, el México urbano se autoasigna el papel de redentor del campo y para ello "se atreve" a organizar la reforma agraria y decide además -- cómo debe educarse a la población rural, cuáles valores y tradiciones -- son positivos y favorables y cuáles no. Con una administración tan deficiente de los problemas y aspiraciones rurales lo único que se ha logrado es favorecer la explotación actual y hacer perdurable la insuficiencia humana con que hemos marcado a los hombres del campo.

Mientras la población rural no participe completa y verdaderamente en la discusión y solución de sus problemas educativos no habremos avanzado un ápice en la tarea de construir en México democrático y esto independientemente del adjetivo que usemos para calificar a la democracia; -- burguesa, socialista, populista, nacionalista, etc.

Lo que deseamos plantear es que por encima de cualquier análisis estadístico está la urgencia de reconocer la población rural debe ser el -- sujeto de su desarrollo y evitar que siga siendo el objeto del progreso rural ciudadano, industrial y nacional, sólo así la educación rural podrá adquirir su carácter libertador y humano. (3) (8)

6.11.2 Aspectos Generales de la Reforma Universitaria.

La Universidad, en este contexto, y aun cuando sea parcialmente, -- tiene que asumir un papel de gran significado. Parcialmente, ya que a -- ella le corresponde la formación de técnicos altamente calificados que -- estimulen un desarrollo económico nacional acelerado, evitando a largo -- plazo la importación de tecnología que, hasta hoy, es uno de los rasgos -- predominantes del proceso de desarrollo en los países latinoamericanos.

Diversas investigaciones han mostrado que la Universidad es un elemento activo de movilidad social, aunque restringido significativamente para las llamadas "clases populares". Es evidente que los contrastes son

aún agudos y que los estudiantes provenientes de las "clases superiores" tienen mayores oportunidades de ingresar a la Universidad y de terminar satisfactoriamente sus estudios, pero es evidente también que año tras año la demanda de matrículas en la diversas escuelas y facultades crece, dando por resultado final la crisis institucional.

Otro punto crítico involucrado en esta problemática es el dilema -- que presentan la demanda educacional, la escasez de profesionales, investigadores y personal docente. Es decir, hay una constante preocupación -- de las autoridades gubernamentales y universitarias ante la necesidad -- anual de cubrir los elevados presupuestos --financiados casi en su totalidad por el gobierno, ya que las cuotas pagadas por el estudiante son meramente simbólicas-- y, por otra parte, la insuficiencia de graduados universitarios que cubran las necesidades del país. Es obvio que todo este panorama no es tan sencillo como se presenta; el problema no es solamente económico, demográfico, político, sino estructural en el que cada elemento --financiero, demográfico, etcétera-- tienen un papel en el mantenimiento y dinámica de la Universidad como parte vital de las tareas nacionales. La Universidad se desenvuelve dentro de una estructura social dada y en un tiempo histórico también delimitado, y la explicación de la -- crisis universitaria está determinada por el proceso de desenvolvimiento económico-social que se ha vuelto imperativo en los países hoy llamados-- subdesarrollados.

Cabe señalar que si bien la Universidad tiene un papel de "primerísima importancia" en el desarrollo económico, su rentabilidad inmediata, en cambio, es muy limitada, por lo que algunos economistas la incluyen-- entre las inversiones de capital improductivas. Pero quienes así piensan olvidan el lugar del factor humano en el proceso de desarrollo, y la me-

Por prueba de ello es que no bastan proyectos de ayuda económica, ni alianzas para el progreso más cosas semejantes. Los bienes de capital y los materiales suministrados por organismos internacionales o países industrializados, sólo son útiles y tienen valor en función de los hombres que los utilizan. La estructura social moderna desempeña un papel de mayor importancia que la mera estructura económica, aquélla condiciona a ésta, y es la Universidad a quien le corresponde preparar una estructura válida de la sociedad humana.

Propósitos y metas de la Reforma Universitaria.

Las Universidades como instituciones pueden tener elementos en común, pero es evidente que en cada país se modela su estructura y composición. En su desarrollo histórico, los diferentes cambios experimentados por la Universidad se han debido a la adecuación de su constitución interior a las demandas de la sociedad, a la presión demográfica, a los nuevos problemas que plantea el desarrollo y a la rapidez de los cambios científicos y técnicos. Debe ser, por tanto, la expresión de su tiempo en el sentido más amplio. Esta adecuación no se realiza, como es fácil suponer, de manera espontánea, requiere de una planificación para establecer el equilibrio entre la misión de la Universidad (formación de profesionales, profesores e investigadores) y las necesidades ocupacionales del desarrollo general del país. Además la planificación requiere coordinación como la señala acertadamente Francisco López Cámara con objeto de distribuir mejor y más racionalmente la demanda de instrucción superior universitaria, descentralizando la enseñanza, es decir, movilizándolo a la población estudiantil de los centros saturados a nuevos centros de educación superior.

La dinámica de la sociedad en desarrollo exige una transformación pa

ralela en la Universidad, aspecto que a menudo no se realiza en su totalidad, sino sólo en sectores particulares. Es pues, la superación de las estructuras y métodos obsoletos e ineficaces el propósito primordial de una Reforma Universitaria, que dada su magnitud exige soluciones globales que capitalicen al máximo los recursos, a menudo exigüos de que dispone. Pero una Reforma Universitaria planificada y coordinada debe incluir el factor tiempo, de tal manera que logre una integración a largo plazo, de acuerdo con las necesidades que el desarrollo previsible del país exige. La Reforma Universitaria debe resolver las nuevas exigencias materiales; así como modificar la administración y las orientaciones directrices de la actividad docente.

Es claro que los cambios implícitos en la Reforma no cubren solamente aspectos de actualización docente, sino que están destinados a dar un nuevo enfoque a las actitudes de profesores y estudiantes, cuya meta final debe ser una educación más eficaz, aun cuando una Reforma pueda ser proyectada en pocos meses, no basta dejar sistematizados los lineamientos básicos, es necesario hacer frente a las dificultades inmediatas y dejar sentado que otras podrán ser resueltas solamente a largo plazo. Ello se debe a que la Universidad está condicionada por la estructura social del país, amén de la complejidad que implica cambiar una institución de la magnitud de las actuales.

Pasando a un nivel más concreto, la Reforma Universitaria implica la transformación de planes y programas de estudio, evaluación de los conocimientos, implantación de sistemas adecuados para valorar las materias, soluciones académicas para alumnos que no puedan concluir sus estudios y, en fin, todos aquellos aspectos que actualicen a la Universidad con su responsabilidad para señalar, analizar y solucionar los problemas esencia

les que plantea el crecimiento industrial con todas sus implicaciones. Es to no quiere decir que los planes y programas anteriores no hayan sido -- buenos, sino más bien que es necesario renovarlos a fin de conformarlos a la nueva situación.

Objetivos Generales de un Nuevo Plan de Estudios:

1) Unidad fundamental entre programas, materiales y prácticas escolares de una manera progresiva y armónica, para que produzcan una mejor preparación y capacidad profesional de los alumnos.

2) Continuidad en cada bloque de materias y/o módulos aprovechando - todas las etapas del trabajo planeado desde el inicio de la carrera hasta la preparación de los exámenes profesionales, tesis o informe satisfactorio del Servicio Social.

3) Flexibilidad que se manifiesta principalmente en el cuadro de materias optativas y/o selectivas y la posibilidad de incluir otras cátedras - en el futuro sin quebrantar la unidad y continuidad del plan.

4) Objetividad y realismo en la selección de las materias obligato-- rias, optativas y selectivas considerando las condiciones reales en materia de personal docente y la preparación de los estudiantes en general.

5) Técnica docente actualizada y funcional que sea flexible y ajusta ble a la enseñanza de las diferentes áreas de estudio. (6)

Objetivos Profesionales de la Medicina Veterinaria y Zootecnia.

Las Facultades y Escuelas de Medicina Veterinaria y Zootecnia deben - ajustar y renovar constantemente sus planes de estudio de acuerdo a los - cambios que acontezcan en el sector Agropecuario del País, de tal manera - que formen ética, técnica y científicamente profesionales en los niveles - de licenciatura, especialidades, maestrías y doctorado, cuyo objetivo so - cial sea el de incrementar la producción mediante la integración de la sa

nidad, genética y reproducción, alimentación, ecología, economía y administración pecuarias; además deberán procurar siempre resolver problemas de Salud Pública en función de los animales y sus productos. Adecuando estas actividades al presente y futuro de México.

6.12 Reforma Agraria.

La Reforma Agraria tiene por objeto principalmente; lograr una distribución equitativa de la tierra entre los campesinos carentes de patrimonio entregándosela en la extensión suficiente para satisfacer sus necesidades que no pueden ser otras que las mismas de los obreros, señalados por la Constitución en su Artículo 123, párrafo segundo de la Fracción VI que dice: "Los salarios mínimos generales, deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos". ¿ Se ha obtenido esto con la Reforma Agraria cuando acabamos de ver el estado lamentable de millares de ejidatarios, cuando menos el 50% de la población ejidal, que apenas tienen parcelas de menos de cuatro hectáreas de tierras de mala calidad y el enorme número de campesinos sin patrimonio y sin empleo que vegetan en la más espantosa miseria ? Si esto no es un fracaso, entonces ¿ qué es un fracaso ?

Ante esta situación deplorable era necesario, urgente, llevar a cabo una transformación radical de las bases, los procedimientos y las metas de nuestra Reforma Agraria y eso es lo que se intenta, por fin después de 60 años de tanteos, desviaciones de las normas constitucionales y rutina en la Ley Federal de Reforma Agraria que aprobó el Congreso de la Unión en 1971. (14)

Los campesinos tienen una responsabilidad directa y permanente en el desarrollo de la Reforma Agraria. Según la forma en que participan o-

dejan de intervenir en la realización de esa Reforma, contribuirán a que la misma se acelere o detenga, se desvíe y se deteriore o se perfeccione,

No cabe duda que dicha Reforma constituye también para el Gobierno una gran tarea y una grave responsabilidad pero no basta que el Gobierno aplique la Ley al máximo de sus posibilidades, con la mayor rapidez y -- eficacia posibles, dentro de sus limitaciones económicas y técnicas y -- las dificultades que presentan los complicados problemas del campo. Sin la participación de los campesinos, sin el trabajo y sin la lucha de -- ellos para perfeccionar las instituciones agrarias poseemos una Reforma "coja". Es decir una Reforma a la que le hace falta un motor, un soporte y un impulso fundamental que es la acción consiente y bien organizada de la clase campesina.

Los partidarios de la Reforma Agraria deciden y reconocen que se ha hecho bastante, pero que no se ha podido consumir. Los opositores a esa misma Reforma, con el fin de desvirtuarla, declaran que ha fracasado y - que está mal planteada, lo cierto es que los campesinos no han logrado - todos los frutos de bienestar que de ella puedan derivar, no porque sea - injustificada o esté mal planteada sino por una serie de factores que aho - ra no vamos a puntualizar. La responsabilidad de que no se halla conclui - da la Reforma Agraria es una responsabilidad de todos los mexicanos. En - cierta medida, la Reforma Agraria no se ha consumado por una serie de -- causas sociales, económicas y culturales que no pueden superarse en bre - ve tiempo y que han hecho de ella un problema muy difícil y complicado. - Sólo como un simple ejemplo de estos aspectos, señalamos que, a pesar -- del desarrollo logrado en materia educativa, el país no cuenta todavía - con los topógrafos necesarios para realizar rápidamente la enorme tarea - que tiene en materia de medición y deslinde tanto de los ejidos y comuni

dades como para determinar los terrenos afectables y señalar la auténtica propiedad inafectable.

Sin la participación, sin la lucha armada de los campesinos, no habría Reforma Agraria en México. Ahora, los campesinos tienen que emprender una lucha dentro del derecho. Con la Ley en la mano, deben participar en el perfeccionamiento de las instituciones Agrarias. Deben estudiar las disposiciones legales existentes con vistas a mejorarlas y reformarlas en todo lo que sea necesario. Deben cuidar que la aplicación de las leyes no se aplace, no se eludan; deben vigilar que las disposiciones legales que los benefician no sean letra muerta sino que se aplique y apoye la acción administrativa de las autoridades Agrarias.

En esta lucha indispensable, dentro de la paz y la legalidad, los campesinos deben ejercitar los derechos que la Constitución y las leyes les confieren como ciudadanos y como sujetos del Derecho Agrario.

Debemos reconocer que los propios campesinos no han participado como deberían hacerlo en esa lucha jurídica, económica y política. A veces dan la impresión de que son objeto pasivo de la Reforma Agraria, espectadores de la misma, en lugar de ser actores, participes activos y entusiastas de la transformación social que la revolución Agraria de México persigue.

Pensamos que el peón, el labriego, no toma parte en la forma que debería, en la realización de la Reforma Agraria Integral y por consiguiente, en el mejoramiento de sus condiciones generales de vida; por dos causas o razones fundamentales:

- a) Por su ignorancia, y
- b) Por su aislamiento.

Por regla general -y que nos perdonen los campesinos y comuneros --

que puedan constituir las honrosas excepciones- los campesinos desconocen los derechos y las obligaciones que las leyes Agrarias les confieren, ignoran también las facultades y obligaciones que los distintos funcionarios y empleados tienen respecto de los asuntos agrarios. Carecen de la preparación necesaria para administrar correctamente sus bienes y en ocasiones, no saben siquiera cuántos y cuáles son los terrenos de labor, de pastos, montes y para solares urbanos, ni los volúmenes de agua que las resoluciones Agrarias les han concedido. Tampoco conocen los contratos que se celebran en relación con los bienes de su ejido, tales como los relativos a pastos, a bosques, a canteras, a calizas o la explotación de otros recursos no agrícolas. Desconocen los compromisos que adquieren con motivo de los contratos de créditos o de los relativos a la adquisición de maquinaria, animales, semillas, etc.

Ignoran, en muchas ocasiones, cuáles son los cultivos más adecuados que debieran emprender para lograr un mercado más seguro o mejores precios, así como la forma más conveniente de adquirir fertilizantes e insecticidas y evitar que los engañen en cuanto a la calidad y composición de los mismos.

En muchos lugares no han visto los procedimientos modernos y más eficaces para realizar los cultivos aun cuando suelen aprenderlos con bastante rapidez, como se observa en diversas regiones en que se han introducido cultivos destinados a los mercados nacionales e internacionales. También desconocen los lugares y la forma en que pueden vender en mejores condiciones sus productos.

Por esa ignorancia los engañan y defraudan constantemente. Los explotadores que los esquilmán se han multiplicado. Ya no son solamente, el usurero o agufotista que les presta dinero con grandes reditos, el tende-

ro que les vende mercancía a precios elevados y tal vez de mala calidad, al acaparador de las cosechas que se las compra "al tiempo". Los engaña y traiciona el Comisario Ejidal que vende solares, que acapara parcelas, -- que comercia con los pastos, que se vende y protege a los "rapamontes" y en fin, que utiliza la representación social que tiene para lucrar en beneficio personal y no para defender los derechos de su comunidad y de sus compañeros.

Los engaña el empleado agrario que los amenaza con sancionarlos o -- les promete otorgarles derechos o privilegios fuera de la ley, para obtener dádivas, así como el empleado del banco que maneja dolosamente los -- créditos, la ignorancia y la necesidad que padecen los hace confiar ciegamente en una serie de intermediarios que los engañan y defraudan constantemente. Ha surgido una especie de "charlatanería agraria" que se dedica a esquilmar a los campesinos. Está formada por falsos líderes, falsos ingenieros, falsos influyentes, licenciados falsos y toda una cauda de "tramitadores" que ofrecen prestar toda clase de servicios, cobran sin pres-- tarlos o hacen como que los prestan e inundan constantemente las oficinas agrarias. Hay también organizaciones falsas de "membrete", que simulan un apostolado agrarista para encubrir un negocio sucio y fraudolento.

La centralización y multiplicación de los trámites, por otra parte, -- propicia esa actividad ilícita y desencadenada, interminables procedimientos burocráticos, de simple papeleo, desviando inversiones y esfuerzos -- que debieran aplicarse a la atención directa de los problemas en el campo.

A pesar de su "pobreza", los campesinos gastan millones de pesos en la defensa de sus intereses, y los gastan desgraciadamente, de manera inútil e ineficaz en la mayoría de los casos.

En consecuencia, el campesino debe combatir, en primer lugar, contra

su ignorancia. El día que sepa cuáles son sus derechos y sus obligaciones, cuáles son los trámites fundamentales, qué eficacia o justificación puedan tener determinados trámites, etc. podrá defenderse y evitar en -- gran parte, los engaños y explotaciones que actualmente padece.

Pero no basta la instrucción e capacitación del campesino. El ejidatario aislado, por más sabio que sea, aún suponiendo que adquiriera todos los conocimientos que corresponden a un Ingeniero y aun buen Abogado, -- sería incapaz de defenderse. El campesino aislado, como el obrero, como cualquier hombre, aspero, solo, no podrá resolver los problemas que se -- le presentan y que están vinculados a una serie de fuerzas sociales superiores a las de un individuo. Por lo tanto, los campesinos, además de -- educarse deben reunirse, asociarse, crear entre ellos una conciencia social profunda y firme en su calidad de agrarista. Las uniones e asociaciones deben ser efectivas, auténticas. Esto quiere decir que deben formarse o integrarse con la participación consciente, con la convicción y el deseo de actuar de todos y cada uno de los campesinos, fijando metas o propósitos claros, concretos, bien definidos, relacionados con el mejoramiento y buen manejo de su patrimonio social e individual, deben ser -- organizaciones en las que participen los individuos expresando sus opiniones, sus puntos de vista; planteando, analizando y discutiendo sus -- problemas; buscando las soluciones más convenientes para ellos e inclusive, aportando su trabajo y su dinero, aunque sea modestamente, para sostenerlas y dirigir las con libertad. Sin estas bases democráticas de participación activa y total, de igualdad y respeto para todos los campesinos que las integran, sólo habrá organizaciones de membrete, falsas o débiles sin fuerza social para luchar por sus legítimos intereses y aspiraciones. Esa conciencia agrarista, esa unidad y solidaridad, esa fuerza --

social poderosa puede formarse con relativa facilidad, si los campesinos se reúnen con frecuencia para conversar sobre sus problemas comunes y la forma de resolverlos equitativamente, si fundan sus asociaciones principiando por organizar su propia comunidad o núcleo de población.

Deben cuidar que en sus reuniones se escuche el punto de vista de todos y no se imponga soluciones por el líder o comisariado. Los dirigentes campesinos deben simplemente recoger con fidelidad y cumplir con lealtad el sentir y las decisiones de la gran mayoría de sus representados.- Si algunos sostienen puntos de vista equivocados, deben analizarse serenamente con ellos, para persuadirlos, para convencerlos con razones y obtener su consentimiento y su apoyo. Sólo así pueden formarse auténticas organizaciones democráticas y representativas de los campesinos.

No deberán admitir los campesinos que personas o instituciones ajenas a ellos aunque traten de protegerlos, sean las que cubran o paguen los gastos de su organización. Lo que deben hacer es reducir los gastos a la medida de sus posibilidades y aumentar el número de sus miembros o componentes a fin de que resulte pequeña la cuota que se pague por socio. Creemos realmente que en la mayoría de los casos los campesinos podrán fijar pequeñas cuotas para el sostenimiento de sus organizaciones y para el pago de los servicios técnicos y administrativos necesarios para el buen manejo de sus asuntos.

Deben recordar que "el que paga manda" y que si ellos pagan a sus técnicos y defensores tendrán derecho a correrlos en el momento en que resulten ineptos y traidores o no trabajen con la diligencia necesaria.- Los ejidatarios, pequeños propietarios y comuneros deben asociarse con gente de su misma clase y condición social, deben recordar que una asociación de los ejidatarios o campesinos pobres, con propietarios ricos,-

acaparadores de cosechas, prestamistas, comerciantes con recursos económicos muy superiores a los del ejidatario, equivale a una "asociación de las ovejas con el lobo".

En esas asociaciones mixtas, en que hay una gran masa de campesinos pobres y unos cuantos agricultores acaudalados, sucede que estos últimos se apoderan de la representación social, de la fuerza que tiene la agrupación, para capitalizarla en su beneficio. Además se corre el riesgo de que, en un momento dado lo que se esté defendiendo con la fuerza que da la organización, sean los intereses de los pocos poderosos, olvidándose el beneficio y protección de los muchos pobres y necesitados.

Por otra parte, los campesinos deben saber lo que tienen derecho a pedir de las autoridades y cómo deben pedirlo y cuál es el comportamiento a que están obligadas esas autoridades, deben estar también alertas - para evitar los abusos y arbitrariedades de malos funcionarios y empleados públicos y saber la forma de evitar o combatir las indebidas aplicaciones de la ley que les causen perjuicio.

La esencia de nuestro agrarismo es "la protección del trabajador -- del campo", del hombre que aplica su esfuerzo a realizar las labores del campo; las tareas agropecuarias. Por ello puede decirse que la Constitución y las Leyes Agrarias tienen por objeto proteger el trabajo del campo. Son en verdad, leyes del trabajo agrario, en este sentido los Arts. 26 y 123 de la Constitución tienen un fondo en común: la defensa y la -- dignificación del trabajo.

De este principio deriva la naturaleza de la propiedad ejidal. Por ello el ejidatario, legalmente no puede ser rentista ni dejar de cultivar la tierra, ni ser patrón ni tener peones que realicen el trabajo que a él corresponde, por ello está prohibido el arrendamiento de parcelas;-

por ello el hijo del ejidatario que emigra a la ciudad y se vuelve obrero, profesionista o comerciante, no tiene derecho a heredar la parcela.- El ejidatario que por buenas o malas artes, se transforma en terrateniente fuera del ejido o en comerciante, en prestamista, o en comprador de cosechas, pierde su calidad de trabajador del campo, deja de pertenecer al sector ejidal y su parcela debe entregarse a un auténtico trabajador del campo. Aunque la ley no lo establezca porque no se ha legalizado sobre esa materia, un terrateniente latifundista no debiera ser dirigente de organizaciones campesinas, Por otra parte, cuando los campesinos dejan de trabajar sus tierras causan perjuicios a la revolución agraria. En efecto, la falta de trabajo en el campo disminuye la producción y la productividad en perjuicio de un abastecimiento esencial para el país: la alimentación del pueblo. Los campesinos (ejidatarios y pequeños propietarios) en primer lugar, deben redoblar sus esfuerzos en las labores del campo y en el buen manejo y comercialización de sus cosechas. Pero además y también como tarea indispensable, deben activar sus trabajos de organización social, económica y política para la defensa de la causa agraria que es, en el fondo, la defensa de sus propios intereses y del bienestar de sus familias y de la clase social a que pertenecen.

Este trabajo; esta gran tarea de organización campesina, sin la cual no podrá consumarse ni producir sus mejores frutos la Reforma Agraria, sólo pueden y deben llevarla a cabo los propios campesinos. Naturalmente que en su lucha social, realizada dentro de las causas legales y apoyada en una organización ejidal auténtica y democrática, los campesinos encontrarán la comprensión y el apoyo de los obreros y de numerosos grupos de la clase media. Por otra parte constituirá una formidable fuerza que apoye el gobierno y lo impulse a llevar la reforma agraria hasta sus últi-

mas consecuencias.

La Reforma Agraria se rige a través de la Ley Federal de Reforma Agraria que no es perfecta, adolece de lagunas y deficiencias que seguramente se irán subsanando y corrigiendo con el tiempo, ninguna ley es perfecta, es imposible prever todos los problemas así como las reacciones y maniobras que la expedición de una nueva ley provoca, como toda ley debe estar sujeta, de modo constante, a un reajuste derivado de la experiencia que de su aplicación resulte, En otras palabras, la aplicación de la ley y la observación de los fenómenos que van surgiendo, no previstos por ellas, dan una constante pauta para ir la reformando y perfeccionando.

Para que la Reforma Agraria se realice, debe exigirse en forma constante análisis serenos de nuestra realidad histórica y social en el campo; ver sus complejos problemas para que con todo ello, volver positivo el camino de la construcción agraria mexicana, camino que tiene que ser de liberación económica y de igualdad de clase, pero esta igualdad no se consigue con el reparto de las tierras en forma desenfrenda donde a nuestros hombres del campo y con ello se entrega miseria y desgracia.

Mientras que la tierra que se entregue no sea rentable la Reforma Agraria no cumplirá su misión; mientras que las grandes extensiones minifundistas existan, tampoco la Reforma Agraria cumplirá su misión, por eso; se necesita que éstas se conviertan en grandes unidades de producción a las que penetran los grandes volúmenes de insumos, las centrales de maquinaria agrícola, importantes centros y postas zootécnicas, en síntesis; que la Reforma Agraria cumpla sus objetivos en beneficio de todos los hombres que laboran en nuestro medio rural como lo son; el ejidatario, el pequeño propietario, el comunero y el colono.

Así es como debemos de pensar desde el punto de vista social los --

Médicos Veterinarios y Zootecnistas, pues nos interesa el sector agropecuario y hacerlo producir, debemos saber que tanto la propiedad social - (el ejido) como la propiedad privada (pequeña propiedad) si no se ponen de acuerdo ambas, a la larga fracasarán y éste fracaso repercutirá en todos los grupos o clases sociales, los responsables seremos en una buena parte los Médicos Veterinarios y Zootecnistas que de una y otra forma -- participamos dentro de la problemática ganadera del país. (4)

7. EMPRESAS PUBLICAS Y PARAESTATALES.

7.1 El Estado Mexicano y la Empresa Pública.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 superó los principios del liberalismo clásico y la estructura tradicional de las constituciones anteriores, lo cual le permitió fijar los lineamientos para un nuevo sistema económico y social, que otorgó al Estado facultades para intervenir en la vida económica del país y realizar profundos cambios sociales.

Al respecto, el Presidente electo señala que al concluir el período-armado de la Revolución de 1910 y una vez consolidado el Estado nacional, se iniciaron diversas medidas gubernamentales encaminadas a satisfacer los principios por lo que se luchó. Es en esta etapa constructiva donde surge la Empresa pública "como consecuencia de la vocación de modernidad del Estado mexicano, en su empeño por estar a la vanguardia de su tiempo-histórico". (9)

Por su parte el Constituyente no incluyó una solución normativa y expresa para crear empresas públicas, "sí impuso al Estado muy amplias y complejas obligaciones de hacer de carácter social y económico e inclusive, de orden industrial y comercial, para atender necesidades colectivas y para hacer efectivas las garantías sociales que a lo largo de diversos artículos otorga a los gobernados mas desvalidos. Esas obligaciones de hacer transformaron al Estado mexicano, en un agente económico, en el responsable del desarrollo nacional", asimismo, señala que las responsabilidades económicas y sociales del Estado se ampliaron en forma decisiva por los artículos 30., 27, 28, 73, 123 y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (19)

La constitución del aparato económico del Estado Mexicano en forma-

sistemática y creciente se inicia en el período post-revolucionario como una necesidad del restablecimiento de las condiciones de producción capitalista en las nuevas modalidades y en su acción de organización colectiva del trabajo. (17)

En torno a las reglas constitucionales para la utilización de instrumentos de política económica, el Presidente electo considera que a pesar de que nuestra Constitución no precisó una teoría de la empresa pública, si sentó las bases para la participación regulatoria del Estado, "quedando implícitas, en mi concepto, las facultades de utilización de instrumentos de política, entre los cuales puede incluirse el sector paraestatal . . . Sin embargo, en vista de la evolución de las empresas del Estado y de la realidad económica y social, se hace necesaria la expedición de una regla constitucional que establezca la naturaleza, función y objetivos de la empresa pública en nuestra patria". (9)

Entre las razones que dieron origen en México a las empresas públicas e instituciones englobadas en el rubro de "sector paraestatal" son las siguientes:

a) La decisión del Estado de crear órganos para ejercer funciones que hasta 1917 no desempeñaba, esto es, por aumento de sus atribuciones.

b) La explotación de los recursos propiedad de la nación o la prestación directa, por parte del Estado, de ciertos servicios públicos considerados como de interés nacional.

c) La atención de campos de 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.

7.2 Formas Jurídicas Utilizadas en la Gestión Económica Estatal.

En lo que toca a la organización de la actividad económica estatal,

el Estado utilizó en principio técnicas de derecho privado, las que no ofrecieron los cauces apropiados para las tareas complejas encomendadas al Poder Ejecutivo, situación que propició una numerosa legislación de fuerte carácter económico mercantil.

La concesión fue el primer procedimiento jurídico utilizado para la realización de las actividades económicas estatales, pero al no ser conciliable el interés del concesionario con el interés público del servicio, el Estado creó las sociedades de economía mixta mediante la asociación del capital público y privado, para lo cual utilizó la estructura mercantil de la sociedad anónima.

Otro medio de gestión económica estatal lo ha sido la descentralización por servicio, mediante la cual se han creado numerosos organismos, cuya naturaleza jurídica es compleja. Sobre el particular, en México reina mucho desorden. Bajo la idea de junta, patronato o fundación se crean auténticas asociaciones civiles u organismos descentralizados e incluso fideicomisos.

Para la organización legal y administrativa de las empresas públicas se emplean formas de derecho público, privado y social y que con frecuencia se perfeccionan dichas empresas mediante la yuxtaposición de diversos tipos legales.

7.3 La Empresa Pública: Concepto.

"Las empresas públicas son entidades de derecho público con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídicos propios, creadas o reconocidas por medio de una ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales y otras de naturaleza económica, cualquiera que sea su denominación jurídica".

La empresa pública es el instrumento de política económica que usa el Estado para alcanzar ciertos objetivos fundamentales para el funcionamiento, conservación y ampliación del sistema social y dada la diversidad de orígenes que puede tener la acción estatal en materia económica, - las formas que adopta la empresa pública son variadas, complejas y difíciles de encajar en una definición formal. (23)

Las empresas públicas representan un nuevo fenómeno jurídico y económico y que al través de ellas el Estado a recuperado o conquistado los grandes servicios públicos, económicos, industriales o comerciales, que juegan un papel vital en la economía y que protejan a la sociedad de los viejos sistemas de industrialización y comercialización ociosos y egoístas. (16)

El tema de las empresas públicas se encuentran en las zonas límites de varias disciplinas sociales. Esto tiene su importancia. Interesa a la política, a la sociología, a la ciencia económica, al derecho público y ciencia de la administración, al derecho mercantil. Esto es un sistema - que invita a pensar en que la preparación especializada de muchos, inclina al desconocimiento de las facetas que están fuera de una o algunas de esas materias.

Como hemos visto anteriormente, las empresas públicas son un instrumento poderoso de toda administración para impulsar el desarrollo económico de un país.

Las empresas públicas de los países en desarrollo deben considerarse no sólo como promotoras del crecimiento y reorientadoras del desarrollo, sino también como instrumentos de política económica; como medio para influir directa o indirectamente en la consecución de los objetivos económicos globales, tales como; la mejor redistribución del ingreso; la

generación de empleos; la estabilidad de precios, entre otros. (23)

7.4 El Marco Jurídico de la Empresa Pública.

Dado que el análisis de las diversas disposiciones legales aplicables a las empresa públicas en México, rebasaría los propósitos de este estudio, nos limitaremos por citar algunos lineamientos sobre la materia.

Es pertinente señalar que por virtud de la modificación al Artículo 90 de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación - del 21 de abril de 1981, se estableció lo siguiente:

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

"Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, e entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

De conformidad con el Artículo 30. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública paraestatal:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones de seguros y de fianzas y
- III. Fideicomisos.

Por lo que toca a la tendencia a identificar la entidad paraestatal

con la empresa pública se trata de términos proximos pero no sinónimos, ya que la primera es una figura legal, en tanto que la segunda es una construcción doctrinal administrativa.

En lo que se refiere a los esfuerzos del Estado mexicano por obtener una mejor coordinación, control y dirección de las empresas públicas, durante los últimos cincuenta años destacan tres momentos en la evolución de las referidas empresas:

a) El de la creación de las empresas públicas, que abarcaría en forma aproximada de 1925 a 1946 y que caracteriza por el establecimiento coyuntural, por agregación y asistemático de las empresas citadas, según lo fue requiriendo el desarrollo del país;

b) El segundo se inicia formalmente en 1947 con la expedición de la primera Ley de Control de los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal y se prolonga hasta la primera mitad de la década de los años sesenta, donde se concluye que la programación oportuna y la coordinación eficaz de sus actividades deviene en el mejor control de las empresas.

c) El último, que tiene vigencia hasta hoy, en el que se realizan múltiples esfuerzos por establecer mecanismos que contemplen, ya no sólo el control, sino la programación y la coordinación de las empresas y de los fideicomisos públicos a fin de que coadyuven de una manera más coherente y efectiva al proceso del desarrollo integral del país. (7)

7.5 Clasificación de las Paraestatales.

La Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal en su Artículo 3o. menciona que las Empresas de Participación mayoritaria son:

I.- Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 50% o más-

del capital social o acciones de la empresa.

II.- Que en la constitución de su capital figuran acciones de serie especial sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.

III.- Que el Gobierno Federal pueda nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo o de designar al Gerente, Director o Presidente o tenga facultades para vetar los acuerdos del Consejo o su equivalente.

Las empresas de participación estatal minoritaria las contempla la misma ley en su Artículo 27 y señala lo siguiente:

Artículo 27. Son empresas de participación estatal minoritaria las sociedades en los que una o varias instituciones nacionales de crédito, uno o más organismos descentralizados y otros y otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o partes de capital que no representen menos del 50% y hasta el 25% de aquél.

7.6 Paraestatales que se relacionan con el Sector Agropecuario.

Aquí solo enfocaremos las que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos preside el Consejo de Administración o su equivalente y son las siguientes:

- Alimentos Balanceados de México, S. A. de C. V.
- Almacenes Nacionales de Depósito, S. A.
- Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A.
- Banco Nacional de Crédito Rural
- Comisión Nacional de Zonas Áridas.
- Instituto Nacional de Café.
- Productos Forestales Mexicanos.
- Tabacos Mexicanos, S. A. de C. V.
- Productora Nacional de Biológicos Veterinarios.

8. FIDEICOMISOS.

8.1 Antecedentes Históricos del Fideicomiso.

El origen preciso del fideicomiso representa uno de los problemas - mas controvertidos, todavía insolutes, de la historia del Derecho, atribuyendole origen romano, germánico aberigen y hasta ninguno en particular, dada la trascendencia histórica en la conformación jurídica de la Antigua Roma. Toman esta como vertice de tan importante concepto.

Origen Romano.- Era Bacón en el siglo XVII quien aplicaba el término conocido generado de los vocablos FIDEI-COMISIO que era la palabra que - mas asemejaba a uso, o sea el FIDEICOMMISSUM proveniente de FIDES= FE y-COMITTERE= ENCOMENDAR.

La finalidad principal consistía en evadir las restricciones existentes en la institución de heredero mediante la suplica que se hacía al heredero (FIDUCIARIO) de efectuar una prestación a favor del tercero incapacitado (FIDEICOMISARIO), durante la República los fideicomisos representaban tan solo obligaciones de carácter moral pero en la época de Augusto su cumplimiento se hizo ejecutivo bajo la autorización consular. Posteriormente fueron reconocidos por el orden jurídico y a cargo de un Pretor especial (PRAETOR FIDEICOMMISSARIUS).

En México, al inicio del presente siglo se había utilizado en el país una variedad del FIDEICOMISO reconocido en E.U.A. y se usó como un instrumento de garantía en emisiones de bonos destinados a financiar la construcción de Ferrocarriles.

El entonces vigente Código Civil de 1884 y la Ley sobre F.F.C.C. del 19 de abril de 1899 permitieron por la vez que el Fideicomiso aun cuando otorgado en el extranjero, pudiera surtir efectos jurídicos conformes a las leyes mexicanas.

Se consideraba que esta variedad de Fideicomiso descompuesto en sus varios elementos correspondía a los contratos de Préstamo, mandato e hipoteca.

Con fecha 21 de noviembre de 1905 el entonces Secretario de Hacienda Sr. Limantour envió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión una iniciativa que faculta al Ejecutivo para que expida la Ley, por cuya virtud puedan constituirse en la República Mexicana Instituciones Comerciales encargadas de desempeñar las funciones de agentes fideicomisarios, el proyecto de Ley venía precedido de una explicación o exposición de motivos en que se expresaba que para quienes seguían de cerca el giro y --desarrollo-- que en nuestro país han tomado los negocios comerciales, no ha pasado inadvertida la falta de ciertas organizaciones especiales -- que en los países anglosajones se denominan "TRUST COMPANIES" o Compañías-Fideicomisarios, cuya función fundamental consiste en ejecutar actos y --operaciones en las cuales no tienen intereses directos sino que obran como simples intermediarios, ejecutando imparcial y fielmente actos y operaciones en beneficio de las partes interesadas o de terceras personas, --este proyecto sufre un estancamiento y es hasta 18 años después en 1924-- que se reúne el movimiento iniciado por el Proyecto Limantour.

Una vez transcurrida la época revolucionaria, el país entraba en --una etapa constructiva mas favorable para la recepción de esa clase de ideas, en la Convención Bancaria, celebrada en febrero de 1924 el Sr. Enrique Creel expuso que se había iniciado en la República la creación de compañías bancarias de Fideicomisos y ahorros y que como autor del proyecto se consideraba en el deber de dar algunos informes acerca del funcionamiento de estas compañías de los E.U.A., refiriéndose mas que a los textos de la Ley, el procedimiento seguido en la práctica a lo que él --

había visto y observado durante 9 años.

Indicó que la principal de las operaciones que celebran esos bancos y que es característica de las compañías de FIDEICOMISO consiste en la aceptación de hipotecas y que mas que de hipotecas, de contratos de Fideicomiso de toda clase de propiedades, bonos de compañías, ferrocarriles, etc., y que otras operaciones consisten en recibir en FIDEICOMISO los bienes de las viudas, de los huérfanos y niños, es así como los bienes e inmuebles quedan asegurados y administrados por una institución de crédito y prestigio.

El Sr. Creel proponía 17 bases conforme a las cuales el Ejecutivo de la Unión pudiera expedir la Ley general y es así como surgen los primeros lineamientos en nuestro país del FIDEICOMISO. (5)

8.2 El Fideicomiso en la Administración Pública.

8.2.1 Marco Jurídico del Fideicomiso Público.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 72, fracciones X y XXIX, inciso 3o., otorga facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio y de instituciones de Crédito, lo cual involucra la regulación de una institución de carácter mercantil, como es el fideicomiso.

Esta figura, al ser utilizada como instrumento para constituir entidades auxiliares del Ejecutivo Federal, requerirá la aplicación de la legislación mercantil y bancaria, en conjugación como leyes de orden público.

Entre las leyes administrativas que inciden sobre el fideicomiso público podemos citar a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley General de Deuda Pública, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Ha-

cienda, la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, la Ley de Obras Públicas, la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y la Ley General de Bienes Nacionales.

8.2.2 Diferencias del Fideicomiso Público en Relación al Privado.

El fideicomiso de la Administración Pública tiene características -sui generis en relación con los demás tipos de fideicomisos; por ello,-- la aplicación de las normas legales que lo rigen, escapa en algunas ocasiones del ámbito de la legislación puramente mercantil.

En el fideicomiso de la administración pública, el Gobierno Federal o una entidad con personalidad jurídica propia como fideicomitente, transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos a una institución nacional de crédito o de participación estatal, como fiduciaria, quien se - - obliga a disponer de los bienes y a ejercitar los derechos para la realización de los fines establecidos en beneficio del fideicomisario. En torno al fideicomiso existe una legislación de carácter mercantil, que es de aplicación general o por lo tanto, rige para todos los fideicomisos, - y en lo relativo a los fideicomisos integrados a Administración Pública-Paraestatal, existe una legislación específica de carácter administrativo, acorde con la finalidad de interés público que los mismos deben cumplir.

La legislación administrativa fija características sui generis al fideicomiso público; esta figura al ser utilizada por el Estado para el logro de sus fines, adquiere marcada diferencia con el fideicomiso privado, entre las que enumeramos las siguientes:

- 1.- Es la legislación de carácter administrativo la que faculta al-

Poder Ejecutivo Federal a crear, incrementar, modificar o extinguir fideicomisos, aún cuando los principios fundamentales de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley Bancaria entre otras, también son aplicables.

2.- La Secretaría de Programación y Presupuesto siempre será titular de uno de los elementos personales de esta figura, el fideicomitente, si tuación que no podrá variar cuando sea el Gobierno Federal quien constituya el fideicomiso, tratándose de la Administración Pública Centralizada. Interviene, tanto en su constitución o incremento, como en su modifi cación y disolución; en las dos primeras acciones siendo conductor de la autorización del Presidente de la República y en las últimas haciendo la proposición respectiva ante el Ejecutivo Federal.

3.- El patrimonio fideicomitado se forma con bienes o derechos del Estado, por lo tanto los fideicomisos que nos ocupan sólo podrán constituirse con base en un interés público.

4.- El fideicomiso creado por el Gobierno Federal se debe a un fénó meno de publicitación de esta institución.

Debe aclararse que la iniciativa de incremento, modificación o diso lución, puede provenir de diferentes fuentes, a saber:

1. El Presidente de la República.
2. El coordinador de sector correspondiente; por sí o a petición - de la institución de crédito que funja como fiduciaria;
3. La Secretaría de Programación y Presupuesto, a propuesta o pre via opinión del coordinador de sector.

Sea que la iniciativa provenga de la fiduciaria, cuando la Ley o el acto constitutivo del fideicomiso así la faculten, o bien de la Secretaria de Programación y Presupuesto, ésta debe recabar la opinión del ti

tular de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que funja como responsable del sector dentro del que se encuentre agrupado el fideicomiso y de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

5. El Gobierno Federal conserva una atribución significativa sobre los fideicomisos de la administración pública, pues realiza sobre ellos la supervisión administrativa señalada en diversos ordenamientos legales (Ley General de Deuda Pública, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal); la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, ejerce facultades de supervisión, independientemente de los controles que le confieren otros ordenamientos legales. De la misma manera el comité técnico se constituye con representantes de las diversas dependencias de la administración pública centralizada, que tiene una intervención significativa en la realización de sus fines.

6. De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los fideicomisos son entidades de la Administración Pública Paraestatal y además auxiliares del Ejecutivo.

7. Su existencia se origina por una disposición expedida por el Presidente de la República o el Congreso de la Unión, que faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto a celebrar el contrato respectivo. De no existir aquella le faltaría un elemento esencial, situación que rebasa los principios contractuales del derecho común, aplicables supletoriamente a la materia mercantil (Artículo 2o. y 81 del Código de Comercio).

8.2.3 Definición del Fideicomiso Público.

En opinión de Acosta Romero "es un contrato por medio del cual el-

Gobierno Federal, a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público o del dominio privado de la federación, o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria (por lo general instituciones nacionales de crédito) - para realizar un fin lícito, de interés público". (1)

Tal concepto es aplicable a los fideicomisos públicos federales, lo que no excluye la existencia de fideicomisos público locales (estatales) y municipales.

Con relación a la definición anterior es pertinente señalar que si bien es cierto que, desde el punto de vista formal, el fideicomiso es -- una operación de crédito que se aplica mediante un contrato que caldbran fideicomitente y fiduciario, en el caso del fideicomiso público la celebración del contrato es lo que una fase dentro de un proceso, toda vez - que existe un procedimiento jurídico sui generis que se inicia con el acto jurídico que da viabilidad al fideicomiso (ley, decreto o acuerdo del Ejecutivo Federal), fija sus objetivos y características determina las - condiciones y términos a que se sujetará la contratación correspondiente y regula en fin, la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos del Gobierno Federal.

La situación anterior se explica porque al través del fideicomiso - público no se integra una corporación con personalidad jurídica propia, - sino una unidad económica reconocida por el Derecho, operada a través de instituciones fiduciarias.

El fideicomiso público es "la entidad, unidad económica u organismo especial que, sin gozar de personalidad jurídica propia, constituye una - nueva estructura administrativa en virtud de la cual, el Estado, represen - tado por sus órganos administrativos en su carácter de fideicomitente y -

por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, transmite a una institución nacional de crédito autorizada para realizar operaciones fiduciarias, en su carácter de fiduciario público, la titularidad de ciertos bienes o derechos destinados a la realización de un fin lícito determinado en favor del fideicomisario, que pueden serlo, uno o varios organismos públicos o privados o incluso sectores sociales, sujeta a las modalidades contenidas en el acto constitutivo y las disposiciones legales aplicables en esta materia". (23)

Por otra parte consideramos que dentro del marco de la Administración Pública Federal, el fideicomiso público es susceptible de ser analizado desde diversos ángulos:

I. Como negocio fiduciario implica las relaciones jurídicas que se dan en el fideicomiso en general, pero matizadas por los factores siguientes:

a) El fideicomitente lo será siempre el Ejecutivo Federal (al través de la Secretaría de Programación y Presupuesto cuando se trate de la administración pública centralizada), alguna entidad paraestatal con personalidad jurídica y patrimonio propio o el Departamento del Distrito Federal.

b) Los fines que perseguirá serán siempre de interés público.

II. Como entidad paraestatal, es una estructura administrativa, sin personalidad jurídica, utilizada por el Estado como instrumento de política económica y social, integrada dentro de instituciones nacionales de crédito autorizadas, que actúan como fiduciarias.

III. Como empresa, es una unidad jurídica económica constituida total o parcialmente con bienes de la Federación o fondos públicos, orientada a la producción de bienes o prestación de servicios de interés público.

co, cuya organización y funcionamiento se encomienda a una institución fiduciaria, con sujeción al control y vigilancia de la Administración Pública Federal.

IV. Como contrato es aquel que celebra el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto; el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados o las empresas de participación estatal, con una institución fiduciaria, a efecto de transmitirle la titularidad de ciertos bienes o derechos, con la encomienda de realizar fines de interés público, en beneficio del fideicomisario,

8.3 Elementos del Fideicomiso Público.

8.3.1 El Fideicomitente.

El fideicomitente en los fideicomisos públicos procede señalar que al entrar en vigor las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas, en el Diario Oficial del 4 de Enero de 1982, y en especial, al primer párrafo del artículo 39, que otorga a la Secretaría de Programación y Presupuesto el carácter de fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

Al respecto, consideramos que es mas adecuada la terminología del Artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al hablar de la Secretaría de Programación y Presupuesto como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada (que no es sinónimo de Gobierno Federal, pues ésta es sólo parte del instrumental que utiliza el Poder Ejecutivo Federal para ejercitar las facultades que la constitución le confiere), ya que también puede constituir fideicomisos las entidades de la Administración Pública Paraestatal, así como el Departamento del Distrito Federal, según lo previenen los artículos 2o. Fracción VIII de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, lo. --

Fracción VI de la Ley General de Deuda Pública y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.)

8.3.1.1 Derechos y Obligaciones del Fideicomitente.

Corresponden a éste en principio, los que se señalan en la legislación mercantil, en conjugación con los que establecen las leyes administrativas, así como el Decreto por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal, publicado en el Diario Oficial el 27 de febrero de 1979 los cuales se relacionan a continuación:

1. Constituir y contratar los fideicomisos del Gobierno Federal -- (Art. 20. párrafo primero del Decreto).
2. Precisar en los contratos respectivos o en sus modificaciones, los fines del fideicomiso, así como sus condiciones y términos, siguiendo las instrucciones del Ejecutivo Federal. (idem párrafo segundo).
3. Cuidar que en los contratos se precisen los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitados, las limitaciones que establezca el fideicomitente o que se deriven por derechos de terceros, así como los derechos que éste se reserve y las facultades que fije en su caso, al comité técnico (idem, párrafo tercero).
4. Recabar la autorización previa de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente para la integración de los comités técnicos. En todos los casos un representante del fideicomitente, cuando menos, formará parte del comité técnico (Art. 29 párrafo tercero de la L.O.A.P.F.).
5. Inscribir los fideicomisos en el registro de la Administración-

Pública Paracastatal, así como los datos relativos a las modificaciones y reformas que afecten la constitución o estructura de los fideicomisos (Art. 26 de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal).

6. Emitir opinión cuando el coordinador de sector proponga la modificación o extinción de los fideicomisos del Gobierno Federal y recabar la correspondiente a la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República; opiniones que deberán emitirse dentro de un plazo de treinta días contados a partir de la fecha en que les sea solicita (Art. 3o. del decreto).

7. En los contratos constitutivos de fideicomisos del Gobierno Federal, se deberá reservar a éste la facultad expresa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios, o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos contituidos por mandato de la ley o que la naturaleza de sus fines, no lo permita (idem, Art. 14).

8. Coordinar la vigilancia de los fideicomisos del Gobierno Federal, con la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (idem Art. 13.)

8.3.2 El Fiduciario.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares en su Artículo 45, fracción XVI, se refiere a las operaciones de fideicomisos que constituye el Gobierno Federal en Instituciones Nacionales de Crédito; empero, "ninguna disposición legal imponía la forzosa correspondencia; sin embargo, la practica era que los fideicomisos públicos eran normalmente encomendados a las instituciones fiduciarias públicas y los fideicomisos privados a las instituciones privadas. Después de la Nacionalización de la Banca el 1o. de septiembre de 1982 las operaciones de fideicomisos públicos pueden ser llevadas a cabo en cualquier institu

ción fiduciaria nacional.

8.3.2.1 Derechos y Obligaciones del Fiduciario.

De acuerdo con el decreto relativo a los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de febrero de 1979, pueden señalarse los siguientes:

1. La institución fiduciaria será la responsable de realizar los fines del fideicomiso y de asumir el cumplimiento de las obligaciones legales y de estipulaciones contractuales (Art. 5o.).

2. Dentro de los seis meses siguientes a la constitución o modificación de los fideicomisos, deberá someter, por conducto de un delegado fiduciario general, a la consideración de la dependencia encargada de la coordinación del sector, los proyectos de estructura administrativa o las modificaciones que se requieran (Art. 4o.).

3. Si para el debido cumplimiento de la encomienda, la fiduciaria requiere utilizar personal dedicado directa y exclusivamente al fideicomiso, ajeno al personal de la propia institución, deberá contratarlo previa opinión del comité técnico o de distribución de fondos (Art. 4o.).

4. La fiduciaria deberá mantener dentro de los comités técnicos de los fideicomisos un representante permanente, que concurrirá con voz, pero sin voto (Art. 8o.).

5. Presentará a la Secretaría de Programación y Presupuesto, al través y con la conformidad de la dependencia coordinadora respectiva, debidamente firmados por el delegado fiduciario general, los proyectos anuales de presupuesto a que se refiere la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de conformidad con las normas que fije el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presu

puesto, sin perjuicio de proporcionarle directamente la información presupuestal, contable, financiera y de otra índole que señale la fiduciaria (Art. 10).

6. Establecerá los sistemas de auditoría interna que estime adecuados (Art. 13).

8.3.3 El Fideicomisario.

En atención a que el fin del fideicomiso público debe orientarse a la satisfacción del interés público, es frecuente que ni el instrumento jurídico que autoriza su creación, ni en el contrato celebrado al efecto se determine el fideicomisario, pues el interés público equivale a un "interés general personalmente indeterminado".

Sobre este punto el Artículo 347 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito L.G.T.O.C. señala que el fideicomiso será válido aun que se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado.

Es de destacar el hecho de que los fideicomisarios no son personas específicamente designadas, sino grupos de la población en donde el Estado cree tener el deber de intervenir para coadyuvar a resolver estos urgentes problemas de desarrollo económico y social.

Dada la naturaleza y trascendencia general del fin del fideicomiso público, el beneficio de éste puede recaer en organismos públicos, o privados o en sectores sociales del país, en incluso recaer en el propio fideicomitente; por otra, cuando no se menciona al fideicomisario en el instrumento jurídico de creación, ni en el contrato de fideicomiso, se constituye en beneficio la colectividad. (23)

8.4 Materia

La materia del fideicomiso público se integra con bienes o fondos -

públicos.

Es conveniente analizar el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

De conformidad con el Código Civil, los bienes son de dominio del poder público o de propiedad de los particulares; por lo que toca a los primeros se integran por los pertenecientes a la Federación, a los Estados o a los Municipios (Arts. 764 y 765).

Los bienes del dominio del poder público los divide en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios; los de usos común son inalienables e impresindibles y pueden ser aprovechados por todos los habitantes, con las restricciones que marca la ley, ya que para los aprovechamientos especiales se requiere de concesión otorgada conforme a la misma (Arts. 767 y 768).

En lo que se refiere a los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios, éstos pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios; pero los primeros son inalienables e impresindibles, mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinados (Art. 770).

8.5 Fines.

El fin de los fideicomisos públicos es "el fomento y desarrollo de determinados sectores de la economía nacional o bien, garantizar y proteger el nivel de vida de determinado sector social".

El fideicomiso público tiene como fin la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social, prioritarios a juicio del Ejecutivo Federal.

Consecuentemente puede ser el fin de un fideicomiso público, cualquier actividad lícita, determinada y de interés público.

8.6 Procedimiento relativo a la constitución de Fideicomisos Públicos.

Los fideicomisos del Gobierno Federal se pueden crear mediante:

- Ley
- Decreto, o
- Acuerdo presidencial (Arts. 25 de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y 9o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (L.P.C. y G.P.F.)).

Independientemente y de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 2o. y 9o. de la L.P.C. y G.P.F. y 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Secretario de Programación y Presupuesto expide un acuerdo en que establece:

1o. Las causas que motivan la creación del fideicomiso;

2o. La denominación del fideicomiso:

3o. Los elementos personales como son;

a) El fideicomitente que siempre será el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, pero que también puedan serlo en forma conjunta los gobiernos de las entidades federativas, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito u otras entidades públicas o privadas.

b) La institución fiduciaria que en la generalidad es una institución nacional de crédito;

c) El o los fideicomisarios;

4o. Se determinara también la integración del patrimonio, el que podrá estar formado por bienes muebles e inmuebles, aportaciones de dinero, créditos y rendimientos.

Independientemente se puede establecer que el patrimonio podrá incrementarse mediante aportaciones del Gobierno Federal, Estatal o de terceras personas;

5o. Los fines que anteriormente mencionamos como un aspecto fundamental del mismo y que pueden ser muy variados; de investigación; de construcción de planeación, rehabilitación de alguna zona, de alguna enfermedad, o cualquier otra actividad lícita y de interés público.

6o. La creación de un comité técnico o de distribución de fondos, -cuyas facultades y forma de funcionamiento se establecen en el contrato- que celebre la Secretaría de Programación y Presupuesto con la institución Fiduciaria.

Se debe anotar que en los comités técnicos, siempre se incluirá un representante del coordinador de sector y otro de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con el objeto de que exista una buena vigilancia - para la buena marcha del fideicomiso.

El comité estará presidido por uno de sus miembros, que tendrá voto de calidad. Normalmente el instrumento legal de creación indica quién -- ejercerá las funciones de presidente, en caso contrario se ha observado que actúe como tal el representante el coordinador de sector y

7o. La duración del fideicomiso, que puede ser indefinido, de conformidad con el artículo 34 fracción XVI de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. L.G.I.C.O.A.

Una vez expedido el acuerdo anterior, la Secretaría de Programación y Presupuesto procede a celebrar el contrato con la institución de crédito que actuará como fiduciaria.

8.7 El Fideicomiso Público, entidad de la Administración Pública - Federal, como instrumento de Política, Económica y Social.

La Administración Pública es el instrumento primordial de que dispone el Estado para lograr los fines económicos, políticos y sociales consignados en la Constitución y por cuyo conducto se trata de alcanzar los objetivos y prioridades nacionales "en este contexto, el fideicomiso público constituye uno de tantos medios con los que cuenta la Administración Pública Federal para cumplir con esos fines".

El hecho de que el Estado actúe al través de la Administración para cumplir con sus deberes públicos, a cuyo efecto utiliza ocasionalmente - medios indirectos, actuando no sólo como autoridad, sino como administrador de bienes, al través de una serie de mecanismos que tiene a su disposición.

"El fideicomiso público es uno de estos mecanismos, cuya utilización ha permitido al Estado, como rector que es y debe ser de la actividad económica del país, administrar importantes volúmenes de recursos."

"Por su gran capacidad y facilidad de adaptación, el instrumento fiduciario ha sido utilizado, cada vez con mayor frecuencia por el Gobierno Federal, como un versátil mecanismo de servicio público, que se presta para llevar a cabo acciones concretas enfocadas hacia fines específicos y constituye un medio adecuado para contribuir a la solución de grandes problemas nacionales". (23)

8.8 Enlistado de los Fideicomisos relacionados con el Sector Agropecuario.

- Fideicomiso para apoyo a la ganadería de los Estados de Sonora y Baja California Norte.

- Fideicomiso para el fomento, desarrollo y mejoramiento de la ganadería ejidal del país.

- Fideicomiso para la formulación de programas de desarrollo agro-

pecuario de infraestructura rural.

- Fideicomiso para la Adquisición de Crias Hembras de Ganado Bovino para su Crianza, Desarrollo y Venta en estado de Gestación a pequeños Ganaderos y Ejidatarios.

- Fondo para el Fomento de la Ganadería de Exportación.

- Fideicomiso para la Campaña Nacional contra la Garrapata.

- Fideicomiso para la Operación de la Unidad Ganadera Ejidal "Francisco Zarco."

- Fideicomiso para la Adquisición de Laboratorios y Equipos y demas Bienes para la Investigación y Educación Agropecuaria y Forestal.

C O N C L U S I O N E S

Teniendo como objetivo que el presente trabajo sirva a la comunidad veterinaria en el momento presente y futuro para el desarrollo integral de nuestra profesión.

1.- Se estima la necesidad de hacer notar la importancia que representa para el actual egresado de la F.M.V.Z. tener los conocimientos suficientes de la administración pública y entender los procesos administrativos del gobierno federal a través de las diversas dependencias donde se debe colaborar profesionalmente.

2.- Es útil que el estudiante de M.V.Z. conozca e interprete claramente las diferencias que caracterizan tanto a la administración pública como a la privada pues en ambos sectores prestamos nuestros servicios.

3.- Tomando en consideración que el Médico Veterinario Zootecnista en su mayoría laborará dentro de los programas agropecuarios de la burocracia nacional, es conveniente que interprete como influye el sector burocrático como factor determinante en la administración pública.

4.- Independientemente de la labor técnica que todo veterinario desempeña dentro del gobierno es indispensable que conozca los conceptos de: Sistema Nacional de Planeación (SNP), Plan Global de Desarrollo (PGD), Presupuesto por Programa, Reforma Administrativa etc., con el fin de que la acción administrativa no intercepte las actividades técnicas.

5.- Por consecuencia; con la conclusión anterior debemos agregar que al elevar la eficiencia de nuestros egresados y ocupar puestos eje-

cutivos se logrará una mayor eficacia en la elaboración, programación y ejecución de los proyectos que se lleven a cabo en materia pecuaria.

6.- Es urgente que la facultad analice su curricula academica y trate de adecuarlo a las necesidades actuales y futuras, así como a los reclamos de la sociedad, que requiere de nuestros servicios.

LITERATURA CITADA

- 1.- Acosta Romero, Miguel, Derecho Bancario, Editorial Porrúa, S. A. México, 1978 pág. 340.
- 2.- Aguilar Valdés, Alfredo y Colaboradores, Administración Agropecuaria F.M.V.Z. Depto. de Economía y Administración México 1978 pág.- 23 y 24.
- 3.- Aguilar Valdés, Alfredo y Colaboradores, El M.V.Z. en la Administración Pública y Privada F.M.V.Z. Depto. Economía y Administración- la. Edición México 1976 Capítulo I.
- 4.- Aguilar G., Manuel, Reforma Agraria - Temas Mexicanos -, Departamento Editorial, Secretaría de la Presidencia, 38 págs. México 1970.
- 5.- Batiza, Rodolfo, El Fideicomiso, Teoría y Práctica, Segunda - Edición, Ediciones de la Asociación de Banqueros de México, A. C., México co 1973.
- 6.- Bejar Navarro, Raúl, Aspectos Generales de la Reforma Universitaria, Revista Mexicana de Ciencia Política No. 52, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales U.N.A.M., México 1968, págs. 173 a 179, 182 y 183.
- 7.- Carrillo Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa en México, Tomo II, Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A., México 1980.
- 8.- Cruz Majluf, Gerardo, ¿Reforma a la Educación Rural?, Reforma Educativa y Apertura Democrática, Los Grandes Problemas Nacionales, Editorial Nuestro Tiempo la. Edición, México 1972, pág. 125-129.
- 9.- De la Madrid Hurtado, Miguel, Estudios de Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, S.A., México 1980, págs. 38, 39 y 47.
- 10.- Del Rio González, Cristobal, Técnica Presupuestal, Ediciones Contables y Administrativas, S. A., México 1980, Capítulo I, IV y V.
- 11.- Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnica, Organización- Académica 1975 U.N.A.M. Inciso: Objetivos de la Facultad, s/No. de Págs.

- 12.- I.S.S.S.T.E., Síntesis del Programa de Reforma Administrativa, Colección C.N.C.A., Serie manuales, Núm. 4, México 1980.
- 13.- Jiménez Alarcón, Moisés, Reforma Educativa - Temas Mexicanos, Departamento Editorial, Secretaría de la Presidencia, 65 págs. México - 1975.
- 14.- Mendieta y Núñez, Lucio, Las Cuatro Innovaciones Fundamentales de la Ley Federal de Reforma Agraria, Monografía Agraria, Academia de Derecho Agrario de la Asociación Nacional de Abogados. Editorial Libros de México, S.A., México 1971, pág. 18.
- 15.- Muñoz Amato, Pedro, Introducción a la Administración Pública, Fondo de Cultura Económica 5a. Edición 1978, Capítulo I.
- 16.- Nava Negrete, Alfonso, Empresa Pública y Sociedad Anónima de Estado, Revista de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., Tomo XV, págs. 164 y 165.
- 17.- Núñez Estrada, Héctor, Empresas Públicas y Acumulación, Revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la U.A.M., Ascatpotzalco, Vol. II, No. 2 Enero-Abril 1981, pág. 47.
- 18.- Retchkiman L., Benjamin, Introducción al Estudio de la Economía Pública, Textos Universitarios U.N.A.M., 2a. Edición, México 1977,- Capítulo V, págs. 283-291, 313-320.
- 19.- Ruiz Massieu, José Francisco, Estudios Jurídicos Sobre la Nueva Administración Pública Mexicana, Editorial Limusa, S. A., México- 1981, pág. 181 y 182.
- 20.- Secretaría de la Presidencia, Coordinación General de Estudios Administrativos, Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, Comisión de la Administración Pública, México 1977.
- 21.- Secretaría de Programación y Presupuesto, El Sistema Nacional

22.- Secretaría de Programación y Presupuesto, Revista Programa - No. 3, Julio-Octubre, Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas, México 1980:

23.- Villagordoa Lozano, José Manuel, Doctrina General del Fideicomiso Editorial Porrúa, México 1982, Capítulo IX.

24.- Zorrilla Martínez, Pedro, La Administración Federal (Mecanismo de Coordinación), La Administración Pública Federal, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., Serie Estudios No. 26.

ESTE TRABAJO SE IMPRIMIO EN LOS TALLERES
GRAFICOS DE GUADARRAMA IMPRESORES, S. A.
AV. CUAUHEMOC 1201, COL. VERTIZ NARVARTE
MEXICO 13, D. F. TEL. 559 22 77 CON TRES LINEAS



