



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**PLANIFICACION ACADEMICA DE UNA
BUROCRACIA SUPERIOR
(ESTUDIO SOCIO-JURIDICO)**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A
RAFAEL ARTURO MONTAÑO TRUEBA**

MEXICO, D. F.

1972



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.

AL SEÑOR LICENCIADO
PEDRO OJEDA PAULLADA
CON ADMIRACION Y RESPETO.

1972.

"PLANIFICACION ACADEMICA DE UNA BUROCRACIA SUPERIOR" ..

INDICE GENERAL.

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

C A P I T U L O I

LA BUROCRACIA EN MEXICO

1. Antecedentes, Concepto y Denominación	8-17-18
2 Evolución e importancia sociológica.....	20
3 Características fundamentales.....	26
4 Su ubicación dentro del Estado.....	35

C A P I T U L O II

POLITICA E INFLUENCIA EDUCATIVA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO - SU EVOLUCION -

1 La Administración Pública Precolonial.....	45
2 La Administración Pública Colonial.....	51
3 La Administración Pública en el México Independiente.....	55
4 La Administración Pública Contemporánea.....	59

C A P I T U L O III

LA BURDCRACIA Y EL PODER

1 El Estado moderno y sus relaciones con la burocracia.....	66
2 Desarrollo político y extensión de la burocracia.....	83
3 Estructura y proyección institucionalista.....	95
4 Organización empírica de la Administración Pública.....	107

C A P I T U L O IV

DINAMICA, LIBERTAD Y PLANIFICACION SOCIALES

1 Doctrina y planificación (Liberalismo y Socialismo).....	115
2 Factores, clases y tendencias de la socioplaneación.....	124
3 La planeación en el sector público.....	130

C A P I T U L O V

PLANIFICACION ACADEMICA DE UNA BUROCRACIA SUPERIOR

1 La burocracia federal y su estatus jurídico.....	139
2 Ciencia y Técnica, bases actuales del poder burocrático....	149

3 Reorganización Académica de la Administración Pública Mexicana (PROPOSICION).....	220
CONCLUSIONES.....	245
BIBLIOGRAFIA.....	249

En toda actividad, la conducta humana responde inevitablemente a la personalidad de los hombres, de ahí la necesidad estricta de analizar a través de ángulos Psicológicos, Antropológicos y Sociológicos, las deficiencias funcionales que constituyen el cáncer de sus organizaciones. — La Sociología contemporánea frente al desarrollo e importancia generales que reviste la Administración Pública y el trabajo de sus servidores, no puede quedar al margen de sus condiciones evolutivas y del deber disciplinario.

Es la calidad de los hombres y consecuentemente el alcance de su habilidad y conocimientos, lo que eleva a un sistema.

Sólo podrán lograrse las metas contenidas en el ideario de la Revolución Mexicana, metas que parecen cristalizarse idóneamente en el actual Régimen del Lic. Luis Echeverría, si como condición previa, se obtiene la organización de una burocracia eficaz, honesta y técnicamente preparada; si es la calidad del hombre lo que prepondera en la actividad de toda empresa administrativa, se debe tener como fin indeclinable el cultivo del sector gubernamental, mediante programas permanentes de educación y adiestramiento, de otra suerte siempre se afrontarán los problemas de improductividad y de inercia ya tradicionales.

La educación, el adiestramiento y la selección; la participación, la responsabilidad y la satisfacción en toda tarea administrativa, agregadas a una buena política de estímulos y recompensas, que no sólo respondan a un aspecto legal, sino eminentemente práctico, constituyen, al amparo de buenas directivas, bases sólidas, en aquella PLANIFICACION que en definitiva tiende a propiciar el clima social favorable para el libre desenvolvimiento de la personalidad de los componentes del cuerpo burocrático y consecuentemente de un nuevo y superior concepto de la Administración Pública en México.

CAPITULO I.-

LA BUROCRACIA EN MEXICO.

- 1.- ANTECEDENTES, CONCEPTO Y DENOMINACION.
- 2.- EVOLUCION E IMPORTANCIA SOCIOLOGICA.
- 3.- CARACTERISTICAS FUNDAMENTALES.
- 4.- SU UBICACION DENTRO DEL ESTADO.

CONDICIONES QUE HICIERON SURGIR LA BUROCRATIZACION:

Decir que existe una tendencia histórica hacia la burocracia, es afirmar que muchas organizaciones van hacia formas burocratizadas de administración, pero la tendencia histórica en sí misma y los cambios de una organización específica, son fenómenos diferentes. Ambos son expresiones del proceso de burocratización; pero, puesto que las condiciones que las explican son diferentes necesitan ser tratadas por separado.

CONDICIONES HISTORICAS:

La economía monetaria es una de las condiciones históricas que favorecen el desarrollo de la burocracia.

En Egipto, Roma y China existieron burocracias con una economía basada en el trueque, pero por lo general la economía monetaria permite el pago de salarios regulares, lo que a su vez, origina esa combinación de dependencia e independencia que facilita el cumplimiento leal de los deberes burocráticos. Los voluntarios no reumunerados son demasiado independientes de la organización como para subordinarse indefectiblemente a una disciplina.

Los esclavos por otra parte dependen demasiado de sus jefes como para asumir responsabilidades y llevarlas a cabo por propia iniciativa. La dependencia económica de su trabajo del empleado asalariado y su libertad para progresar en él, producen la inclinación al trabajo, necesaria para una conducta disciplinada y responsable. De ahí que existan pocas burocracias anteriores al establecimiento del sistema monetario y a la abolición de la esclavitud.

Ya se dijo que la amplitud de las organizaciones facilita el desarrollo de burocracias, puesto que estas son mecanismos para la realización de tareas administrativas en gran escala. Las complejas naciones modernas, sus comercios o sindicatos son más propensos a burocratizarse que las pequeñas organizaciones equivalentes que había en la antigüedad. Pero más importante que el tamaño en sí, es la aparición de problemas administrativos especiales.

En el antiguo Egipto, la compleja tarea de construir y regular los canales de agua a través del país hizo surgir la primera burocracia en gran escala que se conoce, en otros países, --

especialmente en aquellos que tenía extensas fronteras que defender, se introdujeron métodos burocráticos para posibilitar la organización de un ejército poderoso y relacionado con ello, el imponer contribuciones. Inglaterra que carece de --- fronteras terrestres, en los primeros siglos - - - - - sólo mantuvo un pequeño ejército, lo que podría explicar en --- parte la menor tendencia hacia la burocratización que en --- otras naciones continentales, obligadas a sostener grandes --- ejércitos. Weber (1) cita la victoria de los puritanos bajo --- el mando de Cromwell, sobre los caballeros. - Que lucharon más heroicamente pero con menos disciplina ---. Para ilustrar la --- superior eficacia de un ejército burocratizado.

La burocracia se vió favorecida también por la aparición --- del sistema capitalista. El cálculo adecuado de los riesgos --- económicos que presupone el capitalismo, exige un proceso regular del mercado competitivo, no expuesto a que fuerzas --- externas lo interrumpian imprevistamente. Las arbitrariedades --- de los tiranos, el bandidaje, la piratería y las conmociones --- sociales, dificultan la previsión de las ganancias y pérdi--- das. En consecuencia el capitalismo necesita no sólo derro--- car a los gobiernos despóticos, sino también al estableci--- miento de un poder suficientemente fuerte como para que ase--- gure el orden y la estabilidad. Recuérdese que después de la Revolución Norteamericana los representantes del capitalismo, como Alexander Hamilton solicitaban un fuerte gobierno fede--- ral, mientras que los representantes de los granjeros, Jeffer--- son entre ellos, apoyaban un gobierno central débil.

El capitalismo promueve acciones de gobierno eficaces y --- extensas. También en otro terreno conduce a la burocratiza--- ción. La expansión de las firmas comerciales y la consecuen--- te remoción de la mayoría de los empleados que se ocupaban de actividades gobernadas directamente por el principio de la --- utilidad, hace cada vez más necesaria la introducción de méto--- dos burocráticos de administración en aras de la eficiencia.

(1) FROM MAX WEBER: Essays in Sociology, traducido por H.H. - Gerth y C. Wright Mills, Nueva York, Oxford University, Press, 1946, págs. 256 y 257.

A su vez estas corporaciones gigantes obligan a los trabajadores - que ya no pueden tratar por separado como empleadores a quienes conocen personalmente - a organizarse en grandes sindicatos como complejos mecanismos administrativos.

Por extraño que parezca, el sistema de libre empresa favorece el desarrollo de la burocracia en el gobierno, en las compañías privadas y en los sindicatos.

Estas condiciones históricas no fueron causales de la burocracia en el sentido habitual del término. Evidentemente un ejército grande y efectivo no causa la burocracia; por el contrario los métodos burocráticos originan grandes ejércitos efectivos. De todos modos la necesidad de estos métodos aparece en el intento de organizar un ejército, contribuyendo al surgimiento de una forma burocrática de organización.

Si las necesidades originasen inevitablemente las formas que las satisfacen, la sociedad humana sería un paraíso. Pero en este mundo querer no siempre es poder. Las necesidades sociales como las individuales, a menudo subsisten sin ser satisfechas. Conocer las condiciones que origina la necesidad de burocratización, no basta para responder a la pregunta siguiente: ¿Qué hace concretamente que su desarrollo sea posible bajo algunas circunstancias y no bajo otras? Evidentemente los caballeros necesitaban mejores fuerzas de combate, como lo demuestra su derrota. ¿Por qué fueron los Puritanos y no aquéllos quienes organizaron un ejército disciplinado?.

Weber responde indirectamente a esta pregunta en "La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo". La Reforma - en especial el Calvinismo, Doctrina Religiosa de los Puritanos - a más de su significado espiritual en el terreno social, originó el ascetismo, devoción disciplinada hacia el trabajo duro en persecución de la propia vocación. Los protestantes carecían de papá o sacerdote que los guiase espiritualmente o los absolviese de sus pecados; en último término, sólo podían confiar en su propia confianza y fe. Esto dió lugar a que apareciese una rígida disciplina. Además el Calvinismo a diferencia del Catolicismo y aún del Luterismo

no enfatizó la existencia del orden como creación divina sino su corrupción por los pecados humanos. El deber del hombre religioso no es adaptarse a este mundo maligno, ni tampoco aislarse en un monasterio, sino contribuir a transformarlo mediante el esfuerzo metódico en la vida cotidiana y en el trabajo. La angustia que causa el concepto de la doble predestinación, aumentada porque al hombre le está negado variarla y ni siquiera saber si será condenado o salvado, refuerza la tendencia Calvinista a adoptar una rigurosa disciplina y a sumergirse en el trabajo para descargar sus angustias.

El protestantismo entonces trasplantó la devoción ascética por el trabajo duro y disciplinado (que no debe confundirse con los esfuerzos realizados para conseguir fines específicos), de la vida monástica a la que habrá estado largamente confinado - a los asuntos mundanos de la vida económica. Si bien los principios de la Reforma no habían sido explicados de esta manera, la orientación Psicológica que crearon, tuvo el efecto imprevisto de revolucionar el mundo secular. Weber arguye convincentemente que sin esta orientación hacia el esfuerzo incesante y la conducta racional como valores morales básicos, el capitalismo no habría podido surgir, y - podríamos agregar - tampoco se habría producido el completo desarrollo de la burocracia, puesto que ella también depende de la disciplina racional.

Desde el momento en que los hombres se organizan en sociedades, sus necesidades se multiplican y exigen mayor actividad y una mejor organización para satisfacerlas. La satisfacción de nuevas necesidades de conglomerados humanos - cada vez mayores originaron una doble corriente de relaciones entre autoridades y los miembros de las distintas sociedades, que no tardó en concretarse en Instituciones perdurables, cuyo conjunto recibe hoy el nombre de Administración Pública, y de cuya eficacia depende el equilibrio económico y social, e indirectamente la paz interna del Estado.

Todos los días los gobiernos incrementan las tareas de coordinación y regularización para hacer frente a la complición de los negocios y al avance de la tecnología que afecta

el ritmo de la vida social. A estas necesidades obedece la creación de la burocracia que puede definirse como "una organización que lleva al máximo la eficacia administrativa".(2)

La organización de la burocracia se deriva de las necesidades económico - sociales de la población, del Estado y de la Ley, para responder a las primeras, el Gobierno crea — los organismos administrativos necesarios y para darle una organización legal se emiten leyes que los regulan y que establecen los lineamientos básicos de la administración pública, e indican con todo detalle cuál debe ser la actuación y la escala de jerarquía de los hombres que trabajan en ellos.

(2) PETER M. BLAU, Las Burocracias en la Sociedad Moderna, - Ed. Paidós. Buenos Aires, 1962, pág. 62.

ANTECEDENTES.

El antecedente más importante en el preclaro desarrollo de la Administración Pública en México, es localizable en la época llamada Precolonial, donde las Instituciones de los principales Reinos Indígenas poco antes de la Conquista, denotaron una asombrosa organización.

El Rey era el jefe de la Administración Pública, lo auxiliaban en sus funciones gubernativas los altos funcionarios de la Nobleza, del Clero y de la clase militar.

La defensa se encomendaba al ejército, seccionado notablemente y correspondiendo directamente a méritos personales, la obtención de ascensos y dignidades.

La organización militar de los Aztecas comprendía también la administración de Justicia que se regía por leyes especiales y otros órganos auxiliares constituidos por Embajadores y comerciantes que realizaban labor de Diplomacia y servicio de espionaje e información.

También había un cuerpo de ejecutores encargados de cumplir las disposiciones dictadas por los Reyes mexicanos en los puestos sometidos a sus armas.

La defensa interior estaba encomendada a los tribunales de diversas categorías y competencias y a la policía preventiva y de vigilancia, como auxiliar de justicia.

Diversas insignias y adornos personales distinguían a los nobles, a los militares en sus varias graduaciones y a las diferentes clases de funcionarios públicos.

El mercado y las transacciones comerciales estaban garantizadas por tribunales y policía especiales.

La educación pública estaba encomendada a dos Instituciones: El Calmecac y el Telpuchcalli. En el primero, a cargo de sacerdotes, se instruía a los hijos de los nobles para la vida religiosa o civil y en los segundos, con acceso a los plebeyos, se educaba a la juventud para la carrera militar.

En los Reinos de México, Texcoco y Tacuba, así como en varios cacicazgos y señoríos de menor importancia, los españoles encontraron obras públicas que implicaban una organización administrativa muy adelantada, encargada de planear y

ejecutar los trabajos materiales indispensables a la colectividad.

El sostenimiento de las casas reales, del ejército, del clero, de los funcionarios públicos, institutos de educación y servicios públicos en general, demandaban cuantiosos recursos para recaudarlos y distribuirlos, lo cual implicaba una auténtica organización hacendaria.

Para mantener la disciplina en los diversos organismos de la administración, se exigían responsabilidades a los encargados de las distintas funciones administrativas, teniendo se conocimiento de que en graves casos, la sanción implicaba la muerte.

No existe concreción respecto de los diferentes órganos de la administración pública de los Aztecas, sus relaciones y funcionamiento; pero su esquema sociológico representa una diferenciación más o menos perfecta en la atención de las necesidades de defensa exterior, interior, necesidades de garantía, bienestar material y de cultura.

La organización de la Administración Pública en México durante la época de la colonia, se llevó a cabo de manera paulatina en la medida de las posibilidades y necesidades de la conquista y con el propósito de conseguir la consolidación real del poder en España en los nuevos dominios.

Los órganos del gobierno en la Nueva España fueron: Los Reyes, El Consejo Real de Indias, Las Audiencias Reales, El Virrey, Los Gobernadores y Adelantados, Los Intendentes, Los Corregidores y Los Ayuntamientos.

Los servicios de defensa estaban confiados al ejército cuyo mando supremo estaba encomendado al Virrey con carácter de Capitán General de Nueva España.

En cuanto a la defensa interior, puede decirse que estaba encomendada a la policía y a los tribunales.

La administración de justicia, se encontraba perfectamente jerarquizada y especializada; cada rama de la administración pública tenía su tribunal en el que eran resueltas las cuestiones que se suscitaban. Entre los principales tribunales podemos citar: Tribunales Ordinarios o Comunes, Juzgado de Indios, Tribunales de la Hacienda Real, Tribunales Eclesiásticos, Tribunales Mercantiles, Tribunales de Minas, -----

Tribunales Militares, Tribunales de la Santa Hermandad, Tribunal de la Acordada, Tribunal de Mostrencos, Vacantes e Intestados, Tribunal de la Santa Inquisición, Jueces de Aguas, Loterías y Correos, Alcaldes de Mesta, Juez de Gallos, Juez de Juegos de Pelota, Alcaldes de las Pesquerías de Perlas, Las Audiencias de México y Guadalajara.

Durante la época colonial todos los funcionarios judiciales y en general todos los funcionarios públicos de cierta categoría, eran responsables ante el Rey por su actuación en el desempeño del puesto que se les había designado, y se hacía efectiva su responsabilidad por medio de un juicio llamado de Residencia.

Aún cuando los Virreyes fundaron algunos hospitales y otras instituciones de beneficencia, la defensa social, quedó bajo el patronato religioso y en general estos servicios fueron establecidos y sostenidos por la Iglesia Católica.

Las obras públicas de interés general para el País, estuvieron encomendadas a los Virreyes en sus más altas manifestaciones y a los Ayuntamientos en la esfera de su jurisdicción territorial y previa su promoción se procuraba la cooperación de las autoridades locales. También las obras de embellecimiento y en general las mejoras de la Ciudad de México, fueron de la incumbencia de los Virreyes.

El gran número de caminos reales y vecinales construídos, su conservación, los edificios públicos, las no menos numerosas obras de desagüe, de abastecimiento de aguas a las poblaciones, a los jardines, trabajos para el alumbrado público, etc., que se hicieron durante la época colonial, demuestran que la administración pública estaba organizada y técnicamente preparada para el desempeño de tan importantes funciones.

La promoción de la prosperidad pública, moral e intelectual, estuvo en manos de la Iglesia Católica; las escuelas de primeras letras, las de enseñanza superior, de artes y oficios, se hallaban organizadas, administradas y dirigidas exclusivamente por el clero y en la Universidad misma, cultura y moral religiosa se inculcaban a la par.

La organización de Hacienda Pública, ha sido objeto, junto a la administración colonial de México, de innumerables críticas, pero es necesario tomar en cuenta que los conoci-

mientos administrativos no habían alcanzado mucha importancia, por otra parte la lejanía de la Metrópoli, las difíciles y dilatadas comunicaciones, el gran número de colonias, el estado cultural de los habitantes, la heterogeneidad de las razas, la múltiple diversidad de lenguas: el hecho de tener que organizar a un sinúmero de pueblos disímbolos, -- primitivos muchos de ellos, en nuevas unidades políticas, -- eran otros tantos poderosos obstáculos que se oponían a una perfecta organización administrativa. En nuestros días no obstante de mejores elementos técnicos de todo orden y de -- que las circunstancias de comunicaciones, civilización y cultura se han modificado favorablemente, es indudable que México está aún muy lejos de la perfección administrativa.

Frente a esta valoración de la colonia y muy por encima de cualquiera deficiencia, no puede menos que admitirse la obra administrativa de España en América y especialmente en nuestro país, que al decir del eminente maestro Lucio Mendieta y Núñez (3), "se ofrece como el antecedente que hizo posible la constitución del nuevo Estado Mexicano".

La administración Pública en México a partir de la Independencia, se organiza sobre bases enteramente diversas a las sustentadas en la época colonial, dando lugar al establecimiento de 4 Secretarías de Estado, de precisa y sistemática diferenciación de funciones administrativas. (4).

(3) LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, La Administración Pública en México, Pág. 67

(4) IBIDEM pp. 68 a 77.

- 1.- Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores.
- 2.- Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos.
- 3.- Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina.
- 4.- Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda.

En realidad el Decreto relativo, expedido el 8 de noviembre de 1821, por la Regencia del Imperio Mexicano es el punto de partida de la modernización de la administración pública en nuestro país, pues con posterioridad, hasta la época actual, lo que se ha hecho en diversas leyes de la materia, no ha sido sino aumentar el número de Secretarías de Estado, distribuyendo entre ellas de manera más o menos lógica y adecuada, las diversas materias de la administración pública.

En el año de 1835, fue creada la Secretaría de Fomento y en 1837, la Secretaría del Interior.

Por decreto el 6 de abril de 1861, estas Secretarías fueron nuevamente reducidas a 4.

- 1.- Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación.
- 2.- Secretaría de Justicia, fomento e instrucción Pública.
- 3.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 4.- Secretaría de Guerra y Marina.

El 12 de junio de 1861, se decretó, el restablecimiento de las 6 Secretarías y se distribuyeron los ramos correspondientes a cada una de manera precisa; pero el 16 de diciembre del mismo año, se puso en vigor el Decreto del 3 de abril de 1861, que las reduce a 4 simplemente.

El 13 de marzo de 1891, fueron reorganizadas las Secretarías de Estado, creándose la de Comunicaciones y Obras Públicas, misma que se encargó de diversos asuntos anteriormente encomendados a la Secretaría de Fomento.

La organización administrativa establecida por la Ley, quedó vigente hasta el 13 de abril de 1917, fecha en la cual el Jefe del Gobierno Constitucionalista, Don Venustiano Carranza, como encargado del Poder Ejecutivo, expidió una Ley Orgánica de la Administración Pública.

De acuerdo con esta Ley, las Secretarías de Estado eran

6 creándose además 3 Departamentos de Estado:

- 1.- Secretaría de Estado (que comprendía los asuntos relativos a Relaciones Exteriores y Gobernación).
- 2.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 3.- Secretaría de Guerra y Marina.
- 4.- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
- 5.- Secretaría de Fomento.
- 6.- Secretaría de Industria y Comercio.
- 7.- Departamento Judicial.
- 8.- Departamento Universitario y de Bellas Artes.
- 9.- Departamento de Salubridad Pública.

Como se ve, en esta Ley fueron suprimidas las Secretarías de Justicia y de Instrucción Pública, en cambio se creó la de Industria y Comercio y por primera vez en la Historia de la Administración Pública, se establecieron los Departamentos de Estado como órganos de la misma.

La Ley de 25 de diciembre de 1917, hace una nueva distribución de las Secretarías y Departamentos de Estado en la forma siguiente:

- 1.- Secretaría de Gobernación
- 2.- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 3.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 4.- Secretaría de Guerra y Marina.
- 5.- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
- 6.- Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.
- 7.- Departamento Universitario y de Bellas Artes.
- 8.- Departamento de Salubridad Pública.
- 9.- Departamento de Establecimientos fabriles y Aprovisionamientos Militares.

A esta Ley debe agregarse la Secretaría de Educación Pública, creada por el Decreto del 28 de septiembre de 1921, durante el Gobierno del General Obregón. El Departamento Universitario y de Bellas Artes quedó suprimido como Departamento Autónomo y pasó a depender de la Secretaría creada.

El 4 de abril de 1934, fue dictada una nueva Ley de Secretaría y Departamento de Estado como sigue:

- 1.- Secretaría de Gobernación.
- 2.- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 3.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- 4.- Secretaría de Guerra y Marina.
- 5.- Secretaría de la Economía Nacional.
- 6.- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
- 7.- Secretaría de Agricultura y Fomento.
- 8.- Secretaría de Educación Pública.
- 9.- Departamento del Trabajo.
- 10.-Departamento Agrario.
- 11.-Departamento de Salubridad Pública.
- 12.-Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisiona-
mientos Militares.
- 13.-Departamento del Distrito Federal.
- 14.-Procuraduría General de Justicia de la Nación.
- 15.-Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

El 29 de diciembre de 1934, fue creado el Departamento -- Forestal, de Caza y Pesca, suprimiéndose el 1o. de enero de -- 1935, el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovi- -- sionamientos Militares, que pasó a depender de la Dirección -- de Materiales de Guerra de la Secretaría de Guerra y Marina. --

Se introdujo una nueva reforma a la Ley de 4 de abril de 1934, en Decreto de 30 de diciembre de 1935, por lo cual fue -- ron creados los Departamentos de Asuntos Indigenas y de Edu- -- cación Física.

El 30 de abril de 1939 se expide una nueva Ley de Secre- -- tarías y Departamentos de Estado que con su publicación abro- -- ga todas las anteriores, conteniendo en su Art. 1o., la orga- -- nización general de la Administración Pública Federal: "Arti- -- culo 1o. Para el despacho de los negocios de orden administra -- tivo de la Federación y para el estudio y planeación de la -- política de conjunto que en ciertos ramos deba seguirse, así -- como para promover y gestionar lo conveniente, habrá las si- -- guientes Dependencias del Ejecutivo:

- 1.- Secretaría de Gobernación.
- 2.- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 3.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 4.- Secretaría de Defensa Nacional.
- 5.- Secretaría de la Economía Nacional.
- 6.- Secretaría de Agricultura y Fomento.
- 7.- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

- 8.- Secretaría de Educación Pública.
- 9.- Secretaría de la Asistencia Pública.
- 10.- Departamento del Trabajo.
- 11.- Departamento Agrario.
- 12.- Departamento de Salubridad Pública.
- 13.- Departamento de Asuntos Indígenas.
- 14.- Departamento de la Marina Nacional.
- 15.- Departamento del Distrito Federal.

Con fecha 31 de diciembre de 1940, se decretó la reforma de los Artículos 1o. 2o. y 15 de la referida Ley, creándose como consecuencia la Secretaría de la Marina y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Posteriormente y en derogación de la de 7 de diciembre de 1946, se promulgó, el amparo del Régimen Constitucional del Lic. Adolfo López Mateos, la vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que en su Artículo 1o. consigna:

ARTICULO 1o. Para el estudio, planeación y despacho de los negocios en los diversos ramos de la Administración, el Poder Ejecutivo de la Federación tendrá las siguientes Dependencias:

Secretaría de Gobernación,
 Secretaría de Relaciones Exteriores,
 Secretaría de la Defensa Nacional,
 Secretaría de Marina,
 Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
 Secretaría del Patrimonio Nacional,
 Secretaría de Industria y Comercio,
 Secretaría de Agricultura y Ganadería,
 Secretaría de Comunicaciones y Transportes,
 Secretaría de Obras Públicas,
 Secretaría de Recursos Hidráulicos,
 Secretaría de Educación Pública,
 Secretaría de Salubridad y Asistencia,
 Secretaría del Trabajo y Previsión Social,
 Secretaría de la Presidencia,
 Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización,
 Departamento de Turismo,
 Departamento del Distrito Federal.

En la actualidad la Administración Pública en México, de acuerdo con su Constitución Política, se divide en Federal y Lo-

cal.

Denominamos Local a la Administración Pública de los Estados, Territorios y del Distrito Federal, porque es privativa de cada una de estas Entidades y su respectiva jurisdicción queda comprendida dentro de los límites geográficos de cada una de ellas.

La Administración Pública de los Estados es semejante a la de la Federación porque su gobierno se encuentra organizado de acuerdo con el Artículo 115 Constitucional, como Republicano, Representativo y Popular; pero en tanto que la base de la División Territorial de la Federación está formada por los Estados Libres y Soberanos; los Territorios y el Distrito Federal; en aquellos la base de tal división es el Municipio Libre.

La Administración Pública de los Estados es una copia de la Federal y está constituida para responder a las mismas necesidades dentro de los límites de su territorio y así vemos que como dependencias directas del Gobernador (Poder Ejecutivo Local), funcionan una serie de oficinas públicas, generalmente con el nombre de Departamentos, que tienen a su cargo los asuntos, que en el más amplio orden Federal, corresponden a las Secretarías y Departamentos de Estado.

En efecto, en cada Entidad Federativa se provee a la defensa de los habitantes por medio de la policía, en algunas hay además, las llamadas Guardas Nacionales, existen también Tribunales que conocen de asuntos civiles y penales de carácter local y en aquellos Federales en los que la Ley les otorga Jurisdicción concurrente; hay también servicios de beneficencia, etc.

Los servicios de garantía, de promoción de la prosperidad pública material e intelectual, tienen también en cada Estado y Territorio del País, órganos Administrativos que se encargan de ellos, de acuerdo con ordenamientos especiales.

En cuanto a la recaudación y distribución de los fondos necesarios para la atención de los servicios públicos se ajustan a leyes de ingresos y egresos que rigen estos ramos en cada Entidad, y se llevan a cabo por medio de oficinas especiales. Los municipios son a su vez, una copia minúscula de la organización Administrativa del Estado a que pertenece. -

Más o menos existen en ellos los mismos servicios y funciones que abarcan su pequeña circunscripción territorial y que se desarrollan en forma a veces muy modesta de acuerdo con sus posibilidades económicas.

CONCEPTO.

Atendiéndose estrictamente a la etimología de la palabra, — Burócrata es toda persona que trabaja en una oficina, ya sea de gobierno o de empresas privadas; pero en uso corriente, cuando se habla de burocracia se alude siempre a la de la Administración Pública.

Es cierto que la mayoría de los autores que tratan de la burocracia, se refieren en sus obras tanto a la privada como a la pública; pero conceden especial atención a esta última y sólo esporádicamente aluden a aquella, con lo cual introducen lamentable confusión en la materia (5).

La organización y el funcionamiento de la burocracia privada son esencialmente distintos de la Gubernamental, difieren de esta en sus propósitos, sin que por ello carezcan de trascendencia las actividades que desarrolla; pero aparte de que se proyectan principalmente en la vida económica de las sociedades humanas, carecen del imperio que, en último análisis, se halla en las actuaciones públicas del más humilde de los empleados oficiales.

Este estudio se refiere exclusivamente a la burocracia constituida por aquellas personas que prestan sus servicios al Estado, por todos los que hacen de la actividad administrativa o profesional, técnica o científica, pero relacionada con la administración Pública o de dependiendo de ella, su ocupación permanente o fundamental.

"En conjunto es una organización compleja de que se sirve el Estado para realizar sus fines que son: Mantener su propia existencia, la seguridad interna y externa de sus habitantes; promover el bienestar material de éstos y el desarrollo de la

(5) LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ. Sociología de la Burocracia. México U.N.A.M. 1958 Pág.25.

cultura. De aquí la complejidad de la organización burocrática estatal que debe responder mediante la diversificación de sus funciones a cada uno de los fines antes señalados. Para conservar la existencia del Estado se necesita una burocracia hacendaria, para dar seguridad a la población a fin de que pueda desarrollar sus actividades, se requiere un ejército, una policía y una burocracia militar que provea a las necesidades de uno y otra; el bienestar material de los habitantes de un país exige organismos de carácter económico, de seguridad social y asistencia y otros planificadores y constructores de obras públicas, y el desarrollo de la cultura, servicios educativos y de promoción del arte y de las ciencias...". A pesar de la complejidad de la burocracia y de la diversificación de sus funciones, se halla unificada por su dependencia de una sola Institución: el Estado, y por un propósito común: el bien social, y así se distingue fundamentalmente de la burocracia privada que depende de distintas empresas y tiene como finalidad, velar principalmente por el mantenimiento y el desarrollo de intereses privados". (6).

DENOMINACION.

La doctrina y nuestra Legislación, incurren reiteradamente en confusiones respecto de la denominación del empleado estatal, según su posición jerárquica; Funcionarios, Empleados Públicos, Agentes Públicos y Servidores Públicos.

El término de Servidores Públicos, resulta inadmisibile en virtud de que implicaría exclusivamente el aspecto manual de la burocracia, haciendo a un lado el factor de la intelectualidad que es sin lugar a dudas su característica fundamental. El Agente Público, denota como una generalidad abstracta la facultad que alguien tiene para obrar a nombre y cuenta de otro, y si el burócrata actúa por el Estado y tiene facultades para ello, dicha denominación en ningún momento delimita su posición jerárquica y función específica.

(6) IBIDEM. Págs. 26 y 27.

La sinonimia interesante al concretarnos a aquellos burocratas federales, locales o de Organismos Descentralizados a que se contrae la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es la que se refiere a Empleados Públicos y Funcionarios, razón por la cual y a efecto de precisar en lo posible su naturaleza jerárquica y funcional, nos adherimos al criterio del autor francés, Maurice Halbwachs, quien llama Funcionarios a los Empleados Públicos simplemente para diferenciarlos de quienes en general constituyen la burocracia pública y privada.

Halbwachs, divide a los funcionarios en dos grupos; — funcionarios de Autoridad y Funcionarios de Gestión, según que tengan la posibilidad de tomar iniciativas o no, de que tengan facultades de decisión o que estén autorizados para proceder de acuerdo con las instrucciones de sus superiores o de las Leyes y reglamentos que rigen su trabajo; al primero de estos grupos lo subdivide en Altos Funcionarios de Autoridad y Funcionarios de Autoridad simplemente" . (7).

De esta manera, la Burocracia Estatal queda dividida en Burocracia Federal, Burocracia Local o de los Estados y Burocracia de Organismos Descentralizados, dividiéndose la Federal en tres categorías:

1.- Altos Funcionarios de Autoridad

Constituyendo la alta Burocracia Federal caracterizados por representar al Estado.

2.- Funcionarios de Autoridad.

Integrando la Burocracia Federal Directiva o de Confianza, encargados de llevar a cabo las determinaciones gubernamentales de acuerdo con las indicaciones generales de los Altos Funcionarios de Autoridad.

3.- Funcionarios de Gestión.

Caracterizados por su estabilidad y dependencia, ya que su actividad debe realizarse según las indicaciones precisas de la Ley o las Superioridades.

(7) MAURICE HALBWACHS. Las Clases Sociales. Fondo de Cultura Económica. México, 1964. Pág. 176.

EVOLUCION E IMPORTANCIA SOCIOLOGICA.

La organización Administrativa del Estado se deriva de las necesidades sociales que le dan origen y que justifican su existencia.

La Administración Pública tiene por ello, un carácter de generalidad, de necesidad, que pone de relieve su valor sociológico. En efecto, la organización y la actividad administrativa de cualquiera entidad socio-política se desarrollan indefectiblemente dentro del esquema que presentan los propios hechos sociales y a medida que el Estado adquiere de desarrollo, su organización administrativa se transforma en el sentido de una complejidad creciente y de una mayor justeza o perfección en su funcionamiento.

Pero no es menos cierto que en los Estados modernos tiende a ensacharse excesivamente la órbita de la acción Administrativa del Estado. El Estado interviene en innumerables asuntos que antes correspondían a la esfera de las acciones privadas y aún llega a monopolizar el manejo de los mismos.

Es verdad que la vida moderna exige la multiplicación de las funciones estatales y que, imperativos de justicia, de equidad, obligan a los gobiernos a establecer una serie de instituciones de servicio exclusivo o preferente para las clases sociales desvalidas; pero esto trae consigo el crecimiento inmoderado de las burocracias, de los impuestos, de la legislación; una complicación inmoderada en las tramitaciones oficiales que favorecen a la intervención, que muchas veces se antoja inútil, cuando no perjudicial, de innumerables empleados y funcionarios que en conjunto representan una carga pesadísima en la economía de un país.

En los Estados totalitarios, la Administración Pública llega a la plenitud de su desarrollo, sobre todo donde la propiedad privada y los elementos e instrumentos de la producción quedan en manos del Estado, porque todas las actividades económicas y sociales del país, se desarrollan por medio de organismos administrativos.

La organización de la Administración Pública está ligada estrechamente a la historia política de todo país; estu-

diando las diversas fases de ella, se tiene una visión exacta de la forma y de las vicisitudes de su integración, del grado de civilización que ha alcanzado, de sus tendencias, de sus posibilidades y se comprenden con exactitud sus actuales instituciones.

El Estado moderno es esencialmente burocrático y su vida está estrechamente ligada a la condición de sus funcionarios públicos.

La Administración descansa en sus manos; y es imprescindible que quienes tienen la misión de aplicar el Derecho, deban poseer las virtudes necesarias y exigidas por el cumplimiento de tan delicada tarea.

Partiendo de un somero estudio de la burocracia mexicana, deben de encontrarse en el menor espacio de tiempo posible, las fórmulas precisas de aplicación que pueden y deban mejorar su calidad y funcionamiento, siendo necesario derivar de los conocimientos de su estado actual, principios pragmáticos para su futura transformación, en vista siempre de sus fines que en última instancia son los fines del Estado: Mientras no se llegue a la modificación radical de las injusticias sociales que entraña la organización del México actual, no será posible llevar a la burocracia a planos de pureza y de eficacia, sino perfectos, por lo menos superiores.

Seguramente que mientras muchos industriales, comerciantes y capitalista se dediquen a la competencia desleal; a la mixtificación de sus artículos y sus productos, al grado que en ocasiones ponen en peligro la salud pública; a la explotación despediada de las clases populares y de la clase media: al negocio leonino, ventajoso; mientras no se detengan ante ninguna consideración moral o patriótica para obtener el lucro y la ganancia excesivos, nadie tiene derecho a tirar a la burocracia, la primera piedra. Las taras que afectan a esta última, no es sino muestra de una total y general podredumbre.

El análisis de las características y deficiencias de la burocracia, no es un vituperio, sino la simple descripción de una realidad social; del propio modo que el médico al

describir una llaga no insulta con ello al paciente, sino — que intenta conocer su mal para aplicar el remedio a ese caso particular o bien de obtener datos para fundar alguna generalización aceptable.

La burocracia es la organización por medio de la cual el Estado trata de establecer una disciplina social. No hay sociedad sin disciplina. La disciplina social, está contenida en las múltiples formas del Derecho; pero sólo mediante una organización burocrática es posible dirigir o controlar todas las actividades sociales dentro de esas formas.

Si la burocracia encargada de esa misión es moral y eficiente, la fuerza disciplinaria del Estado al obrar sobre las diversas clases sociales, sobre la burocracia misma, logrará un mejoramiento efectivo en todos los órdenes de la vida de la sociedad. De aquí, la necesidad urgente de encontrar y de poner en práctica todos los medios posibles de perfeccionamiento burocrático.

Las sociedades humanas, cultas, civilizadas, sólo pueden existir dentro del Estado. El Estado a su vez, sólo tiene realidad tangible, en último análisis mediante la burocracia.

Para que el estado pueda realizar sus fines, tiene que organizarse forzosamente en la burocracia; ella es la expresión del Estado, sólo ella hace posible los vitales servicios de defensa, de garantía, de asistencia y de cultura — que justifican la existencia del Estado moderno; desde luego, sin que se pretenda identificar o confundir burocracia y Estado, sólo afirmamos que no hay Estado sin burocracia.

Las organizaciones políticas estatales pueden cambiar — de acuerdo con ciertas ideas dominantes; pero ninguna puede afectar a la burocracia. Es más, las nuevas corrientes ideológicas llevan en cualquiera de sus sentidos al triunfo aplastante de la burocracia. Las democracias extienden cada día mas el poder burocrático. Los Estados Unidos de Norteamérica, nación que suele presentársenos como paradigma de la democracia, es ejemplo de ello y el totalitarismo igual en su forma Nazi-Fascista que en la Comunista, tiende al triunfo de la burocracia. El Comunismo podrá destruir la

propiedad privada, adueñarse de los instrumentos de producción y acabará con las diferencias de clase, menos una; la que ineludiblemente separa a su triunfo, a los que mandan y a los que obedecen; la burocracia y el pueblo.

La burocracia se presenta así como la clase de más alto valor social puesto que es posible cuando menos teóricamente, hasta prescindir de las otras clases sociales y de ciertas formas, ahora fundamentales de organización estatal, pero no sólo no se puede prescindir de la burocracia, sino que toda transformación política de Estado exige el aumento y la preponderancia de ella. En la vida social, el comercio y la industria, las manifestaciones privadas de alta cultura, si bien no provenientes de la burocracia, suponen un orden social que está en sus manos y sólo dentro de dicho orden es posible su desarrollo.

Se diría que en el Estado Comunista, el burócrata es un trabajador como otro cualquiera, pero la verdad es que los empleados públicos no pueden equiparse a los trabajadores manuales de una fábrica o a los campesinos, así sean unos y otros simples obreros o trabajadores del Estado, porque siempre habrá entre aquéllos y éstos, la diferencia fundamental que significa el hecho de que el empleado público representa y ejerce en parte, así sea mínima, la autoridad del Estado.

Varias son las causas del creciente interés de los científicos sociales por el estudio de la Estructura y dinámica de la burocracia. La más visible en la sociedad moderna, es el crecimiento sin precedentes de las organizaciones formales en gran escala, en las que deben desarrollarse jerarquías administrativas y engranajes sociales operativos para la realización de las tareas. Los que están a la vanguardia por supuesto, son los grandes comercios e industrias, las grandes organizaciones gubernamentales, las fuerzas armadas y, en los últimos años, los grandes sindicatos; sin embargo las características de la burocracia invaden progresivamente nuevas áreas de la vida moderna, incluyendo por ejemplo, muchas organizaciones dedicadas a la educación con fines científicos y de estudio, religiosos, de bienestar social y de recreación. Ni los científicos sociales, ni los legos, pueden dejar de lado estos cambios de la organización social.

Las consecuencias políticas y morales de estos hechos - constituyen una segunda fuente de interés por la burocracia. Los sociólogos no menos que los Filósofos, los artistas y - los observadores menos especializados así como las "vícti-
mas" del ataque multilateral de la burocracia, se encuentran a menudo implicados en los presumibles peligros de la estandarización y la rutina, la impersonalidad y la intercambia-
bilidad propia de estos organismos. Estos rasgos de la burocracia son considerados en muchos círculos como una amenaza a la libertad, al individualismo y a la espontaneidad; valores muy apreciados en una sociedad liberal. Estos peligros - nos siempre se justifican por el reconocimiento de los enormes logros de las invenciones sociales del hombre.

Sin embargo muchos científicos sociales son, o se convierten en técnicos sociales. La preocupación empresarial por el perfeccionamiento de la eficacia de sus organizaciones, - sea la meta, la producción de automóviles, o el entrenamiento de tropas de combate, la prestación de servicios sociales o la educación de los jóvenes, favorece y reclama el recluta-
miento del personal idóneo en tareas relacionadas con la investigación social, y ésta, es una tercera fuente del creciente interés por la burocracia.

El estudio de la burocracia, tiene para los Sociólogos la especial significación de ayudarlos a encontrar un orden en la completa interrelación de los fenómenos sociales. El Sociólogo procura establecer patrones que expliquen el comportamiento humano simplemente en aquellos términos de las relaciones existentes entre las gentes y las normas que comparten. La burocracia constituye un laboratorio natural para la investigación social. La organización formal explícitamente regulada y con posiciones oficiales, equivale a una situación controlada, y estos controles no han sido introducidos artificialmente por el científico, sino que son parte inherente de la propia estructura burocrática. Lógicamente la actividad cotidiana y la interacción de los miembros de una burocracia no pueden explicarse por el reglamento oficial. Si esto fuera posible no habría necesidad de realizar estudios empíricos de las burocracias, ya que para saber cualquier cosa relacionada con ellas, bastaría consultar los

estatutos y las cartas de procedimientos. Diversos factores_ a más de las obligaciones del cargo, influyen en las actividades diarias, lo que significa por supuesto, que la situación no está completamente controlada como en un experimento de laboratorio, sin embargo las condiciones formales y explicitas, cuyas características pueden ser fácilmente reconocidas, reducen el número de situaciones variables en el "estatus burocrático", y facilitan de este modo, la búsqueda y la comprobación de la hipótesis.

En resumen, la existencia de las burocracias en nuestra sociedad, nos proporciona una razón práctica para estudiar-- las; su deficiencia educacional y la falta de coherencia -- técnica en su funcionamiento, exigen indeclinable análisis - sociológico de la evolución y desarrollo funcional de la Administración Pública.

La posible contribución de este estudio a dicho análisis sociológico, nos provee de una razón científica, en la - realización del presente trabajo.

CARACTERISTICAS FUNDAMENTALES.

"Las características básicas de la esfera burocrática, son la especialización, la autoridad jerarquizada, el sistema de reglas que determinan su organización y funcionamiento y la impersonalidad "(8).

Es el sociólogo mexicano Lucio Mendieta y Núñez, quien nos da la pauta en la caracterización generalizada de la burocracia: (9).

- 1.- La forma del grupo está determinada por leyes y reglamentos especiales o por estatutos adoptados libremente.
- 2.- La finalidad del grupo es el ejercicio de la autoridad del Estado en sus diferentes formas. Sus funciones son de servicio público.
- 3.- El grado de organización es riguroso.
- 4.- El grupo está jerarquizado en su totalidad.
- 5.- Tiene duración indefinida.
- 6.- El número de miembros es limitado de acuerdo con los presupuestos de gobierno.
- 7.- La burocracia está integrada casi en su totalidad por individuos de la misma nacionalidad, la mayor parte pertenece a la clase media. Su homogeneidad o heterogeneidad racial, depende de la composición étnica del País.
- 8.- El ingreso al grupo burocrático está sujeto a determinadas requisitos, mientras que la salida es libre.
- 9.- Los miembros del grupo se consagran parcialmente a él.
- 10.- Los miembros del grupo se reúnen en edificios y oficinas especiales para el desempeño de sus labores.
- 11.- Los integrantes de la burocracia se relacionan durante las horas de trabajo.
- 12.- El grupo se relaciona con sus componentes por medio de órdenes verbales y escritas, transmitidas jerárquicamente.

(8) PÉTER M. BLAU. Opus Cit. Pág. 18.

(9) LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ. Teoría de los Agrupamientos Sociales. Págs. 229-231.

- 13.- La fuerza de cohesión es el interés personal de los burócratas que viven de los emolumentos que les paga el Estado y las Leyes que fijan sus Derechos, sus obligaciones y sus reponsabilidades.
- 14.- La conducta de los miembros del grupo está regida por Leyes y reglamentos.
- 15.- Las sanciones son pecuniarias (multas) y morales; cese.
- 16.- La influencia del grupo sobre sus miembros es considerable, por que tiene el poder del Estado que afecta psicológicamente al burócrata en diversos grados y sentimientos según su jerarquía.
- 17.- La influencia del grupo sobre la sociedad es enorme, puesto que tiene en sus manos los servicios públicos y la aplicación de la autoridad gubernamental.
- 18.- El campo de acción de la burocracia está limitada por las fronteras del país, salvo los casos de la burocracia de organismos internacionales.

De acuerdo con el exhaustivo estudio del propio autor, en su obra "Sociología de la Burocracia", podemos señalar como importantes caracteres sociológicos, los siguientes (10).

- 1.- Es un grupo social organizado por las Normas Legales de la Administración Pública o como una unidad de tipo gremial o sindical.
- 2.- La clase social predominante es la clase media, cuyas cualidades y defectos comparte.
- 3.- La burocracia es el sector más culto y de mayor sensibilidad artística de la clase media, en virtud de que sus integrantes deben reunir un mínimo de conocimientos para ingresar en ella y de que sus actividades le aportan los medios y el tiempo necesarios para mantenerlos e incrementarlos; aunque a veces es sólo para salir de ella.

(10) LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ. Sociología de la Burocracia. Págs. 41-54.

- 4.- Presenta exageradas las taras de la clase media, le tiene aversión al comercio, a la industria y a los trabajos materiales; es previsora y su deseo de conservar las apariencias la pone en manos de agiotistas y vendedores a plazos.
- 5.- La burocracia adolece de falta de interés personal en el trabajo. La falta de estímulos y la colocación errónea de las personas en los puestos administrativos, se traduce en la lentitud, rutina, y mala calidad de los servicios. Sólo los profesionistas y los técnicos se salvan parcialmente de estos defectos.
- 6.- Siente un profundo desprecio por el tiempo del público.
- 7.- No es propietaria de sus instrumentos de trabajo.
- 8.- Está sujeta a reglas precisas. El conjunto de leyes, reglamentos y disposiciones que debe obedecer, así como la estructura que resulta de dichos ordenamientos ejerce una presión constante sobre el burócrata para que sea metódico, prudente y disciplinado. Pero esto mismo conduce a la despersonalización de sus relaciones con el público e imprime en él un comportamiento estereotipado que se ha dado en denominar "La incapacidad entrenada del burócrata".
- 9.- Desarrolla un espíritu de cuerpo, que hace prácticamente nugatorias las quejas del público.
- 10.- La burocracia que tiene contacto con el público o que ejerce actos que afectan los intereses particulares, presenta un grado mayor o menor de inmoralidad que depende de factores políticos, económicos y sociales.
- 11.- Realiza un trabajo predominantemente intelectual.
- 12.- Sus actividades son improductivas, pero sólo mediante su acción es posible realizar labores sociales productivas.

13.- Exagera el valor de su trabajo.

Como características jurídicas de la burocracia, seleccionamos, del autor mencionado que: (11)

- 1.- Está regida en sus funciones por Leyes y Reglamentos— que fijan con exactitud sus facultades, sus atribuciones y los medios coercitivos para hacerlas cumplir.
- 2.- Se encuentra organizada bajo el principio de la jerarquía funcional o sea un sistema firmemente organizado de mando y subordinación.
- 3.- Desarrolla sus actividades haciendo uso de documentación especial que se conserva en expedientes.
- 4.- Gran parte de quienes integran los cuadros burocráticos de la Administración Pública, realiza trabajos especializados que exigen un previo, a veces largo, — aprendizaje profesional.
- 5.- El funcionario dedica todo su rendimiento y su atención íntegra, al desempeño de su cargo dentro del — tiempo de labores que le es señalada.
- 6.- El desempeño del cargo exige el conocimiento de las — normas que le rigen y de las técnicas que deben aplicarse.

Magnífica es la exposición del reconocido sociólogo — Max Weber, respecto de las funciones específicas de — la burocracia: (12)

- I.- Rige el principio de las atribuciones oficiales fijas, ordenadas por lo general, mediante reglas, Leyes o — disposiciones del Reglamento Administrativo, es decir:
 - a). Existe una firme distribución de las actividades metodológicas, consideradas como deberes oficiales, necesarias para cumplir los fines de la organización burocrática.
 - b). Los poderes de mando necesarios para el cumplimiento de estos deberes se hallan igualmente determinados de un modo fijo, estando bien delimitados mediante normas los medios coactivos que le son asignados

(11) LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ. Ibidem. Págs. 35-6

(12) MAX WEBER. Economía y Sociedad (T.IV) Págs.87-89-91 y 93.

c). Para el cumplimiento regular y continuo de los deberes así distribuidos y para el ejercicio de los derechos correspondientes, se toman las medidas necesarias con vistas al nombramiento de personas con aptitudes bien determinadas.

Estos tres factores constituyen, en la esfera Oficial, el carácter esencial de una autoridad burocrática o magistratura.

II.- Rige el principio de la jerarquía funcional y de la tramitación, es decir, un sistema firmemente organizado de mando y subordinación mutua de las Autoridades, mediante una inspección de las inferiores por las superiores, sistema que ofrece al dominado la posibilidad sólidamente regulada, de apelar, de una autoridad inferior, a una instancia superior. alcanzando todo su desarrollo tal jerarquía oficial se haya dispuesta en forma democrática.

III.- La Administración moderna se basa en documentos (expedientes) conservados en borradores o minutas, y en un cuerpo de empleados subalternos y escribientes de toda clase.

IV.- ... Su desempeño exige todo el rendimiento del funcionario sindetrimento de las circunstancias de que puede estar bien determinado el tiempo que puede estar obligado a permanecer en la oficina cumpliendo sus deberes.....

V.- El desempeño del cargo por parte de los funcionarios se realiza según normas generales susceptibles de aprendizaje. ... El conocimiento de estas normas representa la introducción de una tecnología especial en cuya posesión se encuentran los empleados.

La burocracia influye en la posibilidad social interior y exterior de los hombres que prestan sus servicios al Estado. Las principales consecuencias son las siguientes:

a).- El cargo es una profesión que requiere el mínimo de conocimientos, un aprendizaje más o menos largo y una especialización.

b).- El ejercicio de la burocracia confiere a los empleados y a los funcionarios una estimación social de tipo estamental que va en relación directa con el grado de perfeccionamiento

que logre la organización burocrática.

c).- Sus ingresos fijos y generalmente bajos, facilita su estratificación social, desventaja que se atenúa con las pensiones de vejes y retiro.

d).- Todos los burócratas son nombrados por una autoridad superior.

e).- El cargo de los empleados es casi perpetuo, no así el de los funcionarios que normalmente duran pocos años en su puesto.

f).- Están colocados en su escalafón que va desde los puestos inferiores hasta los superiores.

El grupo burocrático Federal que se integra en general por quienes prestan sus servicios oficialmente en la Administración Pública; ha sido clasificado, en su complicada articulación jerárquica y funcional en tres grandes categorías, que se distinguen por el grado de iniciativa que la ley les otorga, por la educación del cargo, por la forma de ascender y por el monto de sus percepciones remunerativas personales; dichas categorías son:

La Alta burocracia.

La Burocracia Directiva o de Confianza y

La Burocracia de Escalafón.

Continuando con el estudio del Maestro Lucio Mendieta y Nuñez, respecto de esta agrupación y sus caracteres tenemos: (13).

La alta burocracia Federal está constituida por los funcionarios más importantes. Se caracteriza porque tiene un amplio margen para tomar decisiones personales; porque son ellos que señalan las orientaciones políticas del régimen al resto de su grupo; por su carácter político y por su inestabilidad.

Consideramos que en México la Alta Burocracia Federal está constituida por los funcionarios de autoridad siguientes: El presidente de la República, los Secretarios de Estado, los jefes de los Departamentos de Turismo, del Distrito Federal y de Asuntos Agrarios y Colonización; los Gobernadores de los Territorios de la Baja California Sur y de Quintana Roo; los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión; el Pleno de la Suprema Corte de Justicia; Procurador General-

de la República; el Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales y el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

La Burocracia Federal Directiva o de Confianza está integrada por, los Funcionarios de Autoridad menores o intermedios. Normalmente son nombrados y removidos libremente por los Funcionarios de la Alta Burocracia Federal, de quienes son sus más inmediatos colaboradores encargados de realizar sus decisiones.

Los Funcionarios Federales Directivos o de Confianza poseen, por regla general, ciertas cualidades profesionales o técnicas, o al menos experiencia en la organización y funcionamiento de oficinas. A pesar de ello carecen de estabilidad, pues sus puestos dependen de sus ligas con los Altos Funcionarios.

Bien podría incluirse en esta categoría burocrática, además de los demás funcionarios de Autoridad; Subsecretarios, Oficiales Mayores pues aún ellos están bajo la dirección y vigilancia de los Secretarios de Estado, por ejemplo, y sólo en su ausencia asumen su puesto y sus atribuciones pero sólo temporalmente - Directores Generales, Subdirectores, Jefes de Departamento u Oficina, Subjefes de unas u otras y demás puestos equivalentes.

La Burocracia Federal de Escalafón, está integrada por los Funcionarios de Gestión, que trabajan en todas las Instituciones mencionadas anteriormente y que por su función pueden, de acuerdo con el criterio general del Autor comentado, acomodarse en los siguientes nueve grupos burocráticos:

De acción y trámite exteriores, en relación directa e inmediata con el público;

De Asistencia Social;

Profesional;

Científica;

Técnica;

Obrera;

Mixta y

Advertencia o Parasitaria.

La situación escalafonaria de estos burócratas de gestión, depende de sus conocimientos, aptitudes, antigüedad, puntualidad, o distinción de sus superiores. Pretendiendo sondear especiales distinciones en las nueve categorías — adoptadas, tenemos:

Los Empleados de Acción y Trámite interiores o exteriores que están en contacto con el público o con gestores, buscan una gratificación en el despacho de los asuntos que le son encomendados o bien, dicha gratificación determina el sentido de su actividad. Esta inmoralidad, muchas veces propiciada por el público que trata con ellos, se traduce en ingresos que a menudo debe compartir jerárquicamente con sus superiores. Nada tiene de raro que estos empleados, no sólo estén interesados en la política nacional que determina la fuerza de las inmorales superioridades que extorsionan o que, ajenos a sus manejos, confien en ellos, sino también en la política de las propias asociaciones burocráticas a que en concreto pertenecen, a fin de obstaculizar o de apoyar las acciones que pudieran perjudicar o beneficiar a sus superiores, así como lograr nuevos "contactos" que en caso necesario les permitan volver a entrar al servicio federal si los despiden o simplemente para reforzar su peligrosa e insegura posición.

Por otro lado tenemos, a los integrantes de las burocracias Científica, Profesional y Técnica, quienes por lo general son intelectuales que entran en uno y otro grupo en la medida en que se dedican a cultivar y formular conocimientos, ya sean verdaderos especialistas en cualquier ramo de la ciencia, profesionistas ineptos o inavocados que se refugian en la burocracia, bien incapaces de enfrentarse a la competencia de sus colegas, quizá menos preparados, pero más audaces, o sin relaciones y sin recursos para trabajar por su cuenta; o trátense de técnicos, su clientela oficial dijéramos, la constituyen los políticos y funcionarios de autoridad a quienes asesoran.

En ocasiones pueden influir e incluso determinar la decisión de sus superiores. Cuanto esto sucede pueden lograr cambios importantes en la estructura económica y política. a

través de la autoridad a quien sirven, en último caso están cerca del verdadero foco de las decisiones importantes.

Pero todos los profesionistas, a excepción de aquellos a quienes la adversidad fortuita o personal ha amargado definitivamente, tienen el acervo necesario de conocimientos que les permite advertir la importancia que implica el participar en la vida pública que en muchas ocasiones depende de la burocracia. Son éstos los sectores incoformes con la rutina, lentitud y deficiencia a que tienden los burócratas carentes de iniciativa y propósito de superación personal.

El maestro Lucio Mendieta y Núñez, en su obra de referencia y bajo el rubro de Burocracia Mixta, agrupa a los funcionarios que desarrollan actividades particulares por tener tiempo y facultades para hacerlo. Los salarios de la burocracia, orillan a muchos empleados, sino es que a la mayoría, a trabajar en otras partes. Poca importancia tendría esto, si la actividad adicional, fuera realmente personal, pero en ocasiones estos burócratas trabajan para empresas aún extranjeras, cuyos intereses no coinciden con los del estado, siendo además sueldos extras más elevados, comprometiéndole la lealtad del empleado, sobre todo cuando son funcionarios de autoridad.

Los intereses de este sector de la burocracia, están divididos entre sus diferentes caracteres de servidores del Estado y empleados de la iniciativa privada. Esta disyuntiva los aparta de la política nacional e interna de sus sindicatos, a fin de no comprometer su posición ante ninguno de sus dos empleadores, tendencia que se acentúa con su carácter transitorio, ya que este personal está dispuesto casi siempre a cambiar de empleo, preferentemente fuera de la burocracia. A veces su apatía política obedece a la sencilla razón de que no tiene tiempo libre."

Por lo que respecta a la burocracia adventicia o parasitaria, cuyos miembros lo son sólo nominalmente, diremos que sólo puede interesarle la Política Nacional de la que depende la posición de sus funcionarios "palancanca" en las filas del "presupuesto". Estos policastros segundones, cortesanas, guardaespaldas, parientes, amigos, etc., no sólo son

ajenos a la política interna de las organizaciones burocráticas, sino que son necesariamente incompatibles a la democratización que beneficiaría a los burócratas que sí trabajan y dependen del servicio administrativo o civil.

SU UBICACION DENTRO DEL ESTADO.

El conglomerado humano integrante de la sociedad en general, ha sido clasificado, en cuanto que gozan o no de una organización interna, en dos categorías principales:

Grupos y Cuasigrupos Sociales.

El Estado como un agregado y conjunción de individuos que viven en constantes interrelaciones materiales espirituales, sobre un territorio y bajo una autoridad común, se identifica en su acepción más amplia e independientemente de aquellas relaciones humanas que se desenvuelven en su seno, con la categoría referente a los grupos sociales idóneamente organizados.

Dentro de la estructura social del Estado y en virtud a la desigualdad natural de los hombres y a la especialización que trajo consigo la evolución del género humano, se generan y derivan una serie de grupos y unidades divisorias de estratificación, que son las llamadas Clases Sociales.

"Las Clases Sociales son conjuntos de personas que ofrecen ciertas características fundamentales comunes, pero dichos conjuntos carecen de límites precisos unos de otros y no se encuentran organizados, razón por la cual corresponden en su estructura, a la categoría de los Cuasigrupos Sociales, que se forman sin el previo acuerdo de sus componentes. (14).

La Sociología contemporánea se inclina a considerar a las Clases Sociales como complejos culturales, económicos y de género o estilo de vida, difícil de configurarlas y separarlas con precisión, pues en sus niveles superiores e inferiores, los integrantes de unas y otras, identificables exclusivamente por una serie de características básicas que determinan e individualizan sus rasgos personales, se entre mezclan imperceptiblemente.

(14) IBIDEM, pp. 127, 3.

tamente deslindada, podemos aceptar la división tradicional de Clase Alta, Clase Media y Clase Baja, según la progresión de factores económicos, culturales y de mando, entre dichos sectores.

La dificultad que hay para precisar las clases altas o bajas se acentúa cuando se trata de la Clase Media, que constituye la zona determinante de movilidad social.

"Algunos autores sostienen que la burocracia es una clase social, sin embargo y de acuerdo con el análisis ya expuesto, debe de estimarse que es un "grupo social" definido, y en un momento dado es determinable, inclusive en el número de sus integrantes, porque éstos poseen una situación jurídica que los distingue de cualquiera otra persona, carente de ella" (15).

"...La Sociedad en los países capitalistas, se compone de clases; pero cada clase a su vez está formada por sectores definidos. En la clase media por ejemplo, la burocracia como grupo, aparece con perfiles propios que la configuran dentro de ella con bastante precisión.

La burocracia es clase media ; pero el hecho de ser la detentadora del poder del Estado, la expresión viva de éste, el medio ineludible de relación entre el poder y la sociedad, le da notable preponderancia sobre las otras clases sociales y grupos sociales y hace suponer desde luego, que ejerce influencia decisiva en muchos aspectos de la vida de las sociedades humanas..."(16)

El sociólogo español Francisco Fernández Puerta, citado por Lucio Mendieta y Nuñez, (17) dice:

"...Todos los pensadores y sociólogos que han estudiado concienzudamente la clase media, están conformes en admitir su

(15) IBIDEM. Pág. 13.

(16) IBIDEM. P.P. 13-14

(17) LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ. Las Clases Sociales. Editorial Porrúa, S.A. 3a. Ed. p.p. 155-7.

gran valor esencial, no sólo su posición intermedia que la convierte en elemento de unión y de equilibrio de las otras dos clases extremas, sino porque al ser una clase abierta — por sus dos confines, viene a establecer una transición un cambio incesante de ella misma con la clase superior y en la clase inferior, así como de refugio abierto a quienes la desgracia ha precipitado de posiciones más elevadas, haciendo posible que el desplome en el proletariado no sea tan rápido y violento..... También hay unánime conformidad entre los hombres de ciencia, al afirmar que la existencia de una clase media en un Estado, facilita una mayor diseminación del trabajo y una más equitativa distribución de la riqueza; no concibiéndose una sociedad bien constituida allí donde por carencia o debilitación de dicha clase se encuentra, frente a un exiguo número de potentados, una muchedumbre de miserables... Más adelante refiriéndose al sector intelectual de la clase media, afirma que "la desaparición en un País, de tan importante sector equivaldría a una enorme caída del mismo en la barbarie, porque destruiría todo lo que en él existiera de vida civilizada; la ciencia, el arte, la técnica y la cultura..." "...Por dichos motivos, cuantos pueblos bajo poderes extremistas, han aherrojado a la clase media, se han visto obligados a volver sobre sus pasos para reconstruir el orden de la propiedad o para buscar fuera de sus ámbitos los cultivadores de su espíritu y los técnicos de sus empresas..."

En todas las sociedades civilizadas la clase media es la conservadora y la propagadora de la cultura, desgraciadamente la preocupación de la lucha diaria por la subsistencia y su composición heterogénea hacen que su papel obedezca al predominio del proletariado o de la burguesía. A veces conservadora, en ocasiones rebelde; va de la inclinación del orden y a la disciplina, a la lucha irracional por el poder y puede degenerar en el Fascismo.

Los conjuntos de hombres que forman la clase media tienen notables diferencias y su conducta se inspira en motivos

y obedece a finalidades propias de cada uno de ellos.

Las principales actividades de la clase media son el comercio y los servicios en general y el resto pertenece a la burocracia privada y estatal u oficial. Los empleados de la burocracia oficial y privada realizan labores que a veces los asemejan a los artesanos, a los obreros calificados y no manuales, y a veces a los profesionistas y técnicos; pero ven con desprecio a los primeros y son menospreciados por los segundos.

Los comerciantes, industriales y propietarios de la clase media menosprecian a los empleados públicos que los atienden y desconfían de los profesionistas; el espíritu rutinario de los empleados se opone a la actividad independiente y personal de los artesanos, cuyo orgullo es trabajar por su cuenta. No hay pues entre ellos, intereses similares, sólo el peligro o el enemigo común los une transitoriamente.

Como consecuencia de la centralización del capital y de la propiedad, se advierte el descenso numérico de los antiguos sectores de la clase media; la industria y los grandes negocios han provocado el aumento de los obreros, empleados, técnicos y profesionistas, en detrimento de los pequeños y medianos propietarios, comerciantes e industriales, creciendo a consecuencia de este proceso, uno de sus más importantes grupos sociales; la burocracia que como los obreros, están lejos de la propiedad, dependiendo sus ingresos exclusivamente del mercado laboral.

El Estado como grupo natural, está constituido por una pluralidad de individuos que sin previo acuerdo se han unido al través del tiempo, gracias a múltiples relaciones interhumanas y a diversos acontecimientos históricos; sin embargo, para nuestro estudio, el Estado nos interesa como grupo artificial debido a que los hombres que constituyen su población, forman una unidad, gracias a la estructura jurídica, que al menos teóricamente, obedece a la voluntad de ellos mismos en su calidad de sus ciudadanos.

Así pues, el Estado resulta ser un auténtico grupo social en el que la perfección de su organización depende de la forma en que estén diferenciados y articuladas sus agru-

paciones sociales internas, de la eficacia de su ordenamiento jurídico, de la coordinación de sus funciones y de los procedimientos para realizar sus finalidades.

Entre los grupos sociales secundarios que desde este punto de vista constituyen jurídicamente al Estado, los más importantes son los que poseen una rigurosa organización, lo que hace mayor su fuerza social y su influencia sobre la sociedad en general. Estos agrupamientos presentan una variada gama que comprende grupos estatales, religiosos, políticos económicos, científicos, culturales, deportivos, filantrópicos, secretos, patológicos y mixtos. (18)

Los grupos Estatales son aquellos que ejercen el poder del Estado o participan de él, (19) limitándonos a ubicar dentro de estos y como el más importante a la burocracia.

Los grupos Estatales y por tanto la Burocraia, mantienen el equilibrio y el orden en la actuación y en las relaciones de los grupos artificiales entre sí y la sociedad; además tienen a su cargo la organización y la prestación de los servicios públicos indispensables para la realización de los fines del Estado.

Al hablar de burocracia y para los efectos del presente trabajo, no debe comprenderse al "estatus" especial de la burocracia privada, sino limitarnos exclusivamente a la burocracia oficial que en todo caso es menos independiente que aquella, depende más de su función, tiene un espíritu colectivo más marcado, una moral más imperativa y menos iniciativa propia.

Los caracteres de ambas burocracias son muy interesantes, su situación y problemas semejantes y su ubicación coincidente, sin embargo dichos aspectos rebasarían los límites de un ensayo esquemático, que sólo debe referirse a los empleados públicos, que sencillamente se encuentran circunscritos dentro del grupo social denominado llanamente burocracia estatal.

La clase predominante en la burocracia estatal, es la clase media, pero el hecho de que estos hombres meticulosos llenos de escrúpulos, figles a la letra de sus Reglamentos,

(18) LUCIO MENDIETA y NÚÑEZ. Teoría de los Agrupamientos Sociales. Fondo de Cultura Económica Pág.223.

(19) IBIDEM. Pág.225.

a las fórmulas, a los procedimientos, etc., detentan el poder del Estado y sean el medio ineludible de relación entre el Gobierno y sus súbditos, le da una notable preponderancia sobre las demás clases y grupos sociales existentes y hace suponer desde luego, que ejercerá influencia decisiva en muchos aspectos de la vida social en general.

La acción del Estado realizada por conducto de la burocracia, es superior a toda acción de masas o de cualquier comunidad, virtud a su organización y medios con que cuenta en la prosecución de sus objetivos.

Anteriormente acudimos a la etimología de la aceptación "Burócrata", señalando que es toda persona que trabaja en una oficina de Gobierno. o de Empresas Privadas; pero en uso corriente cuando se hable de burocracia, se atiende siempre a la Administración Pública... (20). Este es un concepto -- que en realidad no determina la naturaleza del Burócrata Estatal.

Los burócratas estatales son "todos aquellos personas -- que prestan sus servicios al Estado... todos los que hacen de la actividad administrativa o profesional, técnica o científica, pero relacionada con la administración Pública o dependiendo de ella, por ocupación permanente o fundamental". (21).

La Administración Pública es "una organización que tiene a su cargo la acción encaminada a realizar los fines públicos con elementos tales como: un personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares" (22).

(20) LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ. Sociología de la Burocracia. -- Pág. 25.

(21) IBIDEM. Pág. 26

(22) ANDRES SERRA ROJAS. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. México, 1965 Pág. 22.

Salvando las grandes confusiones que existen respecto de la naturaleza del burócrata estatal, al que en términos generales se ha circunscrito dentro de la llamada administración pública, que sin ser la única tarea del Ejecutivo sí les es exclusiva, al decir del Autor Francés Vedel, citado por el maestro Andrés Serra Rojas en su libro de Derecho Administrativo, estimamos que la burocracia estatal, comprende a la burocracia federal (empleados públicos que prestan sus servicios en el Poder Legislativo, en la Administración Pública y en el Poder Judicial Federal) a la burocracia estatal (Funcionarios de la Administración Pública de las Entidades Federativas y de las oficinas de las Legislaturas Locales y de los Poderes Judiciales de dichas Entidades), y finalmente los organismos Descentralizados, expresos y previstos en el Artículo 10. de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Continuando con el encuadramiento sistemático del estudio objeto de la presente investigación, es menester concretarnos a la burocracia Federal constituida panorámicamente por aquellas personas que prestan sus servicios oficialmente al Poder Legislativo Federal; a la Administración Pública, esto es, en las oficinas de la Presidencia de la República, en las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional, de Industria y Comercio, de Agricultura y Ganadería, de Comunicaciones y Transportes, de Obras Públicas, de Recursos Hidráulicos, de Educación Pública, del Trabajo y Previsión Social, de la Presidencia, en la Marina Mercante, en los Departamentos del Distrito Federal, de Turismo y de Asuntos Agrarios y de Colonización, en las Oficinas de los Territorios de la Baja California Sur y de Quintana Roo; al Poder Judicial de la Federación, es decir a los que trabajan en la Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales de Circuito, en los Juzgados de Distrito, en las Oficinas del Ministerio Público de la Federación; comprenderá así mismo a los funcionarios del Tribunal de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, de los Juzgados de Primera --

Instancia, Menores, de Paz; de Jurisdicción Mixta, en las — Cortes Penales del Distrito Federal, en los Tribunales para Menores y en sus oficinas auxiliares; en las Oficinas del Miniistro Público del Distrito Federal y de los Territorios, así como en las Oficinas de las Procuradurías, General de la República y General de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

Quienes constituyen esta burocracia federal tienen bajo su responsabilidad el ejercicio de los planes del Gobierno — del Estado Mexicano, De su habilidad y elasticidad en la acción, depende la correcta aplicación de nuestros recursos y los resultados de las decisiones Gubernamentales.

C A P I T U L O II. -

POLITICA E INFLUENCIA EDUCATIVA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.- SU EVOLUCION.

- 1.- LA ADMINISTRACION PUBLICA PRECOLONIAL.
- 2.- LA ADMINISTRACION PUBLICA COLONIAL.
- 3.- LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL MEXICO INDEPENDIENTE
- 4.- LA ADMINISTRACION PUBLICA CONTEMPORANEA.

Las dificultades, deficiencias y problemas tradicionales de la Administración Pública Mexicana, sólo pueden comprenderse, si para su investigación se le ubica, dentro de los antecedentes políticos y sociales de nuestro País, de ahí la necesidad de adentrarse en el análisis de aquellos factores que pueden provocar negaciones en la actividad administrativa y principalmente en lo que se refiere al factor humano, cuyo verdadero estudio, hasta el momento, no se ha realizado concientemente.

Para expresar con mayor amplitud el sitio tan delicado que guarda el factor humano respecto al pasado histórico de nuestras instituciones políticas experimentadas, podríamos decir con Erich Fromm, (23).

Que "El Proceso Social, al determinar el modo de vida del individuo, esto es su relación con los otros y con el trabajo, moldea la estructura del carácter; de ésta, se derivan nuevas ideologías filosóficas, religiosas o políticas, que son capaces a su vez de influir sobre aquella misma estructura y de este modo acentuarla, satisfacerla y estabilizarla; los rasgos del carácter recién constituido llegan a ser también ellos, factores importantes del desarrollo económico e influyen así en el proceso social".

(23) ERICH FROMM. El Miedo a la Libertad. Ed. Paidós, Buenos Aires. 1957 Pág. 126.

LA ADMINISTRACION PUBLICA PRECOLONIAL.

La civilización aborigen fue destruída por la conquista española y sobre sus ruinas fue implantada la civilización europea. La población dominadora fue la blanca o española, por virtud de la conquista; pero los hijos de éstos con los indios (mestizos) fueron elevando lenta, pero seguramente su conciencia y riquezas, hasta llegar a constituirse en la más activa y mejor de la nueva población mexicana.

Es frecuente aun entre los estudiosos de la materia, pasar por alto el período pre-colonial respecto a la Historia de la Administración Pública Mexicana, cuando se encuentran ricas fuentes de conocimiento en este período que demuestran el desarrollo al cual llegó la organización de nuestros pueblos aborígenes. No pecaríamos de exageración si dijéramos que a la llegada de los españoles a tierras de Anáhuac, la evolución en el ámbito de nuestra disciplina, si no se encontraba a la altura de las administraciones europeas, se regulaban con eficacia las relaciones entre hombres y entre el Estado y el ciudadano, bajo un sistema de subordinación clasista, en el que la jerarquía de los estratos sociales, marcó con precisión las garantías, las libertades públicas y las restricciones impuestas a esas libertades.

Tres pueden considerarse los grupos más avanzados en esta materia; por orden cronológico los Toltecas, los Mayas y los Aztecas, siendo indudable en todos ellos la influencia Náhuatl, como que por esto, este vocablo significa "gente que se expresa bien y habla claro". Un estudio a fondo de las tres concepciones que en el terreno de lo jurídico tuvieron cada una de estas culturas, nos llevaría sin embargo, al descubrimiento de que unas son antecedentes de las otras y de ahí que el examen de la más avanzada y depurada en cuanto al orden social y político, la de los aztecas, no sirva de ejemplo para comprender el grado de adelanto a que llegaron los pueblos pre-cortesanos en la práctica y aplicación de normas jurídicas.

Sin detenernos a considerar si el pueblo Azteca partió en su larga perigrinación de Aztlán (tierra de las garzas), para ubicarlo geográficamente y establecer las penalidades

de este pueblo antes de encontrar asientodefinitivo para el desenvolvimiento de su extraordinaria cultura; recordaremos, porque ello siempre es importante, que se da como dato cronológico el 18 de julio de 1325 como la fecha de la fundación de Tenochtitlán, creación mítica de Tenoch, el último dirigente de los peregrinos mexicanos, de quien se dice que, cansado de ver que su pueblo se diezmaba y no encontraba lugar para su reposo definitivo, inventó la excelente leyenda del águila parada en un nopal devorado una serpiente, a efecto de fijar en un islote pobre, abandonado, que se inundaba con frecuencia y en el que pocas esperanzas habían puesto los pueblos circunvecinos del lago de Texcoco, particularmente el de Azcapotzalco a cuyo señor Tezozómoc, pertenecía, por lo que era muy difícil que los arrojaran de él si pagaban tributo.

No pocas dificultades tuvieron todavía que vencer los Meshicas para establecerse en dicho islote, pues siendo aliados de las tribus ribereñas por sus actos sanguinarios en honor de su dios Huitzilopochtli, los habían arrojado de Culhuacán, de Chapultepec, de Mixcoatl y aún de Nextipac y de no poder encontrar un lugar más para su establecimiento habrían tenido que abandonar el Valle de México. Por esta razón dice Alba Ixtlixóchitl que en cierta forma Tezozómoc hacía valer su autoridad sobre el Valle, permitiendo a los aztecas asentarse en lo que constituyera más tarde la Gran Tenochtitlán, a quien inclusive unió a su reino en su lucha contra Ixtlizóchitl, siendo los mexicanos factor decisivo en las batallas que tuvieron lugar para la dominación absoluta, por parte del señor Tecpaneca de todo el Valle.

La preferencia que Tezozómoc tuvo por los mexicanos, de quienes intuyó su grandeza, le hizo antes de morir, recomendar a Chimalpopoca, tercer señor azteca, que impidiera el ascenso al poder del señorío tecpaneca, a su hijo mayor Maxtla y en cambio coronara a su hijo menor Tayatzin. Esto provocó una guerra entre tecpanecas y mexicanos en la que Moctezuma Ilhuicamina, entonces general en jefe del ejército Mexhica, convenció a Netzahualcóyotl, primo suyo y reconocido señor Acolhua, que junto con el pueblo de Tlacopan, que odiaba así mismo a los tecpanecas, se unieron en esa lucha y formaran

lo que se conoció como la Triple Alianza del Valle de México, tan fuerte, tan poderosa y tan unida, que no desapareció sino con la llegada de Cortés a México y el predominio del conquistador en el largo sitio de Tenochtitlán.

La Triple Alianza fue, por así decirlo, la organización política de los pueblos ribereños, dominados y presididos ya por los mexicanos. De ahí partió la división clasista que se impuso a todos los pueblos conquistados; de ella surgió el Teuhtli (señor absoluto y denominado por antonomasia monarca), el Tecuhtli jefe militar y el Tlamacazque (alto jerarca religioso), que fueron la base gobernante del pueblo azteca y de cuyas familias y grupos aristocráticos que los rodean, fueron electos todos los soberanos de Tenochtitlán; acomodándose a su alrededor los demás jefes políticos, militares y sacerdotales, de los barrios o calpullis primero, de los pueblos conquistados más tarde y de todo el imperio mexicano que surgió de las conquistas realizadas hasta los confines de Centro-América y más allá de la altiplanicie mexicana.

Fue en el capítulo de elecciones en el único que no se unificaron, para realizarlas, los pueblos de la Triple Alianza. La razón es que el sacrificio de Tlacopan o Tacuba representaba una facción disidente de las tecpanecas, a quienes permanecieron sometidos por carecer de fuerza militar; así es que educados a la manera de los de Atzacapotzalco, cuando fueron libres, quisieron darse un gobierno a semejanza de sus antiguos dominadores y dominarlos bajo las mismas bases políticas de ellos. En cuanto al señor de Texcoco recordemos que los Acolhuas fueron a sus vez desprendimientos Chichimecas que establecidos en Culhuacán se mezclaron con restos de antiguos Toltecas, tomando de ahí su nombre de Acolhuas, señores que se preciaban de soltura, de sus buenas maneras y de su trato exquisito. Así como los Tecpanecas dominaron en el norte del Valle, los Acolhuas dominaron en la parte sur al vencer a los Xochimilcas y a los Chalcas, sus más poderosos enemigos. En realidad la guerra que sostuvieron Ixtlixóchitl y Tezozómoc fue por el predominio total del Valle, pues no cabían en él dos grandes señores.

Al heredar Netzahualcōyotl el señorío de su padre, que de Culhuacán había cambiado la capital de su reino a Texco-

co, en donde se había hecho coronar también Tezozómoc para -- demostrar con ello su predominio absoluto, no quiso modifi-- car la ley hereditaria establecida por los Acolhuas a seme-- janza de los antiguos toltecas y continuó con la que podrí-- mos llamar monarquía hereditaria.

Los Aztecas, formados bajo otros sistemas, principal-- mente por dirigentes sacerdotes, inicialmente constituyeron gobiernos monárquicos también, con Acamapichil; que había si-- do un gran cacique y guerrero y después Huitzilihuitl, her-- mano de aquél y quien fue el que se casó con una hija de Te-- zozómoc. Esto llevo desde sus orígenes a establecer el pre-- dominio de una familia gobernante, de la cual se elegía el -- monarca o señor por cuatro electores, escogidos exclusivamen-- del grupo aristócrata (los Tecuhtlis y Tlamacas), quienes en unión del Consejo de Ancianos (reminiscencia Nahoá) y milita-- res distinguidos, señalaban primero al candidato, mismo que debía de mostrar antes de tomar el poder sus cualidades como militar, como sacerdote y como político.

Constituído el gobierno con el soberano (casi absoluto), el sacerdote supremo, los consejeros, que eran cuatro y una especie de estado mayor según refiere Sahagún; se nombraba a los jefes inferiores en los barrios o calpullis y a los auxi-- liares de éstos, escogidos casi en su mayor parte de los -- miembros de la nobleza Meshica o por lo menos educados en el Calmecca, o sea el colegio de los nobles, al que podía llegar por méritos indiscutibles algunos plèbeyos. A estos organis-- mos dirigentes, se unía el judicial, que esta constituído a -- su vez por un Magistrado Supremo, que además de funciones -- propiamente jurisdiccionales ejercía funciones administrati-- vas; podía por tanto fallar lo mismo en juicios que denomi-- naríamos civiles para distinguirlos de los penales, y de re-- visión de actos de otras autoridades; en materia penal su -- fallo era inapelable. Este Magistrado nombraba a los miem-- bros de los tribunales inferiores que se distribuían en todo el reino y que se integraban con tres o cuatro jueces según la importancia de la región en la cual ejercían a su vez ju-- risdicción. Sólo conocían de juicios civiles o causas crimi-- nales.

En cada barrio había un juez popular, si así se nos permite expresarlo, dado que eran los habitantes del calpulli — quienes lo elegían por votación familiar (los calpullis de la ciudad de México se formaron con más de doscientas familias cada uno). Este juzgador sólo tenía jurisdicción en — contiendas entre particulares y en algunas causas criminales de poca importancia (hurtos leves, lesiones que no fueran graves, contiendas entre parientes, etc.)? Lo auxiliaban — otros funcionarios menores que vigilaban o cuidaban el — trato social dentro del calpulli para prevenir la comisión de — delitos o controversias que pudieran degenerar en actos graves que alterarían el orden público. En Texcoco Netzahualcōyotl impuso a los monarcas la tarea de actuar como Magistrados Supremos y a la vez como Supremos Sacerdotes.

Todos los fallos de los jueces y de los magistrados — eran apelables ante el rey, excepción hecha, se repite, de — los dictados por el Magistrado Supremo en causas criminales.

Finalmente, existieron en Texcoco tribunales especiales para asuntos mercantiles, pues debe recordarse que la clase de los comerciantes contaba con la confianza del soberano y se le otorgaban concesiones especiales, tanto desde el punto de vista político como social.

La Triple Alianza funcionó en asuntos internos y externos de Tacuba, Texcoco y México, sobre una base de igualdad política y económica; es decir, el producto de las guerras, los tributos y los beneficios obtenidos en el comercio, se — distribuían equitativamente una vez retirada la aportación — de cada señorío o para los gastos iniciales. Se convino ya — en pleno funcionamiento de esta alianza, en que la parte militar correría totalmente a cargo de los mexicanos, quienes — dirigirían los ejércitos, solicitarían la contribución en — hombres y armas que fueran necesarias y procurarían hacer — prisioneros para el sacrificio.

En cuanto a la organización administrativa de los reinos, debe decirse con justicia, que esta fue obra conjunta — de Moctezuma, Ilhcamina y Netzahualcōyotl, monarcas excepcionales, grandes dirigentes y cuidadosos gobernantes, que — atendieron lo mismo el ramo de obras Públicas, que el mejora

miento de los servicios, la construcción de caminos y la — conservación del orden público. A Netzahualcōyotl se debe la proyección y trazo de la llamada "Vieja Albarrada de los Indios", que se levantó adelante de lo que hoy es San Cris^{to}bal Ecatepec para mantener el agua de las lagunas próximas — que elevaban el nivel del Lago de Texcoco en forma peligrosa, haciendo más frecuentes las inundaciones.

Pero indiscutiblemente fue en el ramo que llamaríamos hacendario en donde se aprecia mejor la labor administrativa de estos soberanos.—

La "Matricula de Tributos" o Códice Mendocino como también se le conoce, es el mejor patrón que pudo haberse levantado de los impuestos que cubría cada barrio cada pueblo sojuzgado, con indicación de productos, a cantidades, épocas de colecta y características de los pobladores, a efecto de conocer en qué casos resultaba necesario que el ejército acompañara a los cobradores de impuestos o calpixquis.

La Administración Pública precoresiana de principios de siglo XVI, respondió a una ordenación cooperativa del elemento humano, planificada sobre una base educativa de organización y dirección para realizar los fines de su sistema político, se trazaron premisas decisivas para precisar y cultivar la calidad humana de la clase dirigente.

El mérito personal fue el mejor conducto para llegar a los puestos públicos, en tanto que la falta de ellos aniquilaba al aspirante.

Así mismo se ponía especial interés en el adiestramiento de los jóvenes que pertenecían a la clase dirigente y — cuidadosamente se les enseñaba la historia, ritos y escritura de su País.

Por otra parte se compensaba y estimulaba a los servidores públicos.

LA ADMINISTRACION PUBLICA COLONIAL.

La conquista trajo un cambio fundamental en el régimen político, jurídico y administrativo no sólo de los mexicanos, sino de todos los pueblos aliados de Cortés y de los pueblos sometidos por los Aztecas.

Conviene aclarar previamente, que como dicen Sahagún, Mendieta, López de Gómara y otros historiadores, durante el siglo XVI se conservaron muchas de las instituciones establecidas, tanto por conveniencia derivada de la colonización, como por haberseles encontrado eficaces e insustituibles. Es más, recuérdese que las llamadas Leyes de Indias establecieron una evidente protección para el elemento indígena, al que consideraron como menor de edad para todos los efectos jurídicos.

Puede decirse así que existió una doble legislación durante la Colonia; una para los españoles y causas en que los estuvieron coludidos o bien en que los indígenas atacaran la vida o la persona de la población hispánica; otra para juzgar cuestiones de indios con exclusividad o causas en que estos sufrieron asimismo menoscabo en sus intereses o en su persona. Debe decirse con verdad, que por desgracia las autoridades del virreynato hicieron caso omiso de esta última legislación y en la mayoría de los juicios pretendían aplicar o aplicaban su propia legislación, la española. De nada valió la integración del Real Consejo de Indias, institución creada para dirigir desde el punto de vista político a las colonias, cuidando que no resultasen afectados los intereses reales (de ahí su nombre) y administrando justicia a través de llamadas Audiencias.

Fue el real Consejo de Indias, el Supremo Tribunal de la Colonia; aparte de actuar como consultor del monarca español en todos los actos concernientes a sus posesiones ultramarinas, fue un órgano político en lo correspondiente a la elección de virreyes, capitanes generales, gobernadores e intendentes; en algunos casos nombraba, con la anuencia del monarca desde luego, hasta los alcaldes y corregidores o intervenía en la elección de miembros de las diversas Audiencias, verdaderos consejos virreynales que tenían funciones -

legislativas como jurisdiccionales, o sea de tribunal de justicia.

Al Consejo lo integraban varios cuerpos que dependían de un Canciller o presidente del mismo; lo auxiliaban en sus labores ocho consejeros que podían ser doctores o licenciados, un fiscal, cuatro contadores, tres redactores y un secretario. Era además el órgano de apelación de las Audiencias y podía proponer hasta el nombramiento de empleados tanto civiles como eclesiásticos. En otro orden dictaba el pase a las órdenes religiosas, obispos y arzobispos quienes no podían tomar posesión de sus cargos si antes no obtenían el visto bueno con la única autoridad absoluta que era el Virrey, quien a su cargo unía el de Presidente de la Real Audiencia, Gobernador General, Capitán General, Intendente de la Real Hacienda y Administrador del Regio Patronato de Indias. Esto es, en la persona de este mandatario se encontraban reunidos todos los poderes coloniales y sólo daba cuenta de sus actos al Rey de España.

Otros tribunales existentes durante el período de que se informa lo fueron el Tribunal de Inquisición, que ventilaba asuntos contra la religión católica y realizaba juicios sumamente estrictos y voluminosos; el Tribunal de Minería que se creó a mediados del siglo XVIII por el Rey Carlos III para servir únicamente a cuestiones de esta índole; el Tribunal Militar de La Acordada, que castigaba delitos graves contra la disciplina militar, así como a maleantes y salteadores de caminos. Es indiscutible que estos tres tribunales tuvieron un carácter especial y de ahí que se hubiese buscado su disolución en cuanto México se hizo independiente. No puede decirse lo mismo de los Consulados de México y Veracruz, que actuaban a su vez como tribunales comunes en asuntos graves del orden mercantil y que requerían celeridad para las resoluciones que se imponían; pues se trató fundamentalmente de asuntos aduaneros, entre comerciantes y exportadores o importadores, por lo que su propia naturaleza permite aceptar sus funciones, dado inclusive lo perecedero de alguna mercancía. Actuó, si así se desea estimarlo, como un cuerpo de revisión fiscal y aduanal.

Puede verse de lo expresado, que contra las opiniones que se han aventurado, no toda la actividad de la época colonial fue contraria a los intereses del país, pese al excesivo control de España y al monopolio del comercio, de la producción y de la minería por parte de la Casa de Contratación de Sevilla, única empresa española que trató en estos capítulos con las autoridades coloniales. En realidad muchos de los antecedentes de nuestras actuales instituciones administrativas, arrancan de este período. Sin embargo, todo fenómeno de conquista, genera una relación humana compulsiva y consiguientemente negativa; los españoles vinieron a interrumpir el proceso histórico que había llevado a los antiguos mexicanos a una extraordinaria situación social, ya que la única meta que privó en el sistema administrativo español, tuvo como base la explotación inmoderada de los recursos humanos y económicos de México.

Es en el período Colonial, donde las relaciones humanas, generadas en su administración cuyo propósito único estribó en aumentar los ingresos de la Corona, se convirtieron en compulsivas, pues una de las partes resultó explotada, degradada y privada de muchos de sus derechos; fueron típicas relaciones negativas que se dan entre el conquistador y el oprimido. (Es de esta estructura política del coloniaje, de donde derivaron innumerables vicios que han dejado en la mente del pueblo mexicano un amargo resabio de todo aquello que trasluzca un principio de autoridad pública).

Nuestra experiencia histórico-administrativa, en el lapso colonial, causó honda repercusión en nuestra indiosincracia política, al no creer en la bondad de esas prácticas de gobierno, cuyo fin estriba principalmente en el lucro de la Corona Española, en detrimento de las auténticas necesidades de la población explotada de Nueva España.

Al producirse el fenómeno de la conquista, la vieja burocracia medieval española, se encontraba en un grado de tecnificación ascendente, consolidando plenamente al gobierno monárquico en una realidad institucional, sin embargo dicha tecnificación burocrática tuvo que ceder a la conservación de la lealtad de los funcionarios para la Corona, y fué este índice de confianza más que el de capa-

cidad, el que se tomó en cuenta para el proceso selectivo del personal de la administración.

Dentro de esa realidad cabe admitir, como la monarquía confrontó serios problemas generales que consistieron en vicios y corruptelas de una organización burocrática regida por finalidades tanto económicas como religiosas, organización que determinó una solidez política, durante un período de cerca de treientos años y en el que no obstante los cambios naturales de la dinámica histórica, se arraigaron determinadas prácticas administrativas que han venido borrándose a través de nuevas formas de gobierno independiente y otras cuyo estudio y abolición deben comprenderse a la mayor brevedad posible.

No podemos dejar de reconocer que dicha organización administrativa, influyó determinadamente en la aparición de la Nacionalidad Mexicana, como resultado de la síntesis de dos aportaciones sociales; la indígena y la española y valorando el arraigo trascendental de la cultura de occidente en nuestro suelo, debemos subrayar la importancia de la cultura indígena, que es necesario reivindicar y justipreciar en nuestros aciagos días.

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.

La influencia de las prácticas negativas de la Administración Pública durante la época colonial, constituyó un factor que sumado a la lucha continua de liberación, trajo como consecuencia una profunda y agobiante crisis social del México Independiente.

Al romperse los vínculos políticos con España, se proyectaron determinadas soluciones de continuidad en los procesos administrativos, que solo provocaron un general descenso económico.

La Administración Pública pasaba por fases apremiantes de verdaderas crisis presupuestales y casi toda la administración financiera de los primeros años del México Independiente, estuvo regulada, a base de empréstitos, impidiéndose con dicha inestabilidad económica, el desenvolvimiento social del País.

Por otra parte las relaciones entre el Gobierno Independiente y el Clero, no mostraban un claro deslinde, y las primeras Constituciones consagraron la unión entre el Estado y la Iglesia; se afrontó, el problema que representaba para las nuevas Instituciones democráticas, el hacer depender o relacionar a sus administraciones con las más altas jerarquías eclesiásticas.

En estas condiciones generadas por una atmósfera de anarquía, el gobierno no logró siquiera encausar la actividad económica y planear la vida social tan necesaria en esa época, el estado de crisis económica y de desorden político, se proyectó en los constantes cambios del poder, en donde alternaron Jefes de Estado, identificados con diversas posiciones políticas.

Las actividades de la Administración Pública, nunca pudieron ser satisfactorias dentro del marco política, económico y social del México Independiente, más bien estaban imposibilitadas para cumplir con sus fines. Si a ello, agregamos que los regímenes militares influían en forma notable en la organización administrativa, había que esperar solamente del elemento humano de la administración, una actividad

personalista, dispuesta exclusivamente al recibo de prebendas políticas.

Una vez llegado el caudillo, a la más alta investidura del Ejecutivo, todos se creían con derecho a una recompensa, que en todo caso debería ser la plaza o el empleo que por anteriores años había disfrutado algún otro servidor público.

Todo se traducía en un botín o repartos de cargos públicos, reinando en tales casos la anarquía, no siendo posible la continuidad o cuando menos la permanencia de determinados funcionarios, técnicos en la Administración, con el consecuente descontrol de las funciones públicas.

Un cambio trascendental que sufrió la organización Administrativa del México Independiente, fue la centralización del poder en la persona del Jefe del Ejecutivo, al depender completamente de su autoridad, las Secretarías y Organismos Públicos, dando al traste con la fragmentación de la autoridad y la atomización de la responsabilidad, características del Gobierno Colonial, sin embargo no se logró interrumpir la tendencia perniciosa de la empleomanía tradicional con dicho rompimiento de vínculos políticos con España.

Uno de los vicios que confrontaron las diversas administraciones correspondientes a este período, fue el de la deshonestidad, vicio arraigado en la Colonia y que se agudizó en determinadas administraciones gubernamentales que como la de Santa Ana, dieron margen a los más extravagantes gastos, derroches y peculados que hubieron de influir en la moral burocrática de la época.

Chávez Orozco afirma que "los puestos públicos fuerón de la baja clase media, que no tenía otra fuente de ingresos en ese tiempo falto de oportunidades económicas..... ni conocimientos de comercio.....ni profesiones, ni oficios". (24).

Como reacción al caos engendrado por el mal manejo de negocios públicos, la anarquía militar y la posición perso-

(24) CHAVEZ OROZCO, LUIS.- Historia de México. 1808 - 1836, Ed. Patria México, D.F., 1947, Pág. 248.

nalista de la clase dirigente que iba del brazo de los dignatarios clericales, surge un movimiento de reforma, no sólo legal sino también humano, encabezado por Juárez, genio político de América, que bajo la fórmula y pensamiento de "Nada por la fuerza, todo con el Derecho y la Razón", sintetizó los anhelos de una colectividad que vivía al amparo de formas institucionales decadentes.

Desvincular a la Iglesia de la política y de los negocios públicos, quitarle poderes fiscales especiales, enajenar sus extensas propiedades y desaforarla de su autonomía judicial, fue en gran parte la obra del movimiento liberal mexicano.

Con el triunfo de la Reforma se humanizan las relaciones de la administración pública y se eliminan muchos de los problemas que detenían el desarrollo de la función Administrativa. Desaparece el centralismo como tendencia política.

Los ideales Republicanos y de nacionalidad se consolidan, apartando de algunas montes obtusas, las ideas monárquicas.

El 18 de julio de 1872, murió Juárez y con su ausencia desaparecen los anhelos de reorganización y establecimiento de la paz; y no fue sino hasta el Porfiriato, cuando se reestableció el orden social, sujetándose con disciplina militar a los elementos que lo perturbaron y que pertenecían al clero, al ejército y a la burocracia.

A la postre y una vez que el General Porfirio Díaz canalizó a los componentes de dichas élites del poder al servicio de su propia política, se observó dentro de un clima de tranquilidad pública, un extraordinario progreso técnico-social y económico, gracias a la estabilidad del personal administrativo y a la diosa fortuna que desde el año de 1876, hasta el de 1910, fue fiel y abnegada para el General Díaz.

Si la Revolución y la guerra civil fueron canales de ascensión social, no debe negársele esta calidad muy importante, a la estabilidad burocrática de un momento dado.

La consolidación Administrativa y la paz lograda durante el Porfiriato, fue un hecho de trascendental importancia, sin embargo cabe notar que se formó una gran laguna social, al no existir el sanodiálogo entre los grupos económicamente

débiles y la Administración Pública; se olvido gobernar y administrar para el pueblo, rompiéndose así de nuevo el equilibrio social, al no satisfacer sus necesidades, ni escuchar -- sus aspiraciones que eran multiples, desajuste que sentó las bases del movimiento revolucionario mexicano, que a su vez -- dió vida, a la estructura sociopolítica donde se sustentan -- las instituciones contemporáneas.

LA ADMINISTRACION PUBLICA CONTEMPORANEA.

Las causas eficientes de la Revolución, se gestaron ante el grave desequilibrio de la distribución de la riqueza y de la falta completa de unidad para una mejor forma de vivir; por una parte se constituían las élites del poder o clases privilegiadas y por otra los grandes conglomerados humanos cuyo único sentimiento radicaba en la inseguridad ascendente, reflejada desde la sociedad colonial, como histórica continuidad en la explotación inmoderada de los recursos humanos y naturales del País, con el consecuente divorcio entre pueblo y gobierno.

La Revolución Mexicana obedece a un sentimiento colectivo de rebeldía, provocado, por aquellas causas de desintegración social producidos por los factores de inseguridad que quebrantaron la minada salud física y espiritual de un pueblo, que habiendo sido fuerte y progresista en la sociedad precolonial, fue encadenado a un proceso de explotación secular durante la colonia y cuyos cuadros económicos reaparecieron durante el Porfiriato.

Ante esta situación social, la administración pública que ignoró las necesidades populares, se enquistó en una inercia burocrática, que trabajó aisladamente, haciendo caso omiso de las fuerzas sociales y siguiendo una línea de conducta desingrada de la población a la que estaba obligada a servir.

La conciencia negativa ciudadana que se formó durante la sociedad Porfiriana, contó con el escepticismo reinante del mexicano respecto de las cuestiones públicas, indiferencia y repudio que se origina en todos los pueblos que han sido sometidos a los fenómenos de conquista y explotación.

A ello deberá agregarse la ignorancia y la miseria que excluye la posibilidad de formar el sentido de responsabilidad cívica, cuando los dirigentes políticos no se ocupan de formarla sobre bases de libertad y de dignidad humana, con los consecuentes y amargos frutos de un desequilibrio socio-político que impide la unidad nacional.

El ideario revolucionario pretendió precisamente la unión y el diálogo de pueblo y gobierno, tendiéndose a lograr al través de la administración pública, la dirección de la vi—

da económica para una distribución más equitativa de los bienes, servicios y productos del trabajo, sin limitarse como el Estado Liberal, a la seguridad jurídica de sus ciudadanos.

El Constituyente de Querétaro, no sólo, estructuró un nuevo sistema político en el que se garantizaría la gama de libertades contenidas en las Constituciones Liberales, sino que se adelantó a la configuración de un Estado eminentemente moderno, en el que junto a la seguridad jurídica, sus preocupaciones radicarán como fin supremo, en la seguridad económica.

Al respecto dice Antonio García Valencia (25) "Nuestro Régimen político-administrativo, además de consagrar las libertades de imprenta, de expresión, de tránsito, derecho a la seguridad social, respeto a la propiedad individual, inviolabilidad del domicilio, etc., también pone las bases de un orden en el que se tiene derecho a la utilización de los servicios públicos.

De esta suerte, tanto las libertades clásicas como el derecho a la multiplicación de esos servicios, necesariamente provocan un mejor uso de las mismas y sobre todo las llena de pleno contenido, de sentido vital.....junto a las clásicas ideas de policía, fomento y servicio público, debe agregarse una nueva categoría: la noción de gestión económica, o bien la actividad de la administración"

Nuestra Constitución de 1917, es el primer ordenamiento político en el mundo, que sin romper la armonía tradicional de la seguridad Jurídica, consagra los Artículos 27 y 123, que postulan las garantías sociales, representando, así la cobertura económica y de seguridad social de las grandes masas de la población mexicana.

El Artículo 27, declara que "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio Nacional, corresponden originariamente a la Nación" y que el subsuelo y el derecho de goce de sus productos es un derecho

(25) ANTONIO GARCIA VALENCIA.- Las Relaciones Humanas en la Administración Pública Mexicana. Ed. Porrúa, S.A. México, 1958. Pág. 66

inalienable e imprescriptible. También consagra el derecho a la distribución equitativa de la riqueza pública y de la tierra.

El Artículo 123, es el punto de partida para legislar en materia de trabajo y regulación de las relaciones obrero-patronales, sobre una base de justicia social. Genera un conjunto de normas protectoras para el trabajador y su familia a fin de conducirlo a una mejor existencia, donde las condiciones laborales le sean propias para la satisfacción de sus derechos económicos, sociales, culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su persona.

La vida institucional se nutre de la fe que los ciudadanos depositan en el poder político, en la estructura y en las funciones del Estado; debe ser la consecuencia de una depuración de los múltiples vicios que se generan en la trayectoria histórica de la Administración Pública.

El hombre de México preocupado respecto al giro que su existencia tomaría en la nueva sociedad propuesta por el movimiento revolucionario, se le entregó incondicionalmente al intuir, tanto su bienestar personal como el de su familia.

"La Revolución no ha terminado en su aspecto ideológico y sólo tiene como deuda el mejoramiento de sus sistemas de Gobierno para el logro de la seguridad económica y social del pueblo mexicano. En esta labor no sólo el administrador público tiene en sus manos la mayor responsabilidad, sino también los ciudadanos que deben junto con sus instituciones operar el tránsito de una posición escéptica y de lamento, hacia una actitud positiva que solidifique que las bases institucionales de un México mejor" (26).

Los postulados de la Revolución Mexicana cristalizados posteriormente en la Constitución, no son estáticos y toca al Estado Mexicano y a su administración, captar las aspiraciones de la comunidad cambiante; gran parte de los problemas que surgen en la dinámica de nuestra administración, se deben primordialmente al hecho de que las instituciones no han estado acordes al nivel de las variaciones sociales, económicas y culturales del país.

Afirma Laski "Todo Gobierno es un conjunto de hombres que en nombre del Estado transmiten órdenes a sus compañeros"

(26) ANTONIO GARCIA VALENCIA, Las Relaciones Humanas en la Administración Pública Mexicana. Ed. Porrúa, S.A., México,

(ciudadanos). La retención de su poder depende de su habilidad para dictar órdenes con sabiduría. La sabiduría de sus acciones como Gobierno depende naturalmente de su habilidad para alcanzar el mayor número de respuestas y para ese objeto, mientras mejor conozca las inteligencias y los corazones de sus súbditos, más probabilidades tendrá de fijar la política que debe seguir". (27).

Los postulados de la Revolución Mexicana cristalizados posteriormente en la Constitución, no son estáticos y toca al Estado Mexicano y a su administración, captar las aspiraciones de la comunidad cambiante; gran parte de los problemas que surgen en la dinámica de nuestra administración, se deben primordialmente al hecho de que las instituciones no han estado acordes al nivel de las variaciones sociales, económicas y culturales del país.

Afirma Laski "Todo gobierno es un conjunto de hombres que en nombre del Estado transmiten órdenes a sus compañeros (ciudadanos). La retención de su poder depende de su habilidad para dictar órdenes con sabiduría. La sabiduría de sus acciones como Gobierno naturalmente de su habilidad para alcanzar el mayor número de respuestas y para ese objeto, mientras mejor conozca las inteligencias y los corazones de sus súbditos, más probabilidades tendrá de fijar la política que debe seguir". (27).

Los problemas de la Administración en México se agravan cuando se está enfrente de un sistema en el que propiamente no existe una laguna de ley, sino la conducta impropia de un funcionario o servidor público; es innegable la existencia de magníficas formas legales que pueden permanecer inertes, en virtud de que los encargados de darles vida ca--

(27) LASKI HAROLD J. Introducción a la Política. Ediciones Siglo XX.- Buenos Aires, Pág.36.

encargados de darles vida carecen de las cualidades necesarias para ese cometido o se encuentran sumergidos en - - - - - la rutina o en el desinterés nacional, debemos además abolir - el fetiche legalista y reglamentarista que tiene hondo arraigo en la tradición hispánica. Ya no basta tener la fe puesta en la capacidad de las leyes, y a que muchas de ellas no se ajustan a las realidades sociales.

Sin dejar de reconocer el alcance el concepto tradicional de la centralización administrativa, concebida como un orden jerárquico debemos considerar que es más trascendental concebirla primordialmente al través del elemento humano. Las administraciones públicas del pasado canalizaron las inquietudes democráticas y de bienestar social del pueblo, principalmente al través de una política legalista, olvidando constituir junto a esta, la elevación de la calidad humana de la clase dirigente. Es la calidad de los hombres y consecuentemente su fuerza espiritual, lo que eleva a un sistema; mientras que la ausencia de verdaderos valores dentro de un régimen administrativo lo conduce a la crisis.

La administración pública de México, debiera superarse no sólo en su régimen legal que presupone la garantía, sino también en la eficiencia, ya que una u otra no se excluyen, sino se completan quedando la garantía legal como cobertura institucional de la eficacia administrativa.

Es evidente la trascendencia que encierra la reforma estructural Jurídica de la rama del ejecutivo, pero hemos de señalar la urgente necesidad de encausar sobre una base educativa la relación humana que se da entre gobernante - - - - - y gobernados.

En los momentos de transición histórica, cuando el dirigente político ha sabido la ingente necesidad de reformar las instituciones públicas sobre bases de superación humana, ha tenido siempre en cuenta que estos propósitos han de consagrarse no sólo en la planificación a corto plazo que le corresponde, sino tomando en consideración el tiempo que se tomaría - indóneamente esa reforma (largo plazo), sin olvidarse desde luego de la dinámica social y la cultura del pueblo que se encuentran estrechamente vinculadas con la administración públi-

ca.

La influencia de dichos factores, dentro de la administración gubernamental y del mecanismo político de un país como el nuestro, es inegable, ya que las deficientes condiciones culturales, constituyen una barrera a la superación del poder público. Al tomarse en consideración tales aspectos, se estará lógicamente ante una actitud de cultivo de la calidad humana, de otra suerte, nunca superaremos la etapa de las quejas, de las caricaturas populares con que nuestro pueblo manifiesta su resentimiento y su escepticismo. No se trata de apartarnos de la tradición administrativo-política en que toda acción del poder público debe estar originada en la ley y buscar el bienestar social, pero si hemos de advertir que tanto la legalidad como la búsqueda de ese bienestar dependen en su ejecución de seres humanos y través de la superación e idónea educación de funcionarios y empleados, podemos coadyuvar a la solución de nuestros graves problemas nacionales.

CAPITULO III
LA BUROCRACIA Y EL PODER

- 1.- EL ESTADO MODERNO Y SUS RELACIONES CON LA BUROCRACIA.
- 2.- DESARROLLO POLITICO Y EXTENSION DE LA BUROCRACIA.
- 3.- ESTRUCTURA Y PROYECCION INSTITUCIONALISTA.
- 4.- ORGANIZACION EMPIRICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

EL ESTADO MODERNO Y SUS RELACIONES CON LA BUROCRACIA.

El Estado se estructura administrativamente de acuerdo con un plan que le impone los propios hechos sociales, distinguiéndose una reciprocidad en relación con los súbditos o ciudadanos, que absorben ciertos deberes frente al cumplimiento de las funciones necesarias o útiles del Estado, reduciéndose dichos servicios de acuerdo con Raoul de la Grasserie (28) en tres clases:

- 1o.- Desempeño de servicios sociales por el Estado.
- 2o.- Aportación de los recursos necesarios a éste, por los individuos.
- 3o.- Aplicación por parte del Estado, de estos recursos, al sostenimiento de los servicios que le están encomendados.

SERVICIOS ENCOMENDADOS AL ESTADO.

- 1.- Servicios de Defensa.- Protegen al ciudadano contra los males que pueden lesionar y aún destruir su existencia.- En consecuencia el Estado, se organiza militarmente en prevención de problemas exteriores; para el mantenimiento del orden interior, personal y patrimonial, organiza la administración de justicia y la policía; ante las fuerzas de la naturaleza, el Estado protege al individuo mediante instituciones preventivas, de socorro y de policía sanitaria; se organiza igualmente con órganos administrativos de asistencia o de defensa social por amenazas a los medios de subsistencia ya sea por serfías o las pérdidas de las cosechas en los campos, paros, huelgas, enfermedades vejez, etc.
- 2.- Servicios de Garantía.- Llamados de autenticación. De ésta especie son los establecimientos de - - - - -

(28) RAUL DE LA GRASSERIE. Sociologie Du Droit Administratif. Bibliotheque Sociologique International Paris 1911 (Citado por Lucio Mendieta y Núñez. La Administración Pública en México 1942. Pág.11).

acuñación de moneda o de emisión de billetes, los centros de educación profesional que certifican la aptitud del — profesionalista; las oficinas que conceden patentes de invención y registran marcas de fábrica, las que verifican las pesas y medidas, las que realizan los actos del estado civil; el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, y en fin, todos los actos de certificación que enalguna forma especial, interesan a la sociedad.

- 3.- Servicios de Promoción de la Prosperidad Pública Material. Son aquellas obras públicas indispensables en toda sociedad humana para hacer posible y satisfactoria la vida común: caminos, edificios, obras de irrigación, de sanidad, puertos, etc. y que son servicios que demandan otros tantos órganos administrativos especializados.
- 4.- Servicios de Promoción de la Prosperidad Pública Intelectual y Moral.— Para esta necesidad que se acentúa en las sociedades modernas, el Estado dispone de órganos administrativos de educación pública y de instituciones que tienen por objeto mantener y promover el trabajo científico, de investigación y de estudio.

Consideramos que en esta categoría caben las denominables instituciones estéticas que tienen por objeto el desarrollo de las artes en sus múltiples manifestaciones, — porque en forma decisiva, contribuyen al progreso intelectual y moral de los pueblos.

En algunos aspectos de sus actividades, tales como las de asistencia social, las de instrucción, las artísticas, el Estado no es el único promotor y mantenedor, sino que se ve auxiliado por instituciones privadas o por particulares; pero generalmente, bajo el control o cuando menos con la vigilancia del Estado. En otros aspectos, las funciones le son exclusivas por su propia naturaleza, pues — requieren imperio y soberanía que sólo a él corresponden.

RECURSOS PROPORCIONADOS POR LOS CIUDADANOS.

En dos clases se han estimado los recursos que el Estado proporcionan los ciudadanos, para la satisfacción de sus fines:

- 1.- Contribuciones personales.
- 2.- Contribuciones pecuniarias.

Como contribuciones personales se han considerado (el servicio militar) y las aportaciones de trabajo en las obras de carácter público.

El servicio militar no es obligatorio dentro de nuestro régimen político (Raoul de la Grasserie 1911) y por lo tanto debe estimarse como contribución voluntaria de los individuos para constituir el principal organismo de defensa del Estado; el ejército.

La contribución del trabajo personal en las obras de carácter público, existió en México durante la época pre-colonial y durante la época de la colonia; pero actualmente y en términos del Artículo Quinto Constitucional, se encuentran prohibido. No obstante en muchos pueblos rurales en distintas regiones del País, por invertejada costumbre, se sigue exigiendo la contribución del trabajo personal para ciertas obras y servicios públicos, tales como construcción de caminos y telecomunicaciones vecinales, edificios, abastecimientos de agua policía, etc.

Las contribuciones pecuniarias son las conocidas con el nombre de impuestos y vienen en gran parte a sustituir a las de carácter personal, puesto que el Estado contando con los recursos pecuniarios que le son aportados por los ciudadanos, en vez de obligarlos a prestar determinados servicios, los organiza y sostiene con personas que voluntariamente se dedican a desempeñarlos mediante una retribución.

La administración pública tanto para los servicios que exige la aportación personal como los que solamente requieren el pago de impuestos, necesita contar con una serie de organismos que atiendan las múltiples cuestiones, trabajos y actividades relacionadas con ellos.

APLICACION DE LOS RECURSOS DEL ESTADO A LOS SERVICIOS PUBLICOS.

En México, es el Congreso de la Unión el encargado de fijar las contribuciones en relación con el presupuesto, y

en seguida hay una serie de organismos administrativos de -- carácter hacendario y financiero, que se ocupan en distribuir los recursos pecuniarios del estado para su aplicación a los diversos servicios mediante sistemas de funcionamiento más o menos complicados..."

La Burocracia Estatal está organizada y diversificada en sus funciones para realizar los fines del estado que son: -- mantener su propia existencia, mantener la seguridad interna y externa de sus habitantes y promover el bienestar material de la sociedad y el desarrollo de la cultura.

El Estado como todos los agrupamientos sociales, nace y vive gracias a los actos de los individuos que lo forman. -- La existencia del Estado se integra tanto con la conducta de los hombre que lo habitan como con las condensaciones de los procesos sociales que reperbran sobre ellos.

El Estado nació como resultado de la división de la sociedad en clases sociales. Los grupos dominantes lo utilizaron para asegurar sus intereses y han terminado presentándolo como algo necesario e imprescindible en la sociedad, para garantizar el equilibrio de las clases sociales. El Estado aparece como una entidad "imparcial", por encima de las clases sociales, cuando en realidad es, al menos en muchas ocasiones, el instrumento de los poseedores del poder.

Así, casi sin sentirlo, ha surgido el Estado moderno, al que se haya sometido el hombre; el dominio de los gobiernos sobre los miembros de la sociedad "ha variado a lo largo de la Historia, no solamente por la extensión de la zona gobernada, sino también por el grado de intervención en la vida de los individuos " (29).

A partir del siglo XV, la concentración del poder estatal ha venido aumentando a la sombra de la soberanía del pueblo, pues la elección de los gobernantes garantiza aparentemente la libertad; pero la realidad es otra puesto que hacer libres a los hombres políticamente, no es el acto mecánico

(29) RUSSEL BERTRAND. Autoridad e Individuo. Fondo de Cultura Económica. México, 1954, Pág. 33.

de votar cada cierto tiempo sino su auténtica participación en las decisiones gubernamentales. El despotismo administrativo puede coexistir con el sufragio que elige (incapaz de exigir responsabilidades); mas no coexistir con la participación popular, que si bien puede conferir el mandato de ley y de la salvaguarda de la libertad de los gobernantes, también puede limitar, modificar y revocar las facultades que les confieren como simples funcionarios del pueblo soberano y no como dueños permanentes de poder inenajenable.

Si el poder del estado se hace sentir sobre la población en general, que sólo sabe de su existencia cuando paga impuestos, acude a actos cívicos, comete delitos o sufre los desmanes de los cuerpos de vigilancia, el hombre que trabaja para él, se ve constreñido entre sus derechos como ciudadano y sus deberes para con el Estado como su trabajador que es. Participar en la vida pública o retener su empleo en su disyuntiva de todos los días.

Las relaciones entre el estado y la burocracia federal son más fáciles de precisar desde un punto de vista jurídico que desde el político.

Cuando tomamos al estado desde un punto de vista estrictamente jurídico, aparece como una persona colectiva cuya única diferencia con las otras personas colectivas reside en el orden jurídico que la constituye.

Mientras que las personas colectivas que residen en el Estado son creadas por órdenes jurídicos parciales, éste y desde un punto de vista formal, es creado por el orden jurídico nacional.

Este concepto formal del estado es distinto del material que designa al aparato burocrático formado por los funcionarios estatales.

El Estado entonces, desde un punto de vista material, es una persona colectiva constituida por un orden jurídico parcial que, como dice Kelsen, "constituye al fisco y determina las actividades de los funcionarios pagados por él" (30).

(30) H. KELSEN. Teoría General del Derecho y del Estado. México UNAM 1949. Pág. 206.

Así pues, el Estado que ya guarda relaciones con los burócratas desde un punto de vista formal o sea el orden jurídico total, se le relaciona igualmente con el orden jurídico parcial que constituye al Estado materialmente.

Este orden jurídico parcial se realiza al través de la conducta de los hombres que el Estado designa y autoriza expresamente para realizar las funciones gubernamentales siempre de acuerdo con los procedimientos en él especificados.

"Como sujetos de deberes y derechos el Estado y el individuo son iguales" (31). En tal virtud no hay ninguna diferencia jurídica entre el Estado como propietario, arrendatario, o patrón, cuando los derechos y deberes de unos y de otros son los mismos, lo que ocurre a menudo.

Ahora bien, "Los deberes y derechos del Estado son los deberes y derechos de individuos cuyas conductas se imputan a aquél" (32).

En tales condiciones, cuando un juez órgano del Estado, conoce de un caso en el que el demandante o el demandado es otro órgano del Estado, no es exacto que el Estado sea juez y parte, aunque haya dos órganos de una misma persona colectiva. El derecho está a salvo, a menos que haya una evidente parcialidad, la cual sería humana pero no jurídica.

La ejecución del Derecho, es llevada a cabo por el llamado poder ejecutivo y por los órganos jurisdiccionales. El poder ejecutivo es, a menudo, subdividido en dos funciones diferentes: la política y la administrativa. La primera comprende una serie de actos que tienden a la dirección de la administración y que, por ello, son políticamente importantes. Estos son los actos que realizan en forma exclusiva los altos funcionarios de autoridad.

Sin embargo esta división tiene un carácter más político que jurídico, pues desde el punto de vista del derecho toda la actividad del poder ejecutivo es la realización de la función administrativa.

(31) H. KELSEN. Op. Cit. Pág. 215.

(32) IBIDEM. Pág. 214.

La esfera de competencia que constituye el aspecto objetivo del cargo, no configura una personalidad jurídica (33), es por eso que cuando el Estado como persona colectiva configurada por el orden jurídico nacional, actúa a través de sus órganos, no es que esté en ninguna relación jurídica con ellos, lo que sucede es que el Estado es el que actúa.

Pero el orden jurídico nacional que configura a la persona colectiva que es el Estado, sí puede entrar en relaciones con la persona colectiva que es la burocracia, a la que configura un orden jurídico parcial, esto es, el Estado — desde un punto de vista material. El Estado realiza sus funciones a través de sus funcionarios con los que entra en relaciones jurídicas de variados alcances.

Los altos funcionarios de autoridad, muchos de ellos — elegidos por el pueblo, expresan la voluntad del Estado, — mientras que los funcionarios de autoridad que integran la burocracia federal directiva o de confianza y los funcionarios de gestión, que se agrupan en las burocracias de escalafón, son los hombres que ejecutan las decisiones por medio de las cuales se realiza la administración de un país.

En esta forma, cuando se analizan las relaciones entre el Estado y la burocracia desde un punto de vista estrictamente jurídico, no es imposible determinar el régimen jurídico en que están colocados los burócratas federales.

El Estado y sus funcionarios están en una relación jurídica que no difiere en absoluto de la que se establece entre un patrón y sus trabajadores, que esta relación debe tener matices diversos según la función que realicen las distintas categorías de funcionarios o que obedezca a la jerarquía de la persona colectiva que los emplea, es otra cosa. De la misma manera que en las empresas privadas (personas jurídicas colectivas), en el estado hay y habrá siempre trabajadores de base, de confianza, eventuales, etc., cuyo régimen jurídico presentará variantes, pero no podrá ser una relación

(33) ANDRES SERRA ROJAS. Derecho Administrativo. Porrúa, Hnos. S.A. México, 1965, Pág. 367.

de trabajo.

Las demás explicaciones que intentan justificar la existencia de un régimen jurídico de "especialísimos perfiles" entre el Estado y sus funcionarios, constituye una ideología que oculta o pretende ocultar al menos, un abuso por parte del Estado o mejor dicho, de los grupos minoritarios que detentan el poder, en perjuicio del derecho de los funcionarios, cuya justificación podrá encontrarse en la política mas no en el derecho.

Max Weber ha dicho que "el cargo no es una profesión — que coloca al funcionario en condiciones especiales, pues dicho cargo no es considerado de hecho ni derecho, como fuente de emolumentos o como sujeto de un contrato libre de trabajo, sino que implica un deber específico de fidelidad a la función que desempeña y esa función no está ligada a persona alguna, sino que se pone al servicio de un finalidad objetiva impersonal" (34).

El maestro, que combate la enajenación del hombre ante instituciones como el Estado, pareciera que justifica esta enajenación cuando se trata de los funcionarios, porque decir que están sujetos a un deber específico de fidelidad a la función que desempeñan, que están al servicio de una finalidad objetiva impersonal, es decir simple y sencillamente que el burócrata federal debe aceptar los derechos que buena mente le conceda el Estado, en función de sagrados intereses que no conoce, ni se le dan a conocer y, por otra parte, el maestro citado no nos dice qué relación jurídica se establece entre el Estado y sus funcionarios; nos dice que no es — laboral, pero no nos explica qué es entonces.

Max Weber, afirma que "La ocupación de un cargo — es considerada — como la aceptación de un deber específico de fidelidad a cambio de la garantía de una existencia asegurada...." (35).

(34) MAX WEBER. Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica. T. IV Pág. 85.

(35) IBIDEM. Pág. 88

Dice además que la relación entre el Estado y sus funcionarios no es de trabajo.

Una vez más, sabemos lo que no es la relación entre el Estado y la burocracia; una vez más pareciera que a nombre de intereses generales imprecisos, los hombres de la burocracia debieran servir al Estado a cambio de una relativa comodidad personal, pero a cambio también de la renuncia a sus derechos como miembros de la sociedad, para servir a los intereses del Estado.

La tesis unilateral de las relaciones entre el Estado y sus funcionarios, sostiene que la relación entre ambos se regula unilateralmente por el estado y que no se requiere del consentimiento del funcionario porque se trata de una obligación impuesta por el poder público.

Esta tesis niega simplemente el derecho de los hombres a desempeñar un trabajo en la forma que les convenga, y preconiza una dictadura del Estado en la que los ciudadanos no tienen siquiera la posibilidad de elegir sus actividades.

Por fortuna es una tesis que casi sobrevive solamente en la teoría.

Sin embargo, algunos autores siguen sosteniendo que las relaciones del Estado con sus trabajadores, se regulan de manera estatutaria o reglamentaria, por lo que los derechos y obligaciones de los funcionarios se fijan en las leyes o reglamentos. Esto sería admisible si el derecho fuera realmente creado con la participación del pueblo, pero nunca si estas leyes o reglamentos son obra de una minoría en la que no participan la mayor parte de los funcionarios.

Algo similar podría decirse de la tesis del acto condición, que deriva de la voluntad del Estado y del particular nombrado, así como del efecto jurídico que origina; la aplicación al caso concreto de las disposiciones legales pre-existentes, mismas que pueden ser cambiadas en cualquier momento sin necesidad del consentimiento del empleado.

Tanto la doctrina como los tribunales están de acuerdo en que el trabajador al servicio del Estado, tiene el mejor derecho a obtener las mejores condiciones de trabajo, a lo que ya no parecen dispuestos es a permitir que los funcionarios puedan hacer efectivo ese derecho.

El maestro Serra Rojas, ha dicho que "en nuestro régimen la facultad del Congreso de la Unión para crear y suprimir empleos, es una consecuencia de su calidad de órgano soberano y le corresponde decidir sobre esta facultad, pero el empleado tiene derecho a que se le respeten los derechos que las leyes les otorgan frente al poder público, mientras que estén vigentes"(36). Lo que el maestro no explica es cómo pueden hacer valer sus derechos, ya no un burócrata federal, sino un individuo cualquiera frente a un órgano soberano. -- Tal vez se trate de una confusión terminológica; pero como quiera que sea, el que es soberano es el pueblo, el Congreso no es sino su representante y debiera ser responsable ante él. Pero como la participación del pueblo a que pertenecen los burócratas desde luego, se limita a nombrar a los que hacen el derecho, nos encontramos con estos problemas de los órganos soberanos que no sólo le han enajenado al pueblo la creación del derecho sino también su libertad.

Cuando se reformó el artículo 123 de la Constitución -- para incluir en él, al régimen jurídico que regula las relaciones entre el Estado y los burócratas federales, se dijo textualmente: "Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patronos, es de distinta naturaleza que la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que estos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que deba ser siempre tutelado (37).

A mayor abundamiento se ha dicho que el hecho de que el artículo 123 contenga dos secciones, comprueba que el Estado no quiso equiparar plenamente las relaciones de sus servidores con las demás relaciones obrero-patronales, sino que

(36) ANDRES SERRA ROJAS. Opus. Cit. Pág. 431.

(37) IBIDEM. Pág. 396.

buscó el predominio de los intereses generales sobre cualquier otro interés particular.

La iniciativa de reformas al Artículo 123 tuvo razón — al manifestar que las funciones y fines del Estado son distintos a los de las empresas privadas, en la que no tuvo — razón, fue al afirmar que esos fines y esas funciones reclaman la sumisión de un cuerpo de ciudadanos por sólo hecho de servir a la sociedad. Como si este agregado cada día de proporciones inimaginables, no formara parte de ella.

Afirmar que la reforma constitucional no menoscabó los derechos de los funcionarios, sino que los robustecieron — y ampliaron, sería ignorar la grave discriminación de que se hace objeto a los trabajadores al servicio del Estado.

"La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, invariablemente ha interpretado que el equilibrio a que hace referencia la Constitución y la ley de la materia, es el que debe existir entre una empresa determinada y sus obreros y no entre ellos y las condiciones generales de la vida en el país en un momento dado".

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia ha emitido entre otras las Ejecutorias siguientes:

1.— "No es correcta la tesis de que como los trabajadores del Estado no son sino una fracción de los trabajadores en general, deben aplicarse a aquellos, las disposiciones que rigen para estos, pues si es verdad que desde el punto de vista gramatical la palabra trabajador comprende a todo aquél que desarrolla una actividad física o intelectual o cambio de una retribución convenida, también lo es — que los trabajadores al servicio del Estado, celebran un contrato de trabajo de naturaleza suigéneris, que entraña — en realidad un acto administrativo, y es por ello que el artículo 2 de la Ley Federal del Trabajo, establece que los servidores públicos, no son sujetos del derecho obrero, sino que sus relaciones para con el Estado, deben regirse por una ley especial. (38)

(38) IBIDEM. Pág. 396.

II.- "No puede decirse que la tesis sustentada por la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia en materia de suspensión, tratándose de los conflictos obrero-patronales regidos por la Ley Federal de Trabajo, sea aplicable por analogía en las relaciones del Estado con sus empleados, pues aún cuando es cierto en términos generales que existe una relación de trabajo entre el poder público y sus servidores, también lo es que esta relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo tal y como está previsto en nuestra ley laborista, supuesto que esta tiende esencialmente a regular las actividades del capital y del trabajo como factores de la producción, o sea en funciones económicas; lo que no sucede tratándose del poder público y de sus empleados, porque las funciones encomendadas al Estado no persiguen fin económico, sino más bien un objetivo de control para la conveniencia de los componentes de la sociedad. Es por ello que no puede afirmarse que exista paridad en los fenómenos jurídicos enunciados y por lo mismo lógicamente no puede aceptarse que la Jurisprudencia sustentada en relación con la suspensión tratándose de un verdadero contrato de trabajo, haya de regir ese mismo fenómeno cuando se trata de trabajadores al servicio del Estado". (39).

III.- "Los trabajadores al servicio del Estado no gozan de las prerrogativas que para los trabajadores consigné el Artículo 123 de la Constitución, ya que este tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren y median entre las relaciones del poder público con los empleados que de él dependen". (40).

IV.- Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado realizadas como actividades de gobierno, de poder público, que -

(39) IBIDEM. P.P. 396-7

(40) IBIDEM. P.P. 395-6

implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio lo realiza en definitiva el estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden -- como voluntad o acción del Estado, lo que no ocurre tratándose de los servidores de los Organismos Descentralizados, quienes por su peculiar naturaleza quedan fuera de la órbita del poder público, dedicadas a la realización de servicios públicos que no implican soberanía e imperio". (41).

De acuerdo con estas ejecutorias la Suprema Corte de -- Justicia y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, nos dicen lo que no es la relación entre el Estado y sus funcionarios; pero no nos dicen cuál es la naturaleza exacta de -- esta relación, es más, en la primera ejecutoria, la Corte -- nos dice que la relación entre ambos tiene el carácter de -- un acto administrativo, cuyas características fundamentales son: emanar de una autoridad administrativa en el ejercicio de una potestad pública y ser unilateral; lo cual constituye simplemente un acto autocrático.

En la segunda y tercera ejecutorias, después de insistir en que la relación entre el Estado y sus funcionarios no es de trabajo, nos dice "Que los fines del Estado no coinciden con los que las empresas privadas, afirmando posteriormente en la cuarta, que el régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no es aplicable a los -- Organismos Descentralizados por tratarse de instituciones -- que prestan fundamentalmente servicios públicos, lo cual se contradice con lo dispuesto expresamente en dicha ley, lo -- que, seguramente hará cambiar el criterio de la Corte, al -- menos respecto de lo que sí comprende expresamente la ley.

Por otra parte la Corte ha establecido:

"No existe ya razón para negar en forma absoluta, el -- derecho de ocurrir a la vía de amparo a los órganos del poder público, cuando ellos en realidad, por actos del propio poder, que autolimitando su soberanía y creando derechos públicos subjetivos en beneficio de los particulares con quie-

(41) IBIDEM. Pág. 372.

nes tienen relaciones de carácter jurídico, se han colocado en el mismo plano que los propios particulares para dirimir sus conflictos de intereses, litigando ante un organismo que en rigor es jurisdiccional, aunque que con jurisdicción especial, como sucede con el Tribunal de Arbitraje. En otros términos, cuando el Estado no hace uso libre de su soberanía, sino que limitándola, sujeta la validez de sus actos a las disposiciones de un organismo capacitado para juzgar de ellos, resulta equitativo, lógico y justo, que tenga expeditas las mismas vías que sus colitigantes ante la jurisdicción creada en defensa de sus intereses, y así hay que concluir, que puede usar de los recursos, tanto ordinarios como extraordinarios, equivalentes para ambas partes."

Así pues el Estado, poder soberano en todas las ocasiones en que se trata de determinar la naturaleza de sus relaciones con sus funcionarios, aparece aquí como asimilado a los particulares—concretamente a los patrones— cuando se trata de emplear recursos contra los mismos.

Como se dice vulgarmente, para los funcionarios "La Ley del Embudo".

La fuerza del gobierno ha mellado el espíritu de lucha de sus funcionarios y la técnica clasista que inspiró en las primeras etapas el movimiento burocrático, se ha ido transformando hasta llegar al momento actual en que las declaraciones de principios de casi todos los sindicatos de funcionarios, reconocen la pretendida naturaleza suigéneris del Estado como representante del pueblo (del que forman parte los funcionarios) cuando que la realidad es que él representa a los propietarios del poder o de la propiedad tanto por la falta de democracia como porque nuestro país, dígame lo que se diga, en un estado de tipo capitalista con todo lo que ello implica.

Teóricos y políticos afirman que ni en los países denominados de democracracia popular o comunista, donde el Estado es considerado una institución transitoria, se considera al estado como patrón, con lo cual sólo se demuestra una ignorancia absoluta, pues el estado del mundo socialista se caracteriza por la dictadura de la mayoría, a la que normalmente pertenecen los funcionarios.

Ellos son parte del grupo al que el estado representa, cosa que no sucedió con los países de tipo capitalista, aunque se trate de un capitalismo de estado, que no es todavía el caso de México donde la burguesía es cada día más fuerte.

Los burócratas federales deciden o ejecutan decisiones que representan la voluntad general; pero su posición de medios de los fines gubernamentales, los hacen retaguardias más que promotores en la política administrativa del país.

En cuanto al aspecto asociativo de los funcionarios, podemos decir que como consecuencia lógica del Artículo 9 Constitucional, se consignó en la facción X del apartado B del Artículo 123 del propio ordenamiento, en los términos siguientes:

"Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes" y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado, reglamenta este derecho de asociación de los funcionarios, en su título IV.

La burocracia es la parte de la clase media que más se asemeja a los obreros, sin embargo nunca ha manifestado su interés y conciencia en la política interna de sus organizaciones; para los burócratas, los sindicatos, aceptados instrumentalmente, son alternativas para los medios individuales tradicionales de obtener las metas usuales del éxito.

Independientemente de la inexperiencia y juventud del movimiento sindical burocrático, los sindicatos de funcionarios sólo pueden aspirar a representar los intereses de sus miembros, cuando son estos los que deciden cuáles son las finalidades que deben perseguirse, procurando que los funcionarios tengan voz en las determinaciones de las condiciones de empleo y de trabajo.

Lograr todo esto exige el establecimiento de un aparato burocrático que permita la autocrítica, pero los sindicatos burocráticos por el sólo hecho de estar formados por funcionarios que normalmente comparten la ideología política de los grupos mayoritarios o más fuertes, casi nunca podrían librarse de ser sindicatos unipartidistas en donde la mayor parte de sus miembros carece de la posibilidad de oponerse a las propuestas de los líderes que, por lo general, son apoyados por una gran mayoría, aquí es casi inevitable la -

dictadura de la mayoría que en aras de la estabilidad política indispensable para asegurar la coexistencia de la sociedad, es más conveniente que una democracia absoluta, que sería destructiva.

Hasta la fecha, la acción de los sindicatos de funcionarios es determinada, más que por la voluntad de sus miembros, por la "generosidad del gobierno" (en realidad de los altos funcionarios de autoridad que los han convertido en un instrumento más de la burguesía para sustentar sus posiciones).

Resulta en estas condiciones insensato que un sindicato suponga que la ley se aplicará a ellos de la misma manera que a sus patrones.

"En todas las situaciones críticas, los gobiernos tienen la última palabra en un conflicto, con el argumento de que el gobierno es soberano, da órdenes a todas las demás entidades de la comunidad, si así le conviene, y no las recibe de ninguna". (42).

La doctrina ha negado a los sindicatos burocráticos el derecho de huelga, con base en innumerables argumentos, que sólo dejan entre ver su incompatibilidad con la noción de servicio público, olvidando que las relaciones que guardan el grupo social de los funcionarios como persona colectiva, con la persona colectiva que es el Estado, no tienen necesariamente que ser armónicas.

La evolución manifiesta de la teoría en México, ha concedido a los funcionarios de base, el derecho de huelga y — aún cuando su ejercicio no se haya planteado una sola vez, — estamos seguros de que ante una crisis de este tipo, e independientemente de la serie de limitaciones consignadas, el gobierno reduciría sus efectos con base en la subordinación impugnanada.

"De acuerdo con la realidad política mexicana, el derecho de huelga no será ejercicio en un futuro próximo por los

(42) HAROLD LASKI J. Los Sindicatos de la Nueva Sociedad. — Fondo de Cultura Económica, México 1957 Pág. 21.

burócratas, pues les pasaría lo mismo que a los ferrocarrileros, petroleros, telefonistas, trabajadores de aviación civil, electricistas, etc. (43).

Si el panorama presente y futuro de las organizaciones - burocráticas no es muy alagüeño, más lamentable es que la falta de democracia y educación interiores, que en todo caso son los principales promotores de su superación, no hayan sido -- objeto a la fecha, de una decisiva y conciente planificación por parte del Gobierno Mexicano.

(43) ANTONIO ORTIZ URBINA. El Derecho Como Expresión de la -- Burocracia. Tesis Facultad de Derecho UNAM. 1968; Pág.-- 94.

DESARROLLO POLITICO Y EXTENSION DE LA BUROCRACIA.

La burocracia es una consecuencia de la diferenciación predatoria, los empleados proceden de las transformaciones sociales que la guerra ha hecho sufrir a los Estados. En algunos países, el movimiento burocrático viene produciéndose exageradamente; disminuyendo por tanto las energías vivas — del pueblo, porque muchas unidades que se consagran a la empleomanía disminuyen el contingente que podría tener la industria y la agricultura. En México el peligro burocrático es cada vez mayor, profesionistas liberales al terminar sus carreras en vez de acrecentar la fuerza de la organización social, la disminuyen consagrándose a poblar el denso ejército de la administración pública; pero el defecto se deriva del ejemplo español. En España existe el predominio de los funcionarios; y es causa primera de la absurda centralización y el caciquismo que impera en el país. Por eso México como en España se ha llegado a decir algo que sería obsoleto en cualquier parte; "Suprimamos bachilleres y prodiguemos agricultores, comerciantes e industriales; restemos institutos y multipliquemos escuelas de artes y oficios así como prácticas de agricultura; hágamos fecundas universidades y escuelas especiales; no aspiremos a empollar un sabio, sino a educar muchos millones de hombres". (44).

En una democracia, la burocracia "es un instrumento de poder de primer orden para aquél que controla el aparato burocrático". (45).

"En condiciones normales, poseer la dirección de una burocracia ampliamente desarrollada, entraña siempre un alto poder. El dirigente político al enfrentarse al funcionario experto en el manejo de la administración, se halla como el aficionado frente al profesional. Esto ocurre aún cuando el

(44) Prólogo al Libro de Demolins, "En qué consiste la Superioridad de los Anglosajones, por Don Santiago de Alba.

(45) FROM. MAX WEBER. Es says in Sosology. Traducido por H. H. Gerth y C. Wright. Mills Nueva York. Oxford University Press. 1946. Pág. 228.

"diregente" a quien la burocracia sirve, sea todo un pueblo provisto con las armas de la iniciativa legislativa, el referendun y el derecho a remover funcionarios, o un parlamento elegido.... sobre bases democráticas y con derecho a votar un retiro de confianza o con la posibilidad concreta de hacerlo". (46).

En el totalitarismo se da el caso contrario en que la contratación burocrática del poder destruye el proceso democrático, pero no es lo único que afecta, la misma tendencia puede observarse en las organizaciones políticas, en las sociedades anónimas donde el poder que por derecho corresponde a los accionistas es ejercido por los funcionarios de la compañía; y en aquellos sindicatos donde el poder propio de las bases es transferido a los dirigentes. Esto es lo que hace que algunos investigadores afirmen que la actual tendencia a la burocratización, acarreará la decadencia de las instituciones democráticas. Si bien esta opinión puede parecer muy fatalista, no hay duda de que el peligro es existente y para protegernos de él y a la vez mantener este eficiente mecanismo administrativo, debemos en primer término, lograr una completa comprensión del funcionamiento de la burocracia. Si bien el conocimiento no es sinónimo de poder, la ignorancia facilita el sojuzgamiento. De ahí que el estudio de las organizaciones burocráticas sea importante en una democracia.

Se ha dicho que la burocratización constituye por una parte, una fuerza revolucionaria y por la otra un potente instrumento de reacción que hace virtualmente imposible alterar la estructura institucional.

En las grandes y complejas sociedades contemporáneas, la realización de nuevas políticas sociales requiere una maquinaria burocrática. Júzguese el caso de las invenciones que suelen considerarse fuente espontánea de cambio social, por ejemplo, la bomba atómica.

Seguramente la bomba atómica no existiría sin la brillantez del pensamiento de Enrico Fermi y otros científicos, pero no fueron solamente sus ideas las que permitieron su existencia, también fué necesaria una compleja organización burocrática para producir bombas atómicas y para proporcionar a los científicos, laboratorio donde pudiesen trabajar conjuntamente en los inventos y su perfeccionamiento. Claro que no todos los cambios de la sociedad moderna, se instituyen burocráticamente. A cada momento surgen nuevas costumbres sin que medie una organización burocrática, pero la introducción deliberada de una innovación social en gran escala, implicada en la producción de nuevas armas o el refuerzo de una ley, depende de los métodos burocráticos de administración.

Los sindicatos y sus implicaciones son un claro ejemplo de esto.

Los trabajadores se organizan para lograr la meta común de mejorar su nivel de vida. Establecer un sindicato frente a la oposición de los empleadores, fué y sigue siendo, una tarea dificultosa. Esto necesitó que muchos trabajadores dejaran de lado sus intereses económicos, al menos temporaneamente, perdiendo a menudo su trabajo y a veces su misma vida, ya que eran idealistas cuyo objetivo principal consistía en la creación de una efectiva organización laboral.

La necesidad de este idealismo en el establecimiento de los sindicatos fué señalada hace ya un siglo por Carlos L. Marx, quien describió el proceso de desplazamiento de metas de los trabajadores, que movidos en un principio por la defensa de los salarios, no tienen empacho posteriormente para sacrificar buena parte de estos, en aras de la defensa de su organización.

El desplazamiento de metas acarrea frecuentemente una preocupación por conservar el aparato burocrático a expensas de sus objetivos básicos. El principal interés de los miembros de un partido o de un sindicato consiste en fortalecer la organización, no sólo porque de ellos depende su supervivencia, sino que porque también se necesita una poderosa maquinaria para luchar en favor de las anheladas reformas.

De este modo y de un punto de vista radical, las organizaciones se convierten de un medio en un fin.

Corrientes más conservadoras indican que los sindicatos primarios nunca abandonaron sus objetivos originales, — por el contrario, los obtuvieron y lucharon por nuevas reformas de mayor alcance; proceso que puede denominarse frente al de desplazamiento de metas, como "sucesión de metas", puesto que al alcanzarse los objetivos originales, se convierten en bases para otros nuevos. En este caso se hayan no sólo los sindicatos, sino también otras organizaciones marcadas por la imprenta de la burocracia.

Quando se establece una organización con el propósito explícito de realizar objetivos específicos, se espera que la rija el principio de la eficacia. Una organización basada sobre este principio, es lo que se llama una burocracia.

Así definida, la forma de organización burocrática es fundamentalmente diferente tanto de la forma democrática como de la autocrática. En ella no predomina el deseo de la mayoría ni las preferencias personales de un dirigente ni de una camarilla, sino el juicio racional de los expertos. Si bien de las estructuras burocráticas participan tanto elementos autoritarios como concesiones a los principios democráticos, la regla última para la evaluación de tales elementos es la eficiencia. Teóricamente, la obediencia bien disciplinada a la autoridad no es en sí misma tan valorada como en la autocracia, pero sí la favorece en la medida en que contribuye a la coordinación efectiva y a la uniformidad de las operaciones. Del mismo modo, en tanto que una democracia implica necesariamente una oposición intrínseca ante las desigualdades pronunciadas, la burocracia las reduce, principalmente porque dificultan las realizaciones óptimas. La burocratización supone que la eficiencia es superior a todos los demás valores en la formación y desarrollo de la organización.

Pero cuando los hombres se organizan para definir sus ideas predominantes y acordar entonces objetivos comunes, su propósito exige que el principio básico que los gobierne sea la libertad de disentir.

En este tipo de organización democrática se espera que

las consideraciones de eficacia se subordinen al propósito central de estimular la libre expresión de las opiniones en conflicto. Por supuesto los métodos democráticos no son la forma más expeditiva de arribar a decisiones, sea para una sociedad total o para asociaciones limitadas (como por ejemplo un sindicato). Que se puede lograr una mayor efectividad dejando en el dirigente la decisión de cuáles serán -- los objetivos a seguir, es aquí de poca importancia, puesto que, probablemente esta -- -- -- -- -- política no lograría el propósito de determinar aquellos objetivos compartidos o que expresen el punto de vista de la mayoría. Incluso para asegurar el predominio de esta última condición, debe imponerse una limitación a la mayoría misma. Esta no debe ahogar la expresión de ninguna minoría por pequeña que sea, o por extremas que sean sus ideas, ya que si hoy no se oyen las voces disidentes, las decisiones de mañana no resultarán democráticas.

Las estructuras burocráticas y democráticas se diferencian entonces, por su principio organizativo dominante: eficiencia o libertad de disensión. Cada uno de estos principios es apropiado para un propósito y no para otro. Cuando los individuos quieren determinar los objetivos sociales que representan los intereses de la mayoría, es necesario proporcionar oportunidad de que puedan expresarse todos los puntos de vista en conflicto. En contraste con ello, cuando la tarea es la realización de unos objetivos sociales, el problema esencial consiste en descubrir los medios eficaces, -- aunque no sean necesariamente los más populares para llevarlos a cabo. Los valores democráticos no sólo exigen que las metas sociales sean determinadas por decisión mayoritaria, -- sino también que instrumentalicen los métodos más efectivos, es decir, se establecen organizaciones dirigidas de manera burocrática antes que democrática. Es esta necesidad de la eficiencia burocrática la que puede llegar a amenazar a aquellas instituciones para las que es esencial la libertad de disensión y donde la meta central es capacitar a los individuos para que accedan a las decisiones democráticas. Por -- ello es de esperar que la eficiencia burocrática predomine --

en las oficinas gubernamentales especializadas, pero no en el campo político. Los diversos intentos de suprimir las oposiciones de izquierda, en favor de la seguridad nacional, muestran como las consideraciones acerca de la eficiencia se oponen a la libertad de diserción.

Los procesos democráticos se hallan particularmente amenazados por la lenta burocratización en aquellas organizaciones que tienen el doble propósito de decidir, por una parte, objetivos comunes y de llevar a cabo las decisiones por otra. Un ejemplo típico, son los partidos políticos. La democracia en gran escala se basa sobre la existencia de partidos en oposición, cuya función es expresar las creencias políticas del pueblo y servir de canales para que este actúe en el gobierno. Para llevar a cabo esta tarea, un partido debe organizarse democráticamente, lo que supone la realización de elecciones y otros requisitos que aseguren la participación de los afiliados en el programa partidario. Pero los partidos democráticos también tratan de ganar elecciones, por lo que necesitan de una organización eficiente. De ahí que tiendan a gobernarse al través de cuadros políticos y comités nacionales y que las votaciones sean relegadas a un segundo plano. O sea que para que los partidos resulten instrumentos más efectivos para la victoria electoral, se sacrifica su función de permitir que los electores decidan cuál será la plataforma política que elegirán.

Los problemas de las organizaciones comerciales nos proporcionan otro ejemplo de esta tendencia. Existe una evidente separación entre la dirección de un comercio y la organización de sus propietarios o accionistas si se trata de una sociedad por acciones. De acuerdo con nuestras leyes y con los principios de capitalismo, se supone que los negocios se manejan sobre la base de la eficiencia; pero la junta de directores de la corporación es elegida democráticamente por los accionistas. De hecho, el procedimiento empleado para este propósito niega su intención originaria. Aunque se otorgan poderes a cada accionista, en realidad tienen tanta libertad de elección como los ciudadanos de una sociedad totalitaria. Casi no disponen de medios para oponerse al lide-

razgo existente; en la mayoría de los casos sólo pueden apoyar a este grupo, votando por él o no votando. La perduración de los procedimientos democráticos reciben la existencia de divisiones permanentes, es decir, de partidos opositores, dentro de la organización. En este aspecto la situación de los sindicatos es bastante similar a la de las corporaciones comerciales. Cuando en un sindicato predomina la lucha de facciones, sus miembros pueden retirar su apoyo a cualquiera de ellas y así influir sobre la política de la organización: pero una vez que aquellas desaparecen pierden dicho poder. Difícilmente las divisiones duran más que cortos períodos; es típico que aquella que obtiene el control fortifique su posición de liderazgo suprimiendo la oposición.

Esta acción antidemocrática es frecuentemente justificada por la necesidad de mantenerse unidos en la lucha contra las empresas; los desacuerdos internos debilitan la unión y deben evitarse. Este argumento lleva implícita la suposición de que la única función de un sindicato es la de ser un instrumento eficiente para la obtención de determinados objetivos, supuesto que representa una limitada concepción del sindicalismo. Los sindicatos son en una concepción más amplia, organizaciones que permiten que los trabajadores tengan voz en las determinaciones de las condiciones de empleo y de trabajo. Un sindicato debe perseguir diversos objetivos; pero sólo representará los intereses de sus miembros, cuando son estos los que deciden en cualquier momento, cuáles deberán perseguir. Para este propósito el sindicato debe establecer un aparato democrático y protegerlo del peligro de destrucción a fin de obtener una mayor eficiencia.

El predominio de la burocracia en las instituciones democráticas siempre acarrea consecuencias de importancia política y social. Teóricamente se ha sostenido que la proliferación de las burocracias, es consecuencia del moderno capitalismo. Las ventajas económicas de la producción masiva, llevaron al establecimiento de grandes empresas industriales, y, por último, al monopolio. Estas poderosas burocracias privadas presionaron a los gobiernos para salvaguardar sus intereses; por ejemplo, promulgando leyes de tarifas

protectoras y estableciendo el aparato burocrático necesario para reforzarlas. De donde la burocracia en el gobierno, -- así como en las industria privadas, es el resultado de fuerzas originadas por el capitalismo. En una concepción opuesta, algunos economistas liberales atribuyen la tendencia a la burocratización, a los esfuerzos voluntarios de los gobiernos para interferir en la economía capitalista. Si el gobierno asume la tarea de regular la vida económica, debe expandir enormemente su maquinaria burocrática, perturbando el mecanismo competitivo del mercado libre y facilitando de esta manera, el desarrollo de monopolios. La aparición de monopolios comerciales burocráticos, tanto como de burocracias gubernamentales, es el resultado inevitable de la decisión política de interferir en la libre empresa. Pero tanto unos como otros están de acuerdo sobre las consecuencias de la burocratización: concentra el poder en manos de unos pocos y reduce la libertad de los individuos, esencial para la democracia.

Los burocracias amenazan las libertades democráticas, pero al mismo tiempo en una sociedad democrática cumplen importantes funciones que no se deben olvidar. Weber señala -- que las técnicas burocráticas de manejo de personal- contratación sobre la base de calificaciones técnicas -- reducen la desventaja de los grupos menos privilegiados en la competencia por las ocupaciones.

La burocracia no produce una igualdad total de oportunidades ocupacionales y sólo los hijos de personas equilibradas económicamente, con mayores posibilidades de acceso a -- una educación que los capacita para los trabajos más deseables, siguen teniendo una evidente ventaja sobre el resto; -- pero al reducirse paulatinamente los efectos directos de los privilegiados y las oportunidades, se convierte en un elemento democratizante.

Un principio democrático fundamental es la "igualdad de todos ante la ley" o sea que los Tribunales y las Cortes no deben diferenciar a ninguna persona o grupo.

Las propias organizaciones encargadas de aplicar la ley necesitan de una organización burocrática, para que todos --

los miembros de la sociedad no sólo sean tratados igualmente sino con el mismo margen de oportunidades y posibilidades, en este caso, frente al factor burocrático ocupacional.

Los objetivos democráticos no podrían realizarse en la sociedad moderna sin estar instrumentalizados al través de organizaciones burocráticas. Por ejemplo, cuando mediante procedimientos burocráticos, se toma la decisión de proporcionar al público un servicio de bolsa de trabajo, debe establecerse un complejo sistema administrativo con este propósito.

Por otra parte, el alto nivel de vida de que disfrutamos en la actualidad se debe, en parte, a la adopción de métodos burocráticos eficientes en la organización de la industria privada. Y si bien en teoría la democracia no se ve perturbada por un bajo nivel de vida, en la práctica sucede lo contrario. Grandes sectores de la población pierden interés en la preservación de sus libertades políticas si están preocupados por la satisfacción de sus necesidades básicas. En estas condiciones, la gente se halla menos dispuesta a participar en sus gobiernos democráticos (de hecho las personas económicamente pobres se preocupan menos de ejercer su derecho de voto) y es más propensa a oír a demagogos que prometen algún alivio a su miseria económica.

Si no fuese por estos beneficios aportados por la burocracia, esta no constituiría un dilema sino solo un problema, en cuyo caso, aunque la tarea seguiría siendo dificultosa, la decisión a tomar sería clara; tratar de abolir la burocracia por todos los medios puesto que es seriamente disfuncional para la democracia. Ante todo las burocracias son causa de profundas desigualdades de poder. Permiten una mayor influencia sobre la sociedad en general y sobre el gobierno en particular, determinados individuos (aquellos que controlan los mecanismos burocráticos) en detrimento del resto de la población. Estas marcadas diferencias de poder en lo político y en lo social, son atentatorias de los principios democráticos, según los cuales la soberanía reside en todos y cada uno de los ciudadanos, cuya opinión debiera tener igual peso.

Si una persona desea influir sobre la opinión pública, necesita poder comunicar sus ideas a los demás, pero en una comunidad como la nuestra, la voz del individuo se pierde y, sólo los grupos organizados tienen fuerza suficiente como para hacerse oír, uniéndose a organizaciones democráticas y participando en la decisión de su política, es como las personas encuentran alguna posibilidad de influir sobre la comunidad mayor. Pero la tendencia a la burocratización en las grandes organizaciones de todo tiempo, obstruye esta fuente vital de influencia democrática.

La proliferación de las burocracias amenaza de diversas maneras a la democracia. Sin embargo aunque pudiésemos abolirlas, no resistiríamos a hacerlo por no perder los beneficios que nos proporciona.— Algunos autores opinan que la necesidad que la sociedad moderna tiene de las burocracias, indica la inevitable decadencia de la democracia pero, ¿por qué, interpretar un dilema histórico como signo de un destino definitivo? , ¿por qué no considerarlo como una invitación a evitar la amenaza pendiente?, si queremos valernos de burocracias eficientes, debemos hallar métodos democráticos para controlarlas. De otro modo ella nos esclavizarían a nosotros.

No es una tarea fácil. Su realización puede depender de una participación democrática mayor que la conocida hasta el momento. Quizá sólo pueda enfrentarse el reto de la burocratización cuando todos los ciudadanos estén capacitados y deseosos de dedicar una parte considerable de su tiempo y energías a las actividades de la vida política de su comunidad. Tal sugestión habría resultado utópica hace un siglo o dos, cuando la mayoría de los hombres debían de dedicar la casi totalidad de su tiempo a trabajar para vivir. Pero la eficiencia de las mismas burocracias, de las que ahora debemos proteger de las instituciones democráticas, han reducido enormemente el tiempo dedicable al trabajo y, aumentando por ende el número de horas libres. Ahora por primera vez en la historia, todos los hombres y no sólo unos pocos privilegiados pueden, si lo desean, tomar seriamente sus deberes de ciudadanos democráticos. Además la elevación operada en el nivel educativo popular hace que muchas personas se interesen por los asuntos políticos. Todos sabemos que quedan muchos —

problemas por delante. La realización total de una democracia en la sociedad moderna, es una tarea gigantesca ¿pero no sería una lástima desesperar y abandonarla, cuando ya tenemos en nuestras manos las herramientas necesarias para concluir-la?

"La democracia se mide por la participación del pueblo en el ingreso, la cultura y el poder, y todo lo demás es folklore democrático o retórica"(47).

La igualdad de los hombres ante la ley, en el sufragio, ante la posibilidad de ocupar los cargos públicos, de educación y de tributación, tiene un papel decisivo en la implantación de instituciones y sistemas democráticos que haga factible la justicia social.

Por desgracia la democracia no es cosa fácil de realizar. Siendo capaz de contribuir eficazmente a la satisfacción de nuestros motivos y a la cristalización de nuestras finalidades, reclama una serie de supuestos que no la ponen al alcance de todos los pueblos. Niveles semejante de cultura, de educación cívica, de recursos, de moralidad pública, de tolerancia; más parece que el destino o la providencia se mofaran del género humano dejándole conocer el remedio de sus males - y poniéndolo aparentemente más allá de su alcance. Lograrlo no es fácil pero tampoco imposible y, sobre todo, debe intentarse a través de una mayor libertad política y del ejercicio de los llamados derechos políticos.

La sensación de impotencia ante una administración pública centralizada que delega autoridad del centro a la periferia, debe ser sustituida por la conciencia política, si queremos que el pueblo comparta el poder y se de fin a los privilegios que impiden el libre acceso a los puestos de gobierno sobre la base de la honestidad y del talento.

La necesidad de efectuar una planificación en gran escala y de hacer acopio de todos los recursos que la industrialización demanda, ha provocado el desarrollo constante de la

(47) PABLO GONZALES CASANOVA. La Democracia en México. México ERA, S.A. 1965, Pág. 128.

burocracia, aumentando su número y perfeccionando sus funciones, ya que la calidad del gobierno depende en un grado ma--yor o menor de la eficiencia y justicia de la administración.

ESTRUCTURA Y PROYECCION INSTITUCIONALISTA

Una burocracia en acción resulta bastante diferente de la representación abstracta de su estructura formal. Muchas reglas oficiales se tornan más dúctiles ante su transgresión, los miembros de una organización actúan como seres humanos, a menudo amigablemente, otras fastidiados y no como máquinas deshumanizadas e impersonales.

Pero esta contradicción entre las exigencias oficiales y la conducta efectiva en las burocracias puede resultar más aparente que real.

Es probable que la violación de algunas normas carezca de consecuencia para la organización, si es que las reglas esenciales son regularmente acatadas. También es posible que se requiera una actitud distante sólo en aquellas relaciones vinculadas con el cumplimiento de asuntos públicos entre empleado y cliente o superior y subordinado, y que la simpatía informal se halle limitada a aquellos empleados que trabajan uno cerca de otro, pero no con el otro. Sin embargo, aún cuando siempre existiese esta terminante división entre la esfera formal y la informal, conviene preguntar si las relaciones informales y las prácticas no oficiosas redundan de algún modo significativo en las operaciones y el logro de los objetivos de la organización.

Al respecto y como paso previo a la estratificación de esta interrogante, conviene someramente analizar la teoría que sobre burocracia ha denominado Max Weber, "el Caso ideal típico".

El autor señala que las principales características de una estructura burocrática, son las siguientes:

1.- "Las actividades regulares requeridas por los propósitos de la organización se hallan distribuidas de un modo estable bajo la forma de deberes oficiales"(48). La rígida división del trabajo sólo permite el empleo de personal especializado en cada cargo particular y responsabiliza a cada

[48] FROM MAX WEBER .- Essays in Sociology. Traducido por H. H. Gerth y C. Wright Mills. Nueva York. Oxford University Press. 1946, Pág. 196 (cita autorizada).

empleado por el efectivo cumplimiento de sus deberes. El alto grado de especialización se ha convertido en una característica tan destacada de nuestra vida socioeconómica, que con frecuencia olvidamos que no existía en épocas anteriores, sino que constituye una innovación burocrática de nuestro tiempo....

2.- "La organización de los cargos sigue el principio jerárquico; es decir, cada cargo se halla bajo el control y la supervisión de uno superior" (49). En esta jerarquía cada funcionario es responsable ante su superior por las decisiones y acciones de sus subordinados tanto como por las suyas propias, asume la responsabilidad del trabajo de sus subordinados porque tiene autoridad sobre ellos; tiene el derecho de imponer directivas y aquellos el deber de obedecerlas. Esta autoridad se circunscribe estrictamente a la actividad que desempeña. El uso de las prerrogativas de Status, a fin de extender el poder de control sobre los subordinados más allá de estos límites, se halla fuera del ejercicio legítimo de la autoridad burocrática.~

3.- La actividad está regida "por un coherente sistema de reglas abstractas.... y consiste en la aplicación de éstas reglas a los casos particulares" (50).

Este sistema de normas tiene como fin asegurar la realización uniforme de todas las tareas (independientemente del número de personas empleadas en ellas), y la coordinación de los diferentes trabajos. De este modo reglas y regulaciones explícitas definen la responsabilidad de cada miembro de la organización y las relaciones entre ellos. Esto no significa que los trabajos burocráticos sean necesariamente simples y rutinarios.

(49) MAX WEBER. The theory of Social and Economic Organization. Traducido por A.M. HERDENDERSON Y TALCOTT PARSON. Nueva York Oxford University press. 1947, Pág. 331.

(50) IBIDEM. Pág. 330.

Esta estricta adhesión a las pautas generales para decidir cada caso específico, no sólo caracteriza las tareas del empleado de oficina, sino también las de la Suprema Corte de Justicia; para el primero implica un ajuste al pie de la letra y para el segundo supone interpretar la ley correspondiente en la solución de los asuntos legales más complejos. La complejidad de los deberes burocráticos va de uno a otro de estos extremos.

4.- "El funcionario ideal cumple su tarea con un espíritu de formalidad impersonal, sin ira et studio, sin enemistades ni pasión, y por ello sin afecto ni entusiasmo" (51). Para cumplir las normas racionales que rigen las operaciones sin que interfieran consideraciones personales, debe predominar, dentro de la organización, un acercamiento natural especialmente en relación con los clientes. Si un funcionario desarrolla fuertes sentimientos hacia algunos de sus subordinados o clientes, difícilmente podrá colaborar, si estos sentimientos influyen en sus decisiones oficiales. El resultado (del que no suele tener conciencia), puede ser una particular injusticia en la evaluación del trabajo de alguno de sus subordinados, o discriminaciones en contra de algunos clientes o en favor de otros. La exclusión de las consideraciones personales, en los asuntos oficiales es un prerequisite para la imparcialidad y la eficiencia. Los mismos factores que tornan impopular una dirección burocrática entre sus clientes (extrañamiento y falta de genuino interés en sus problemas), son precisamente los que los benefician. El desinterés y la falta de dedicación personal van juntos.

El funcionario que no mantiene una distancia social y se interesa personalmente en los asuntos de sus clientes, tiende a ser parcial con ellos, favoreciendo a quienes prefiere. La neutralidad impersonal redundará en un tratamiento equitativo hacia todos, salvaguardando de este modo la democracia administrativa.

(51) IBIDEM. Pág. 340.

5.- En las organizaciones burocráticas las plazas se califican técnicamente, hallándose el empleado protegido de los despidos arbitrarios. "El empleo es una carrera. Hay un sistema de promociones de acuerdo con la antigüedad o la capacidad o con ambas" (52). Estas técnicas de manejo de personal, utilizadas no sólo en los empleos públicos, sino también en muchas compañías privadas, favorecen el desarrollo de la lealtad hacia la organización y el espíritu de corps, entre los miembros. La consecuente identificación de los empleados con la organización, favorece la realización de grandes esfuerzos en interés de aquélla. También da lugar a la tendencia de considerarse así mismos como una clase aparte y superior al resto de la sociedad. Entre los empleados públicos esta tendencia ha sido más pronunciada en Europa y principalmente en Alemania, que en los Estados Unidos donde se le halla empero entre los militares.

6.- "Desde un punto de vista estrictamente técnico, la experiencia demostraría en forma universal, que la organización administrativa de tipo burocrático puro, es capaz de proporcionar el más alto grado de eficacia" (53). "El aparato burocrático completamente desarrollado comparado con otras formas de administración, es exactamente lo mismo que la máquina respecto de las formas no mecánicas de producción (54). La burocracia resuelve el problema típicamente administrativo de llevar al máximo no sólo la eficacia individual sino también la organización total.

Sin proponérselo explícitamente, Weber nos proporciona un análisis funcional de la burocracia. En este tipo de análisis una estructura social se explica, mostrando como cada uno de sus elementos contribuye a su persistencia y efectivo funcionamiento. Pero la preocupación por el descubrimiento de estas contribuciones entraña el peligro de subestimar

(52) IBIDEM. Pág. 334

(53) IBIDEM. Pág. 337

(54) FROM MAX WEBER. Essays, in Sociology. Op. Cit. Pág. -

las perturbaciones que los diversos elementos producen en la estructura. Al no tomar en cuenta estas perturbaciones eventuales, se corre el riesgo de suponer la estructura más integrada de lo que realmente está. Para protegerse de este peligro es imprescindible ampliar el análisis más allá de la mera consideración de los funciones.

Para evitar las falsas suposiciones de estabilidad y explicar el cambio social, resulta particularmente importante el estudio de aquellas consecuencias que interfiera en el ajuste y crean problemas estructurales.

Una revisión de la exposición anterior de las características de la burocracia a la luz de la interferencia apuntada, revelará incoherencias y tendencia conflictuales. Si la relación de los miembros entre sí se caracteriza por una deliberada neutralidad, resultará difícil que surja entre ellos un alto esprit de corps. El estricto ejercicio de la autoridad en favor de la disciplina induce a los subordinados en su ansia por merecer alto concepto de sus superiores, a encubrir defectos del trabajo y esta obstrucción a la corriente de información jerárquicamente ascendente, perturba la eficacia de la administración. La insitencia en la conformidad engendra también rigidez en la conducta de los funcionarios e inhibe el ejercicio racional del criterio necesario para el cumplimiento eficiente de las tareas. Si la promoción se basa en el mérito, muchos empleados no experimentarían progresos en sus carreras; si se basa fundamentalmente en la antigüedad permitirá el ascenso de todos los empleados, lo que favorece su identificación con la organización; pero entonces, el sistema de promociones no proporcionará incentivos para esforzarse y perfeccionarse en el trabajo. Estos ejemplos bastan para mostrar como un mismo factor que en un aspecto aumenta la ineficacia, en otro a menudo la dificulta o sea que a la vez puede tener consecuencias funcionales y disfuncionales.

Weber tiene plena conciencia de estas tendencias contradictorias en la estructura burocrática. Pero pareciera por referirse en su trabajo sólo incidentalmente a estas disfunciones, que consideraba la eficacia administrativa más esta-

ble y menos problemática de lo que realmente es.

En parte fué esta su intención al presentar una imagen ideal de la estructura burocrática.

El concepto metodológico de Weber, "tipo Ideal", no resulta de un promedio de las características de todas las burocracias existentes (o de otras estructuras sociales), si no un tipo puro, obtenido por abstracción de los aspectos burocráticos más características de todas las organizaciones conocidas. Puesto que la burocratización perfecta nunca se realiza por completo, no existe una organización concreta que se corresponda exactamente con esta institución teórica.

Se ha criticado el análisis que Weber realiza a través de un tipo ideal imaginario porque no proporciona ninguna comprensión de las estructuras burocráticas concretas. Sin embargo, esta crítica oculta el hecho de que la construcción ideal-típica, la utiliza a manera de guía para la investigación empírica, y no pretende ser su sustituto.

Al señalar las características de la burocracia en su forma pura, encamina al investigador aquellos aspectos de las organizaciones cuyo examen permite determinar su grado de burocratización. Esta es la función de todos los esquemas conceptuales; especificar los factores que han de tomarse en cuenta en las investigaciones y definirlos claramente.

"Pero así y todo, nos dice Peter M. Blau (55), el tipo ideal no es simplemente un esquema conceptual, no sólo incluye definiciones de conceptos sino también generalizaciones acerca de sus relaciones mutuas, y específicamente, la hipótesis de que las características burocráticas aumentan la eficiencia administrativa. Si bien en las investigaciones se presuponen las definiciones conceptuales, las que no se hayan sujetas a verificación experimental, no sucede lo mismo con hipótesis acerca de las relaciones entre los diferentes factores. El que la estricta jerarquización de la autoridad, por ejemplo, favorezca o perjudique la eficiencia es una cuestión empírica y no de definición. Pero en --

(55) PETER M. BLAU. "La Burocracia en la Sociedad Moderna: E. Paidós, Buenos Aires. pp. 33.5.

cuanto construcción científica, el tipo ideal no puede ser refutado mediante datos empíricos. Si el estudio de diversas organizaciones señalase que una estricta autoridad jerárquica no se corresponde con una alta eficiencia esto no probaría que tal relación no exista en una burocracia ideal-típica; solo indicaría que tales organizaciones no están totalmente burocratizadas.- En la medida en que las especulaciones pueden ser verificadas a través de una investigación sistemática, no tienen cavida dentro de la ciencia. Pero, por otra parte si se toman en cuenta los datos empíricos, y de acuerdo con estos, se modifican las teorías, entonces estaremos ocupandonos de tendencias predominantes en las estructuras burocráticas, y no de un tipo puro de burocracia. Existen en el tipo ideal, dos consecuencias engañosas que requieren especial atención, continúa diciendo Peter M. Blau. El que estudia la organización social se ocupa de los patrones de actividades e interacciones, que revelan como está organizada la conducta social, y de las excepcionales desviaciones de estos modelos. El que un funcionario se enfade y golpee a un colega, o que otro llegue tarde a la oficina, tiene poca importancia para comprender la organización; estos sucesos esporádicos sólo revelan características, indio sincrónicas diferentes de las pautas predominantes. La intención de Weber, delimita su estudio a la organización puramente formal e implica suponer que todas las desviaciones de estos requerimientos formales son tan sólo casos particulares, y que no son de interés para el conocimiento de la organización. Los reciente estudios empíricos demuestran que este enfoque es engañoso. Las relaciones y prácticas informales que aparecen entre los integrantes de las burocracias, revelan una forma particular de organización, no oficialmente aceptada y que son necesarias para la actividad de las organizaciones formales. Estas pautas informales, en contraste con los sucesos excepcionales, constituyen una parte regular de las organizaciones burocrativas, -- por lo que deben tomarse en cuenta en su análisis".

El enfoque de Weber también supone que cualquier des--

viación de la estructura formal, redundará en detrimento de la eficiencia administrativa. Puesto que el tipo ideal se concibe como organización perfectamente eficiente, todas las diferencias a su respecto, necesariamente habrán de interferir en la eficiencia. Sin embargo, abundantes pruebas sugerirían la conclusión opuesta: las relaciones informales y las prácticas no oficiales, frecuentemente contribuyen a la eficacia de las operaciones. En todo caso el significado de estas pautas no oficiales no puede ser determinado en el plano teórico, sino tan sólo sobre la base de investigaciones empíricas.

Cuando examinamos sectores suficientemente pequeños de la burocracia en acción, como para observar en detalle sus operaciones, descubrimos pautas de conducta e interacciones, que no pueden ser explicadas por su estructura oficial.

El grupo de trabajo, pertenezca a las fuerzas armadas, a una fábrica o al Gobierno Civil, se caracteriza por una red de relaciones informales y un conjunto de prácticas no oficiales que llamamos "Organización Informal". Esta denominación señala el hecho de que las desviaciones del reglamento formal constituyen pautas socialmente organizadas y no tan sólo una consecuencia de fortuitas coincidencias personales. Los métodos no se producen accidentalmente. Se puede esperar que las reglas oficiales provoquen su aparición ¿Pero cuál es la fuente de aquellas constantes de la conducta social que no son producto de las normas oficiales? También ellas son el resultado de pautas normativas pero surgidas de un mismo grupo de trabajo, no oficialmente instituidas por los superiores o por reglamentaciones formales. En el curso de la interacción social en el trabajo surgen normas y expectativas pautadas, que encuentran su expresión en una trama de relaciones sociales y costumbres predominantes.

La efectividad de las normas no oficiales en los grupos cohesivos de trabajo tienen importantes implicaciones para las actividades oficiales. Muchos estudios han verificado que los lazos entre colegas constituyen un prerequisite necesario para una alta moral y una óptima realización de los deberes, esto no quiere decir que todas las normas surgidas en todos los grupos de trabajo contribuyen al cum- - - - -

plimiento de las tareas oficiales como tampoco puede expresarse que si las pautas no oficiales entran en conflicto con las normas oficiales esto necesariamente sea en detrimento de la eficacia operacional.

Paradójicamente, prácticas no oficiales, explícitamente prohibidas por las reglas de la organización, ayudan a veces, en la obtención de las metas que ellas se han propuesto. Este importante descubrimiento nos hace cuestionar conceptos tales como "organización informal" y "eficiencia burocrática".

Frecuentemente los estudiosos sociales hacen una dicotomía entre la organización formal y la informal y procuran situar cada dato en uno de estos casilleros. Este procedimiento puede confundir ya que la distinción es meramente analítica; concretamente sólo existe una sola organización. Cuando funcionarios del gobierno toman decisiones oficiales en el curso de desdichas informales, su conducta no puede ser válidamente encasillada como participando de la organización formal o de la informal. Tanto las normas oficiales como las no oficiales, las relaciones sociales formales como las informales, afectan la forma como se organizan las operaciones cotidianas en un grupo de trabajo; pero el resultado es una organización social en cada grupo de trabajo y no de dos.

Las burocracias no son estructuras tan rígidas como habitualmente se supone. Su organización no se mantiene fija dentro de los reglamentos oficiales, sino que siempre despliegan nuevas formas, cambian las condiciones, surgen problemas y en el curso de su solución, los miembros de la organización establecen nuevos procedimientos y a menudo transforman sus relaciones sociales modificando así la estructura. Las pautas organizadas de actividades e interacciones, por el momento sin institucionalización oficial, nos muestran a la burocracia en proceso de cambio. Algunas de las prácticas que surgen en el curso de las operaciones ayudan al logro de los objetivos de la organización, mientras que otras lo obstaculizan. El interés oficial de las organizaciones burocráticas exige que se evite el desarrollo de éstas últimas

y se facilite el de las primeras. El problema administrativo es saber cómo lograrlo.

La "dirección científica" ha intentado racionalizar la administración y la producción industrial, descubriendo y aplicando en las operaciones los métodos más eficaces. Las investigaciones sobre tiempo y movimiento son un ejemplo bien conocido de este enfoque: se determinan los movimientos que efectúan los trabajadores más especializados para realizar un trabajo en el menor tiempo posible, y se los hace repetir a los demás trabajadores. Sin embargo los directores técnicos han tenido más éxito al hallar los procedimientos más eficaces para lograr un máximo de productividad, que en su intento de que los obreros aceptaran estos procedimientos. Este fracaso de las direcciones científicas, es el resultado inevitable del supuesto, claramente evidente en el científico sistema de salarios incentivados, que la conducta de los empleados que se gobiernan sólo por los intereses económicos racionales, y del olvido de los factores sociales. Administrar una organización con un criterio puramente técnico, de racionalidad resulta irracional, ya que se ignoran los aspectos no racionales de la conducta social.

Desde el punto de vista teórico, el método más racional para lograr uniformidad y coordinación en una organización parecería consistir en establecer procedimientos eficaces para cada tarea e insistir en su estricto cumplimiento. Pero en la práctica un sistema semejante podría no funcionar adecuadamente por varias razones. Una es que supone implícitamente que la dirección es omnisapiente. Ningún sistema de reglas y controles puede entretejerse tan finamente como para prever todas las contingencias que puedan surgir. Los cambios en las condiciones externas acarrearán nuevos problemas administrativos y las frecuentes innovaciones introducidas para resolverlos tienen a menudo consecuencias imprevistas que producen posteriores problemas también.

Por otra parte, algunos obstáculos a la eficiencia operativa no pueden ser erradicados mediante decretos oficiales. Esto ocurre con las ansiedades y los sentimientos de anomia que a menudo surgen en los niveles más bajos de las

jerárquias burocráticas. Las relaciones informales en los grupos cohesivos de trabajo reducen estas tensiones destructoras. Pero, cuando ya existen grupos coercitivos en una burocracia, estos desarrollan sus propias pautas de conducta que se vuelven coactivas socialmente para sus miembros. No se puede lograr eficiencia administrativa si se ignora que las actividades de los individuos son afectadas por su relación con los colegas. Solamente se podrá obtener eficiencia si se toma en cuenta este dicho y se intenta crear en la organización aquéllas condiciones que lleven a prácticas no oficiales, que faciliten, no que dificulten, el logro de estos objetivos.

En una cultura democrática donde la libertad de acción y la igualdad de status son altamente valoradas, las reglamentaciones minuciosas y la supervisión detallista, generan resentimiento y los empleados resentidos se hallan poco motivados para llevar a cabo sus deberes con fidelidad y energía.

Existe un marcado contraste entre las disciplinas rigurosas que los empleados se imponen así mismo (porque comprenden que su trabajo requiere estrictas normas operativas), y el constante fastidio de sentirse agraviados por la sumisión a reglas autoritarias que se sienten como arbitrariamente impuestas. Reprimir la capacidad de imponerse autodisciplina, socabar la motivación para realizar esfuerzos señalando como debe llevarse a cabo cada tarea, es para decirlo lo más suavemente posible, destructivo. Un método más eficaz de administración burocrática es de canalizar esta capacidad y esta motivación de manera que sirva a los fines de la organización.

Todas estas consideraciones sugiere una revisión del concepto de estructura burocrática. Más que considerarla como un sistema administrativo con características particulares, es mejor seguir de un camino diferente del de Max Weber y analizar la burocracia en términos de sus propósitos.

La burocracia entonces puede definirse como una organización que lleva al máximo la eficiencia administrativa cualesquiera que sean sus características formales; un método institucionalizado de organizar la conducta social en

interés de la eficiencia de la administración.*

Partiendo de esta definición, lo que fundamentalmente importa es la rápida superación de aquellos obstáculos que frecuentemente traban la eficacia operacional. Esto no se puede lograr con la exposición reseñada, mediante un sistema preconcebido de rígidos procedimientos, sino creando las condiciones favorables para un continuo y ajustado desarrollo de la organización. Para poder establecer semejante pauta de autodesajuste en una burocracia, deben predominar aquellas condiciones que alienten a los empleados en la solución de los nuevos problemas emergentes y encontrar por propia iniciativa los mejores métodos para obtener un determinado resultado, y que hagan inecesarias las prácticas no oficiales que impiden la consecución de los objetivos de la organización, como la restricción de la producción.

ORGANIZACION EMPIRICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Un estudio superficial sobre nuestros centros administrativos nos convence de que su organización es defectuosa en grado apenas creíble.

El arreglo en ellos del asunto más insignificante requiere una serie de trámites, a veces baladíes, que moverían a risa si no fuera porque agotan la paciencia del más paciente.

La comparación entre el funcionamiento de una oficina burocrática y el de una oficina particular, descubre desde luego, que mientras en ésta, todo es orden, corrección, exactitud, rapidez, simplicidad; en aquellas el papaleo, la falta de atención, el desprecio por el tiempo del público, son las características fundamentales. El sólo hecho de pagar una contribución exige tal número de requisitos, de firmas, de sellos, que se llevan horas íntegras y para qué hablar de otras gestiones que absorben meses cuando no, años.

¿A qué se debe semejante anomalía? ¿Integran las oficinas públicas únicamente los hombres ineptos y de mala fe?

Indudablemente que hay algo de esto; pero la verdad es que los Jefes a quienes corresponde corregir las deficiencias de organización y de trámite, están la mayoría de las veces, incapacitados para remediar males de los que en ocasiones ni se dan cuenta. Una oficina de gobierno, es un mecanismo siempre en acción, de tal manera que cuando un nuevo jefe se hace cargo de ella se encuentra dominado por las circunstancias, frente a un cúmulo de asuntos que requieren inmediato estudio y decisión, ante una montaña de papeles que exigen firma y en esos menesteres ineludibles, se le van las horas y los días y por inteligente y bien intencionado que sea, no tendrá tiempo para estudiar los problemas del funcionamiento de su oficina, en relación con la economía del estado y con los intereses del público.

Por otra parte los puestos superiores de la administración se distribuyen, con valiosas excepciones, entre las personas de grandes merecimientos políticos o de fuertes relaciones de la misma índole; pero que carecen de cultura idónea o superior, de tal modo que aun teniendo tiempo y volun-

tad de introducir innovaciones esenciales en la marcha de sus departamentos, son incapaces de ello .

Los empleados inferiores, que conocen hasta en los más mínimos detalles del mecanismo de sus oficinas, carecen igualmente de cultura y estímulo para presentar iniciativas eficaces.

La rutina y lentitud en las oficinas, favorecen el coyo taje. Los jefes o los empleados de menor categoría, que se dan cuenta de la impaciencia del público empiezan a otorgar preferencias extraordinarias a los asuntos patrocinados ostensible o disimuladamente por determinadas personas. Entonces la rutina y el papeleo son defendidos por los mismos empleados ya que esto constituye la base de su negocio.

Es así como las sugerencias y las quejas del público, relacionadas con el funcionamiento burocrático, resultan inútiles.

Este estado de cosas, influye en la economía nacional en forma evidente, aparte del tiempo que pierden los interesados en trámite y esperas frente a la ventanilla, ante el escritorio o ante la antesala de un empleado o funcionario, y que podrían dedicar a trabajos productivos y a menudo ocasionan el estancamiento de fondos que permanecen sustraídos a la corriente comercial, debido a que muchas operaciones requieren de depósitos durante el largo período de su finiquitación.

En México se ha pretendido resolver estos problemas mediante comisiones "reorganizadoras" pero con resultados lamentables. Esas comisiones esporádicas integradas por personas que ignoran en detalle el funcionamiento de todos los departamentos que van a reorganizar, generalmente lo que hacen es desorganizarlos, creen que su misión consiste en procurar economías al gobierno y con tan mezquino criterio suprimen plazas y tergiversan trámites.

Pero aún suponiendo que esas comisiones realizaran eficientemente su cometido, no pueden desarrollar una vigilancia constante sobre las oficinas que "reorganizan", puesto que desaparecen al cumplirlo, y estas tienden con el tiempo y obedeciendo a la humana condición de quienes las manejan, a la corruptela y a la rutina.

Se requiere entonces un organismo permanente ajeno a las oficinas públicas; pero con pleno conocimiento de cada una de ellas, capaz de estudiar sus problemas de funcionamiento en todos los aspectos que ofrecen; desde el material humano hasta la precisión y economía en el trámite.

Organismos de esta naturaleza, han sido realidades en diversos países: el Instituto de Administración Pública en Inglaterra, en Estados Unidos el Instituto de Investigaciones Gubernamentales y en Francia la escuela de Ciencias Políticas. Según Lasky (El Estado Moderno) estas instituciones tiene por objeto fomentar "una base de coincidencia entre el espíritu burocrático y el espíritu académico, de cuyo maridaje ha brotado una obra considerable aun en un espacio reducido de tiempo. Porque si ha de esperarse que alienos de sana renovación infundan constantemente energía a la administración pública, estos sólo pueden provenir de un personal educado convenientemente en todas aquellas disciplinas técnicas, científicas y artísticas, en aquella cultura general que ennoblece y amplía el criterio sin mengua de los conocimientos especialmente enfocados a determinadas actividades burocráticas.

Se ha señalado ya desde hace tiempo la necesidad urgente de fundar en México un Instituto de administración pública con fines semejantes a los instituidos en el extranjero; pero además y en atención a las especiales condiciones de nuestro medio, con ciertas facultades de supervisión moral sobre el funcionamiento de todas las oficinas. Cuando jefes y empleados supieran que una institución ajena a sus departamentos pueden intervenir en sus manejos por quejas justificadas, radicalmente cambiaría en ética y eficiencia nuestra administración.

El instituto se formaría con representantes de los diversos ministerios y departamentos, electos por los empleados de los mismos y desde luego pueden señalarse las siguientes funciones: (56).

(56) LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ. La Administración Pública en México. pp. 207-8.

a).- Estudio de los problemas de funcionamiento burocrático para proponer al Ejecutivo las soluciones que juzgue adecuadas, a fin de reorganizar o de orientar, los servicios públicos, siempre que sea necesario.

b).- Determinación de las actividades burocráticas que constituirán carreras administrativas y la formación de los planes de estudio para las mismas.

c).- Organización y dirección de las academias de Administración Pública para preparar a los empleados en las materias especiales cuyos conocimientos no se impartan en establecimientos docentes oficiales o autónomos.

d).- Control moral exclusivamente sobre la tramitación burocrática en sus relaciones con el público.

Esto en general tiende a proteger y a desarrollar los más altos valores de los empleados, preparándolos para el desempeño de sus tareas y capacitándolos para el ascenso inmediato, garantizándose los intereses del público al mismo tiempo.

"...Causas sociológicas bien definidas, heterogeneidad étnica de la población, bajo y disímulo nivel cultural de las masas, antecedentes históricos, indiferencia y cobardía de las clases cultas, etc., determinan los vicios de la estructuración social de México y los mantiene; pero algún día con el transcurso del tiempo, bajo el imperativo inmanente de perfección que existe en todas las sociedades modernas, se modificarán esas causaslográndose el total mejoramiento de la burocracia" (57).

"Los funcionarios pueden clasificarse en tres clases: - los que antes de ocupar un puesto directivo, no tenían personalidad alguna y reciben la transitoria personalidad de ese puesto; pero cuando salen de él, por no haber hecho nada digno de avalorarlos, se hunden en el olvido. Los que antes de llegar a las mejores situaciones burocráticas, tienen ya recia personalidad, que por lo tanto, no la reciben, sino la llevan a ellas, prestigiando al gobierno que aprovecha sus servicios.

(57) LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ. Opus . Cit. PP. 336-7

Estos son los funcionarios que hacen auténtica labor — creadora. Y por último, los que sin ser personalidades, al llegar a los altos puestos de la burocracia revelan en — ellos facultades extraordinarias desde donde forjan una indiscutible personalidad".....México necesita funcionarios — de estas dos calidades señaladas en último término, para lo — grar la organización científica de su burocracia y la ele — vación de la Administración Pública"...."Meditemos en el — ejemplo que ofrece la gran industria moderna, consideremos — el automóvil y el aeroplano; las grandes fábricas que los — producen están organizadas con precisión técnicas, tienen — además un departamento de ingenieros que se encargan de es — tudiar los defectos de los aparatos fabricados para elimi — nar esos defectos y estudiar los perfeccionamientos posi — bles. En ese departamento solamente hay mentalidades esco — gidas ¿cuál ha sido el resultado de tal organización? lo — tenemos a la vista, en breve espacio de tiempo el automóvil y el aeroplano han evolucionado a los primitivos modelos — defectuosos a grados de efectividad y de belleza que cada — día, gracias al incesante trabajo de la mente idóneamente — preparada, presentan nuevas perfecciones"..... "Esto pasa — en esas industrias que sólo tratan de procurarnos más con — fort, acortar las distancias y hacer más fácil y placentera la vida"....."¿Por qué no imitarlas en la organización de — la burocracia que tiene la misión de elevar los más altos — valores de la vida social? La necesidad de una organización científica de la burocracia, se ofrece así, con absoluta — evidencia; pero fuerzas oscuras, invencibles por el momen — to se oponen a ello"...."La alta burocracia hoy y siempre — tiene que ser necesariamente política. Esperemos que algún — día sea totalmente ilustrada. El problema consiste en ha — cer políticos de todos los intelectuales o intelectuales — a todos los políticos"....."Esto será posible a medida que aumente la cultura en extensión y profundidad, a medida que arraigue el espíritu cívico, el interés por las cosas de la sociedad y de la patria en sus hijos mejores"...."En cuanto a la burocracia de ejecución, se ha convertido por obra del — sindicalismo, en una fuerza política y ello lo hace difícil a toda disciplina, a toda moralización, a todo perfecciona —

namiento"....."Pero es una ley que la fuerza humana nunca - se conserva dentro de límites razonables, sino que tiende - a la omnipotencia y en ese intento se pierde. La burocracia que debería ser la más genuina expresión de las bondades sociales, aparece hoy como un mal necesario.

Con el abuso de su fuerza llegará a ser un mal intolerable. Entonces ha de romperse el equilibrio social en una tremenda crisis, saludable, porque ella enseñará a nuestro país, como todas las crisis en medio del dolor y la miseria, el camino del bien". (58).

En general la administración pública es la total actividad del estado para la realización de sus contingentes y necesarios fines o como la define Muñoz Amato "La Administración Pública es la face del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta para la realización de los fines del sistema político" (59).

Es importante notar que en la naturaleza misma de la administración pública, el factor humano se eleva a factor -- reelevantísimo y consecuentemente el estudio de las relaciones humanas (como doctrina cuyo propósito radica en re- -- revisar las fórmulas tradicionales sobre una base de mejor -- comprensión de elementos humanos) constituye una superación en la teoría y práctica de la administración pública, porque su proyección es más amplia al abarcar los proyectos -- sociológicos, psicológicos y antropológicos de las relaciones personales. (60).

Desafortunadamente hasta el momento no se ataca, al -- través de una amplia y bien dirigida educación ciudadana, -- el desinterés existente por las cuestiones públicas, aspira

(58) IBIDEM. Pp. 337-9

(59) PEDRO MUÑOZ AMATO. Introducción a la Administración -- Pública. Fondo de Cultura Económica. 1954, Pág. 26

(60) ANTONIO GARCIA VALENCIA. Las Relaciones Humanas en la -- Administración Pública Mexicana. Ed. Porrúa Hnos. Mé- -- xico. 1958, Pág. 19

ción que deberá lograrse por medio de una comprensión y aprobación de los programas gubernamentales por parte del público. Esto solamente se alcanzará mediante una planificación que tome muy en consideración las relaciones públicas, para ir integrando al ciudadano, cada día en mayor grado, al conocimiento, al aspecto y consideración de nuestras instituciones públicas y sus representantes, pues las costumbres administrativas de cualquier organismo estén íntimamente influenciadas por las creencias y costumbres generales de la sociedad en que actúa.

La reforma de la administración pública en México, más que legalista debe ser humana y debe pugnar por la supresión de los factores históricos-negativos que obstaculizan su mejor organización y desarrollo.

¿Es muy cómodo cargar la responsabilidad sobre las masas en vez de tratar de educarlas; acertadamente dice Max Scheller, que los mejores ignoran que lo son y "estando en lo alto no saben que lo están", limitándose a revelar a las masas burocráticas su mediocridad.

Aún cuando el factor económico tiene gran importancia para la determinación de la clase social burocrática, en realidad el factor decisivo es el de la cultura, puesto que sólo es posible el paso de los individuos de uno a otro estrato mediante la adaptación cultural. El hombre de la clase baja, el hombre del campo que entra a la burocracia sólo puede aproximarse a medida que adquiere sus costumbres, su educación su forma de vida hasta asimilar por fin sus ideas, sus sentimientos, sus prejuicios, etc.etc., es decir su cultura, llegando así a su total identificación.

La más superficial observación de las clases sociales descubre que los integrantes de cada una difieren en educación si estimamos como tal el saber, la suma de conocimientos o grado de instrucción y en cuanto al estilo o género de vida, muchas veces no corresponde a la cultura o a la situación económica.

CAPITULO IV

DINAMICA, LIBERTAD Y PLANIFICACION SOCIALES

- 1.- DOCTRINA Y PLANIFICACION (LIBERALISMO Y SOCIALISMO).
- 2.- FACTORES, CLASES Y TENDENCIAS DE LA SOCIOPLANIFICACION.
- 3.- LA PLANEACION EN EL SECTOR PUBLICO.

DOCTRINA Y PLANIFICACION (LIBERALISMO Y SOCIALISMO).

Para poder acercarnos al significado, siempre importante, de la planificación social, es necesario recurrir a sus fuentes, no sin observar antes los cambios históricos que — han matizado a la humanidad en el campo de la sociología, al través de la constante búsqueda de su mejoramiento y perfeccionabilidad. Remontémonos pues al liberalismo y al Socialismo que son el móvil que le dieron fuerza e impulso a la etapa de planificación que contempla nuestro mundo y de la cual ya no puede prescindir la sociedad del siglo XX.

INFLUENCIA DEL LIBERALISMO.

El Liberalismo, difícil de determinar en sus principios, fue, hacia el final de la edad media producto y modelación — de una serie fantástica de inovaciones y descubrimientos de orden técnico, geográfico, cosmológico, económico, etc; que bien podría conceptuarse al lado de Laski (61) y Ruggiero — (62), como "un método, un partido, un arte de gobierno o una forma de organización estatal....ideología destinada a colmar las necesidades de un nuevo mundo".

Desde el punto de vista económico, la Escuela Liberal — procede de la Escuela Fisiocrática que desarrolló dos temas: la Ley Natural y la Preeminencia de la agricultura, siendo — sus precursores dentro de esta renglón, David Hume y Adam — Smith. pretendiendo relacionar los hechos económicos con los sociales. La segunda tendencia de la Escuela Liberal está — representada por el industrialismo, vivamente expuesta por — Malthus y Ricardo, quienes confiaron en el factor indivi— dual único.

Más tarde aparece la Escuela Clásica que durante la primera mitad del siglo XIX se basa en leyes económicas naturales, confianza en el factor individual, en el interés privado y en la responsabilidad personal, inquebrantable apego a

(61) LASKY HAROLD J. El Liberalismo Europeo. Un Ensayo de la Interpretación. Versión Española de Victoriano Migue— lez. Fondo de Cultura Económica. México, 1939.— Pág. 3.

(62) RUGGIERO G., Historia del Liberalismo Europeo. Trad. Española de C.G. posada. Ed. Pegasso, Madrid 1944 Pág. 355.

los principios de libertad y propiedad, desden hacia la historia y reprobación del estatismo económico en todas sus manifestaciones. Dentro de las conquistas del Liberalismo y durante la época de su triunfo, o sea el siglo XIX, puede asentarse que fué el profeta del industrialismo y en el caso de la Gran Bretaña, la convirtió en el taller del mundo. Fue así mismo el exponente del libre cambio, creando un mercado mundial que unió a todos los pueblos del mundo. Defendió la tolerancia religiosa, rompió el poder temporal de la iglesia, sostuvo que los derechos de un Estado deberían en general estar de acuerdo con los límites de los demás Estados. Estableció el sufragio universal y el parlamentarismo casi como principio de derecho natural. Su rasgo decisivo fue la libertad de la persona individual frente al poder público.

El Liberalismo sucumbió con la ideología socialista, al comprobarse que la idea liberal obtuvo la primacía para la clase media, olvidándose y dejando a un lado al proletario.

No es posible dejar de reconocer en el presente tema, la influencia decisiva del liberalismo, pues la planificación surge desde el momento en que debe buscarse un orden conveniente para la mayoría, sacrificándose la individualidad contrarestanda precisamente por la corriente socialista.

El sistema de economía libre y mercados libres sufre un serio impacto y emerge de inmediato el angustioso problema de la libertad para crear el propio plan individual en libre concurrencia, o si los planes estarán determinados obligatoriamente por una planificación superior estatal.

Es de hacerse notar que el liberalismo no fue absoluto ya que reglamentó diversas Instituciones, lo cual corrobora Mannheim (63) al firmar que "Al llegar a este punto no debemos olvidar que en la esfera de la cultura (y lo mismo en la económica) nunca ha existido un liberalismo absoluto, sino que al lado de la acción indirecta de las fuerzas sociales,

(63) MANNHEIM K. Libertad y Planificación Social.- Fondo de Cultura Económica México 1942. Pág. 242

ha existido siempre por ejemplo, una reglamentación de la — educación. También el estado liberal ha reglamentado institu— ciones enteras respecto a las cuales decidía no sólo la — clase de conocimientos que habría de proporcionarse a las di— versas clases, sino que de hecho cultivaba los modelos de — conducta necesarios para que continuase existiendo esta so— ciedad y ayudaba a las élites a realizarlos. Por consiguien— te, no es contrario a la naturaleza de la democracia libre — el sostener que la solución más satisfactoria sería estable— cer una esfera de iniciativa creadora, libre dentro de un — marco de instituciones planificadas. En el futuro esta esfe— ra de actividad libre creadora, tendrá que ser siempre guia— da de tal modo que quede siempre protegida contra la posibili— dad de desviaciones o derrumbamientos. Sin embargo, si en— el porvenir los hechos han de estar dirigidos, será preciso— que conozcamos las leyes de los procesos sociales de produc— ción y desintegración de la cultura".

De lo que se deduce que ni aún en la época de apogeo — del liberalismo, se ha visto realizado eternamente el ideal— de libertad e individualismo; ni en las relaciones exterior— res donde el Laissez-Passer, fue siempre atenuado con mayor— o menor rigor por el proteccionismo; ni en las relaciones — interiores donde la política monetaria, fiscal y social del— estado dificultaron desde los primeros momentos la libre y — absoluta disposición de los instrumentos de producción y de— los resultados del cambio. Además el individualismo experi— mentó muy pronto el influjo moderador de las concepciones — colectivas del sindicalismo, de las agrupaciones económicas — en el sector privado, del proteccionismo comercial de la em— presa de estado y de la percepción de determinados impuestos en el sector público (64).

INFLUENCIA DE LAS DOCTRINAS SOCIALISTAS.

El siglo XX ha sido testigo de cambios profundos debi— do quizá a las doctrinas socialistas que se incrementaron a— partir de la segunda mitad del siglo pasado, con la apari— ción del- - - - -

(64) LAUFENBURGER H. La intervención del Estado en la Vida — Económica. Versión Española de Gabriel Franco.—Fondo de Cultura Económica, México 1942. Pág.9.

Manifiesto Comunista de Carlos Marx, y de los inicios del movimiento del Cristianismo Social, al través de la Enciclica Rerum Novarum, pero cuyos orígenes se encuentran en los pueblos de la antigüedad pues la idea de que el gobierno intervenga en la economía individual, surge con ellos. En la obra de Platón "La República", se encuentra el trazo de una ciudad donde las mujeres y los niños pertenecen a la comunidad. La tesis que sostiene Platón no incluye a todos los habitantes de la ciudad y tiene como base la existencia de la esclavitud, obligándolos a servir a los hombres libres. Estos se dividen en tres clases: 1) mercenarios; constituida por labradores, artesanos y mercaderes. Son excluidos de sus derechos políticos, pudiendo poseer toda clase de bienes; 2) guerreros y 3) magistrados y filósofos. A estos últimos no se les permitía la propiedad individual para que no tiranizan y serán sostenidos por el estado.

El sistema propuesto por Platón en la República, no ejerció influencia práctica, pero sus ideas inspiraron posteriormente a muchos autores.

En la edad media, la organización agrícola de los feudos, de las gildas en las ciudades y las órdenes monásticas, encierran aspectos y características del comunismo.

Los escritores utópicos como Tomás Moro y Tomás Campanella, atacan la propiedad privada en "Utopía" y en la "Ciudad del Sol", respectivamente.

La obra Utopía tuvo gran difusión y popularidad. Las ideas económicas, sociales y políticas de Tomás Moro son expuestas en forma de diálogo. Critica la sociedad de su tiempo, la situación en que se encuentra el pobre, la falta de seguridad y de comunicaciones, la ruina de la agricultura, la codicia de los terratenientes, se declara contra la gue-

rra y la conquista, así como contra la política y muestra -- las ventajas de la paz. Considera como causante de estos -- males sociales-- A la propiedad y al dinero. No acepta la -- ociosidad y clasifica dentro de ella a banqueros, comercian-- tes y usureros, que nada producen y acumulan riquezas.

En la obra de Tomás Moro, se encuentra un régimen de -- reorganización social que sirve de inspiración a muchos -- otros escritores.

Tomás Campanella propone en su libro la Ciudad del Sol, una organización política y económica semejante a un basto-- monasterio con diversos departamentos, disciplina y jerar-- quía semejante a la monástica, observándose en parte al in-- flujo de Tomás Moro.

Algunos revolucionarios del siglo XVII y escritores -- Franceses del siglo XVIII, insistieron en la necesidad de -- una nueva forma económica en el estado. Su atención se con-- cretó más en el problema de la tierra por ser considerada -- entonces como la principal fuente de riqueza.

Durante la Revolución Francesa hubo algunos movimientos de reforma económica. Francisco Babeux, organizó una conspi-- ración para establecer un sistema socialista, pero fué des-- cubierto y posteriormente ejecutado.

A).-- SOCIALISMO ASOCIACIONISTA.

Saint Simón, Fourier y Cabet en Francia, así como Rober-- to Owen en Inglaterra, fueron los principales exponentes -- de esta corriente que anhelaba transformar idealmente a la-- comunidad, pero sin ofrecer medios concretos para lograrlo.

Saint Simón proponía la negación de la propiedad priva-- da y un gobierno de técnicos y sabios, la exaltación de la-- industria, ya que sobre esta reposa el mundo entero. Su ar-- gumento principal, llamada "Parábola de Saint Simón", refe-- riáse a que si en un momento dado una nación perdiese a sus hombres más distinguidos en las ciencias y en la industria, quedaría como un cuerpo sin alma y caería inmediatamente -- en un estado de inferioridad con relación a las otras nacio-- nes del orbe, en tanto no repusiera esa pérdida; en cambio-- si perdiese todos sus dignatarios civiles y eclesiásticos,--

empleados, jueces y los diez mil propietarios más ricos - y nobles, sería una auténtica desgracia, pero sin que declinara al estado.

Saint Simón basaba su teoría en un régimen social apoyado en la industria, dicha organización suponía la desaparición de las clases sociales, reduciéndose a clasificar dos categorías; los ociosos a desaparecer y los trabajadores diferenciados únicamente por el factor capacidad.

Owen fabricante inglés, organizó su propia industria en un sistema socialista y publicó sus ideas en 1841 con el título ¿What is Socialism?, decía que el hombre por naturaleza no es bueno ni malo, sino es lo uno o lo otro según el medio social en que vive, producido por la acción-reflexiva de los hombres, por la legislación y sobre todo por la educación. Expresa el igualitarismo de acuerdo a la retribución según las necesidades y no según a la capacidad; pretendió cambiar el orden social, sus ideas tuvieron resonancia y se pretendió enseñarlas en otras partes de Europa, en Estados Unidos y México, donde se establecieron colonias socialistas que no dieron el resultado previsto.

Durante la República Francesa de 1848, el gobierno - intentó poner en práctica algunas de las ideas socialistas de Luis Blanck, creando talleres nacionales bajo la administración del estado, para dar trabajo a los obreros y evitar el desempleo pero los talleres fueron mal administrados y el resultado tornose funesto.

El socialismo asociacionista empezó a tener dificultades con los anarquistas que aspiraban a la desaparición del estado, buscando la creación de una especie de federación de trabajadores autónomos, además de que el problema de la propiedad no se resolvería haciendo al estado propietario, sino terminando con la existencia del mismo.

B) SOCIALISMO CIENTIFICO.

Se encuentra representado por Carlos Marx y Federico-Engels. quienes ven al socialismo como ciencia económica-

Los marxistas mantuvieron la idea de que inevitablemente — tendría que desaparecer la propiedad privada de los medios de producción (industrias y tierra). Para lograrlo, los — obreros tendrían que conquistar el poder político, establecer una dictadura y crear más tarde, una sociedad sin cla— ses.

Del Marxismo resultó un partido obrero que en todos los estados procuró organizarse; sus órganos fueron la Prensa, — Los Congresos obreros y la Internacional. Los primeros eran reuniones de obreros donde se discutían el programa del par— tido y se adoptaban acuerdos, fijándolo como organización — El primero de ellos tuvo lugar en Ginebra (1866) y en donde se estableció la organización general acordándose que los — obreros de un mismo oficio formaran en cada localidad una — sección; que las secciones de un país o región constituyese— sen una federación y que las federaciones obedeciesen a un — consejo general. En Inglaterra el primer congreso tuvo lugar en Londres (1868) siguiéndose otros en las ciudades in— dustriales, no sólo de Inglaterra sino de Europa continen— tal.

El carácter internacional del colectivismo marxista se afirmó también en la Asociación Internacional de Trabajado— res, que se efectuó en Londres durante 1864 con la coopera— ción del italiano Mazzini y el Francés Tolain, conocido como "La Internacional" que se proponía la unión de todos los proletarios del mundo para lograr el triunfo por medio de — la revolución, alcanzando tal importancia en poco tiempo — que constituyó una grave preocupación para los gobiernos.

Las teorías revolucionarias de Marx y Engels. encontra— ron oposición en otros socialistas, al considerar que había de lucharse primero por la democracia política y más tarde— llegar al poder por medios pacíficos. Estos escritores acep— taron las ideas económicas de Marx y Engels, pero rechaza— ron su ideario político, con lo cual sentaron las bases del socialismo democrático.

C). SOCIALISMO DEMOCRATICO .

Los socialistas demócratas aceptan el principio de los— gobiernos constitucionales y aspiran a la conquista del po—

der por medio de las elecciones; ya el poder ellos pueden — hacer las reformas económicas necesarias. Generalmente suelen ser la nacionalización de la tierra y de las industrias para una mejor distribución de sus productos.

En el último cuarto del siglo XIX, existían ya poderosos partidos socialistas en los principales países de Europa. El primer movimiento de importancia surgió en Alemania cuando Fernando Lassalle organizó un partido de trabajadores. Este grupo se transformó luego en el partido socialista democrático de Alemania que llegó a ocupar el poder durante la Constitución de Weimar (1919-1933). En Francia, — después de la revolución obrera de 1871, el socialismo perdió muchos adeptos, pero empezó a ganar fuerza bajo la dirección de Juan Juárez, llegando a ser este movimiento poderoso en verdad.

En Inglaterra el Socialismo ha hecho progresos también-considerables, en 1884 un grupo de distinguidos escritores e intelectuales organizó una asociación de estudios denominada Sociedad Fabiana, con el fin de educar al gobierno y a los trabajadores en las ideas socialistas, inspirándose en las ideas económicas de Carlos Marx, Propusieron leyes — de carácter social en favor de los trabajadores y abogaron por la nacionalización de ciertas industrias de servicios-públicos, del Banco de Inglaterra y la socialización de los servicios médicos.

Los Estados Unidos igualmente que otros países de América Latina como México, aceptaron las ideas socialistas.

D) SOCIALISMO CRISTIANO.

El movimiento social no pasó desapercibido para los escritores católicos y protestantes, ya que las difíciles condiciones de los trabajadores en el Siglo XIX, originadas — por la rápida industrialización hizo que muchos autores recomendara retornar el primitivo ideal cristiano de cooperación económica entre los hombres.

En Francia, Lamenuais propuso en un plan de reformas — económicas encaminadas a mejorar las condiciones de trabajo con el fin de que los obreros pudieran disfrutar de una vi-

da espiritual y cristiana. Otros pensadores en diversos países, propusieron volver al sistema corporativo medieval, para evitar los males de la competencia capitalista.

En 1891, el Papa León XIII, promulgó la Encíclica Rerum Novarum, en la cual se trató de los problemas sociales, señalando la necesidad de hallar un rápido remedio a la gran-pobreza de los trabajadores, no estando de acuerdo con la nacionalización de las fuentes, sino buscando la reglamentación del trabajo y la creación de un sistema mejor de salarios.

Son en suma estas las ideas que obligaron al estado a intervenir en los actos socio-económicos de un país y que han ido aumentando en forma gradual hasta buscar la planeación definitiva de toda sociedad, necesaria en la época actual en muchos otros aspectos colindantes al económico, como el de la educación y adiestramiento especializados.

La planificación es el resultado inevitable de los cambios estructurales que ha experimentado la sociedad, no pudiendo negarse la influencia de las doctrinas socialistas en el auge que ha alcanzado la planificación en nuestros días que es cuando debe basarse en investigaciones y estudios económicos, sociales y culturales, dirigidos e interpretados sociológicamente.

FACTORES, CLASES Y TENDENCIAS DE LA SOCIOPLANIFICACION.

La planificación como idóneo medio para resolver los — problemas colectivos, abocándose al estudio de la sociedad— en sus diversas manifestaciones políticas económicas y fundamentalmente sociológicas, ha existido desde los pueblos— primitivos, encontrándose importantes antecedentes en la — Historia de todos los rincones del orbe.

Con caracteres de una disciplina científica bien podemos declarar a la planificación como una contribución del — presente siglo y aun cuando no obedece a una precisa configuración, nos da una idea teórica, sistemática y unitaria — de trascendentales resultados prácticos.

Si bien es cierto que la supervivencia de la s ociedad — constituye en un principio el objeto primordial de la planificación, ésta no puede limitarse a procedimientos tasados— que impiden el mutable desarrollo de las colectividades humanas. Nos encontramos esencialmente en una época de transición, en que la sociedad está asistiendo a un mundo diferente de los que le precedieron históricamente, lo cual implica un desenvolvimiento que se encuentra vinculado con el conocimiento de la naturaleza, de la técnica de la economía — y la cultura de los pueblos, lo cual quiere decir que estamos frente a una ciencia que se encarga de la conducta humana y la pone al servicio del gobierno mediante el conocimiento de la Psicología del hombre. Cualquiera que sea el sistema social, necesita de la planificación, ya sea en mayor o — en menor grado, es la forma sugerida como requisito indispensable para acelerar el desarrollo y bienestar de los pueblos.

Toda planificación exige comunión de diversas disciplinas científicas, pero la Sociología es la base de toda conciente planificación. La sociología y sus técnicas de invesgación social, proporcionan al planificador contemporáneo,— un adecuado conocimiento de la dinámica social y sus auténticos efectos.

Pierre Méndez France (65) afirma "Hoy más que nunca los hombres progresistas deben preparar programas precisos y detallados, fundados a la vez sobre perspectivas a largo plazo y sobre realidades -- presentes".

FACTORES DE LA PLANIFICACION.- Los factores que integran a la planeación son de diversa índole y de los cuales depende su valor.

a).- La existencia real del hombre y el cosmos.

No se puede pretender planificar, si ello no se toma en cuenta, puesto que existe un principio de causalidad entre ambos --

b).- Existencia de un plan como conjunto de disposiciones tomadas en vista de la ejecución de un proyecto.

La noción de plan tiene a su vez tres elementos:

1.- La formulación de un proyecto.

2.- Las disposiciones razonadas y tomadas en vista de la atención a ese proyecto, durante el proyecto de planificación.

3.- El control y ejecución del mencionado proyecto. Es la función que mayor atención reclama de una verdadera organización, debiendo quedar en manos de un organismo creado exprofeso.

Dicho plan tiene que ser adaptado a las necesidades sociales, puesto que éstas tienen como fin los medios necesarios y útiles para la existencia y desarrollo del individuo.

c).- Factor Social.- La planificación debe de ser social, precisando del derecho, de la política, de los movimientos éticos y religiosos de las tradiciones, de la historia, del nacionalismo y en fin del conglomerado que integra la sociedad.

Igualmente no hay que olvidar los modelos sociales para incorporarlos a la técnica, para procurar una planeación, la cual debe depender de un ambiente de igualdad social, de una base común de educación, no debe existir la segregación social. La planeación de la sociedad debe evitar ante todo las diferencias de nivel de vida y procurar la igualdad social que es el resultado de una planeación conciente.

(65) MENDEZ FRANCE PIERRE.- La República Moderna. Proposiciones. Trad José Ballester Gonzalvo. Aguilar. Madrid, 1963. Pág. 78.

d).- El Derecho.- Es importante el Derecho en una planeación que se pretende bien conducida, se hace indispensable contar con leyes y reglamentos que van a influir en la mejoría de la sociedad.

e).- Estabilidad Política y Económica.- Se debe contar a su vez con un mínimo de seguridad y estabilidad tanto económica como política, que permiten la correcta planificación.

f).- Información Estadística.- Debe tenerse presente la información estadística o un inventario si se quiere nombrar así de los diversos sectores, para comprender una estimación de los recursos financieros, mano de obra y otros recursos de carácter: real, fundado en niveles previstos de ingreso nacional, consumo, ahorros e inversión (nacional y extranjero), exportaciones e importaciones, población total y activa; la distribución de estos recursos sobre la base de los rendimientos esperados de la inversión entre los diversos sectores de la economía, de una manera calculada para lograr los objetivos de la planificación.

g).- El personal Adecuado para la Administración.- El personal adecuado es imprescindible en la planificación, para efectuar su administración debe ser distribuido correctamente y seleccionado de acuerdo al principio de eficiencia olvidándose otro tipo de consideraciones. Además de que dicho personal debe laborar en forma conjunta y coordinada.

DIVERSAS CLASES DE PLANIFICACION.- Siguiendo a Rangel Couto (66) encontramos que la planificación puede ser de diversas clases: nominal, de hecho, imperativa y democrática, nacional e internacional.

a).- Planificación nominal.- Consiste en concretar la planificación a un lapso prescrito. Dentro de esta planificación nominal deben englobarse los planes determinados a un número específico de años, que bien pueden ser bienales, cuatrienales, sexenales etc., todo ello dependiendo del programa a desarrollarse en un plan.

(66) RANGEL COUTO H. El Proceso de la Socioplaneación. Económica Política.-Escuela Superior de Economía. I.P.N.V. II No. 1 -- Enero-Marzo 1966, Pág.36.

b).- Planificación de Hecho.- Es cuando se realiza una planificación sin mencionarse el término, por ejemplo en el caso del Desarrollo Regional Integral, conocido como Tennessee Authority — (67), que se inició en 1933 y que ha continuado a la fecha con — variantes de intensidad.

c).- Planeación imperativa y planeación democrática.- La — primera es la que se ha llevado en la Unión Soviética y propiamente fue donde se aplicó en su verdadero significado en 1929. La fundaron en la eliminación de la propiedad privada y de los medios de producción, extinguiéndose la empresa privada y concentrándola en poder del estado, procuró integrar el conjunto de actividades económicas y sociales del país.

La segunda apareció en el mundo occidental hasta el año de — 1946, en Francia, Holanda, Noruega, Inglaterra y los Estados Unidos; trajo como consecuencia el progreso de la contabilidad nacional y la elaboración de presupuestos nacionales, es conocida también con el nombre de Planeación-Indicativa, porque la intervención del estado se limita únicamente a las inversiones del sector privado.

d).- Planificación Nacional.- Es la que considera a un país — como unidad, que debe comprender tanto al sector público como al privado, ya que ambos integran una entidad socio-económica que debe estatuir un plan integral e indivisible que otorgue un nivel de vida superior a todo el país y no sólo a determinadas zonas.

Esta planificación puede ser de dos formas; imperativa o indicativa, según se trate de la estructura política de cada país — e implique una esfera administrativa central y permanente.

e).- Planificación internacional.- Es aquella que se establece entre gobiernos independientes que se ponen de acuerdo para — cooperar en ciertas actividades socio-económicas, creando organismos conjuntos para su regulación.

Entre los que se pueden citar como ejemplo, está la Alianza para el progreso, que en la carta de Punta del Este afirma: "La — Alianza para el Progreso, tiene como propósito aunar todas las — energías de los Pueblos y gobiernos de las Repúblicas Americanas — para realizar un gran esfuerzo cooperativo que . . . acelere el desarrollo económico y social de los países participantes de la América-

Latina, a fin de que puedan alcanzar un grado más de bienestar con iguales oportunidades para todos, en sociedades democráticas que se adopten a sus propios deseos y oportunidades (68).

De lo que se deduce que los actuales gobiernos coinciden con una etapa de cambios técnicos en los que ya no tiene cabida las unidades políticas aisladas. Hay que tomar en cuenta que las diferentes entidades políticas del mundo, dependen en gran parte unas de las otras, al grado de que el bienestar diario del individuo no está dependiendo solamente del gobierno a que pertenece, sino de los acontecimientos económicos, políticos y sociales que concurren en otras comunidades del planeta.

LA PLANIFICACION Y SUS RESULTADOS.- Una planificación bien conducida debe llevar a resultados benéficos y es así que los planificadores al tratar de planificar deben de obtener resultados favorables para la colectividad que integra la sociedad.

Los autores (69) señalan como resultados:

- a).- La consolidación y expansión de la infraestructura.
- b).- La satisfacción de necesidades colectivas indivisibles e impersonales.
- c).- La satisfacción de necesidades públicas, a través de precios públicos; aun cuando el sector privado puede atender y de hecho atiende este campo económico.
- d).- El incremento del ingreso nacional bruto.
- e).- La redistribución del ingreso nacional bruto, para que al mismo tiempo sea más equitativo el reparto de la riqueza total del país.

(68) WATERSON ALBERT.-Planeación de la planificación de la Alianza para el Progreso.-Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. México 1963. Pág. 20.

(69) CORTINA A. Coloquio sobre los organismos administrativos para la socioplaneación Socio-económica.-Derecho Administrativo y Administración Pública, Facultad de Derecho, C.U., 1965, — Pág. 71.

f).- El mantenimiento y desarrollo del comercio exterior, con el propósito de hacerlo coincidir con el interés nacional.

ESTADÓ ACTUAL DE LA PLANEACION EN MEXICO.- Se ha visto que la forma requerida para acelerar el desarrollo económico y el bienestar social de los pueblos, es la de planificar, pues de este modo se evita el despilfarro, la sobreinversión, lográndose un óptimo aprovechamiento de los recursos naturales del país, en beneficio de la colectividad que es el fin que se persigue en toda planeación.

En todos los estados modernos es tema primordial la planeación de desarrollo y se debe entender que esta, comprende todos y cada uno de los factores de la sociedad, aunque se ha observado que los gobiernos se han limitado a planear la economía. Sin dejar de reconocer que esta es un factor de suma importancia, no deben relegarse los sectores políticos, Jurídico, educativo, etc., ya que del desarrollo que ocurre a un sector tiene repercusión en los demás, pues la sociedad es una unidad compleja integrada por todos esos Sectores que guardan una relación de interdependencia entre sí.

Es por ello que en el presente tema se pretende dar cabida a la educación del servidor público como posible objeto de una socioplaneación integral.

LA PLANEACION EN EL SECTOR PUBLICO.

En México como todos los países del mundo se ha sentido la necesidad de planear el desarrollo económico y social, por tanto la planeación ha sido "Lema político y tema de gobierno desde hace muchos años" (70). Por consiguiente las diversas organizaciones gubernamentales que han regido los destinos del país han emitido diversos ordenamientos jurídicos, Decretos, etc., con el objeto de planear el desarrollo; sin embargo los intentos de organización de planeación forman una larga serie de ensayos y errores. - Los múltiples intentos de planear el desarrollo económico del - - país, ha originado un panorama de confusión y complejidad, ya que en el transcurso de los años se ha dado vida a diversos organismos con facultades de planeación, y si bien éstos no han tendido el éxito que se esperaba, no debe ser motivo de desaliento, sino por el contrario; se debe insistir, asimilando experiencias y - - evitando los errores tan criticados en el pasado; como un ejemplo citaremos algunos de los organismos creados por el gobierno con - - funciones de planeación:

- a).- La Comisión del Programa del Partido Nacional Revolucionario - - - (1933), que integrado por miembros del partido y funcionarios del gobierno, elaboró el primer plan sexenal.
- b).- El Comité Asesor Especial (1935), creado con la finalidad de coordinar la política nacional de planeación e integrada por secretarios de estado, directores de la banca pública, y otros funcionarios destacados.
- c).- La Creación del Fondo para el Fomento Industrial, cuya operación fue encomendada al Banco de México en 1941.

(70) PICHARDO PAGOSA I. - Problemas de Organización Administrativa de la Planeación Económica. Tesis. Fac. Derecho UNAM. México 1964 Pág. 38.

- d).- La Comisión Federal de Fomento Industrial (1944), encargada de planear el desarrollo industrial del País y promover la creación de nuevas industrias.
- e).- La Comisión Nacional de Inversiones (1947).
- f).- El Comité de Inversiones (1953).
- g).- La Comisión de Inversiones, que substituye al Comité en 1954
- h).- La Secretaría de la Presidencia (1958), que absorbió las funciones de la Comisión de Inversiones, con algunas otras facultades de Planeación Regional.
- i).- La medida que ya representada el primer intento de planificación mexicana en conjunto, es la creación de la Comisión de programa del Partido Nacional Revolucionario, se limitó a formular un grupo de objetivos coherentes para el programa de gobierno del General Cárdenas, estableciendo las metas que habían de orientarlos siguientes seis años de gobierno. El plan sexenal señala las metas que deben lograrse, pero omite decir como alcanzarlas y el porqué de su elección; por consiguiente la evaluación de sus resultados es prácticamente imposible de determinar.

El segundo plan sexenal debió ser puesto en marcha por la administración siguiente, o sea por el gobierno de Avila Camacho. - Debido a los acontecimientos internacionales (Segunda Conflagración Mundial), la aplicación del plan no parece haber sido factor determinante en la política del régimen gubernamental.

Al margen del plan, se hicieron esfuerzos tendientes a lograr el orden en el acelerado proceso de industrialización que experimentaba el país. Con este fin se instituyó en 1941 un Fondo para el fomento industrial, que por carecer precisamente de fondos no pudo llevar adelante su tarea.

En 1944 se creó por decreto, la Comisión Federal de Fomento Industrial, a sugerencia de la Comisión Mexicano-Norteamericana de Cooperación Económica, dicho decreto derogó expresamente las disposiciones relativas al fondo creado en 1941, La nueva Comisión estaba dotada de facultades más amplias que la anterior, la promoción de industrias nuevas, comprendería tanto la organización y el financiamiento, como la operación de las empresas mismas, hasta en tanto los integrantes del sector privado estuviesen dispuestos a tomar las riendas de la dirección. Tenía a su cargo también

la tarea de elaborar programas básicos de desarrollo, en los que se determinase prioridades para la ejecución de diversos proyectos públicos. Se fincaron grandes esperanzas, pues se pensó que al fin la industrialización del país estaría sujeta a un proceso articulado; no obstante lo anterior, la tarea desarrollada por — La Comisión Federal de Fomento Industrial se perdió en la nada, — por lo menos el gobierno no comunicó a la a la opinión pública — los resultados de su actuación.

Algunos años después, se creó la Comisión Nacional de Inversiones, que tenía como objeto la coordinación de las inversiones del sector público, desgraciadamente corrió la misma suerte que las que le antecedieron. Posteriormente en 1947 se publicó la — Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

El desarrollo económico siguió su ritmo acelerado, razón — por la que se sintió la necesidad de poner término al desordenado proceso de inversiones, tanto del sector privado como del público. Con este fin se estableció en 1953, un Comité de Inversiones que se integró con representantes de las Secretarías de — Hacienda y Economía. Tanto las dependencias del ejecutivo como — los organismos descentralizados, hicieron caso ómiso de las disposiciones de coordinación correspondiente a este Comité; en virtud de lo señalado la labor de este organismo no pudo rendir los frutos previstos.

En otoño de 1954, el mencionado Comité pasó a ser una dependencia directa del Ejecutivo Federal, siendo objeto de una reorganización cambiando su anterior denominación por la de Comisión de Inversiones. A esta Comisión se le otorgaron facultades más — amplias que a los organismos comentados y entre sus funciones podemos señalar, las siguientes: la planeación del gasto público, — la facultad de recavar informes de un gran número de Dependencias del Ejecutivo Federal, el establecimiento de prioridades, la jerarquización de los proyectos de inversiones del sector público a mediano plazo, etc.

El presupuesto de inversiones elaborado por la Comisión para cada ejercicio fiscal, se sometía a la consideración del Presidente de la República, el cual podía hacer observaciones y —

aún modificaciones, según lo exigieran las condiciones políticas del movimiento. De hecho la comisión ejercía una labor de supervisión, vigilando el cumplimiento de los programas de inversión - preparados y aprobados por ella. Ha sido este organismo el que ha rëndido mejores resultados en cuanto a coordinación y jerarquización de las inversiones en el sector público.

En el año de 1958, se creó la Secretaría de la Presidencia - con el propósito de actuar como organismo de las políticas económicas gubernamentales de más alto nivel, incorporando dentro de su organización a la Comisión de Inversiones. Esta Secretaría se ha enfrentado a grandes problemas en la realidad, ya que dado las amplias facultades que se le confieren en el Artículo 16 de La - Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de fecha 23 de diciembre de 1958, la convierten en una super Secretaría, y según - nuestro régimen Constitucional, ninguna Secretaría de Estado, en relación con las demás, gozará de una jerarquía superior. Por - consiguiente los órganos de la administración pública, se resistieron a someter sus estimaciones y presupuestos a la sanción de la Secretaría de la Presidencia.

En el Acuerdo Presidencial sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social del País, publicado en el Diario Oficial - del 2 de agosto de 1961, se señala la conveniencia de utilizar - técnicas de planeación para acelerar el desarrollo económico del país. Establece la necesidad de que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, elaboren sus programas de acción para la proyección y ejecución de programas coordinados de desarrollo económico y social. El acuerdo hace referencia a la noción de planeación - integral, que supone la necesidad de formulación de programas de desarrollo, tomando en consideración aspectos que no son estrictamente económicos: factores Demográficos, Etnológicos, Educativos, Culturales, etc.

Según este Acuerdo, la planeación del desarrollo económico - y social de México, debe desenvolverse en áreas diversas y por - sector, debe elaborar planes nacionales de desarrollo económico - y social en los que se fijen metas concretas en beneficio de la - colectividad y la forma de alcanzarlos, formular programas espe--

ciales para aquellas actividades económicas y sociales cuyo desenvolvimiento sea indispensable para el progreso del país; planear el desarrollo integral de las regiones o localidades que necesitan con más urgencia ayuda gubernamental, a efecto de lograr un crecimiento equilibrado de la nación (71).

En consecuencia la planeación debe ser nacional, es decir debe considerarse a la nación como una unidad socio-económica en la cual hay que tomar en cuenta todos los factores que la constituyen. El Acuerdo no estableció ningún organismo administrativo para la realización de las tareas de planeación señaladas, sin embargo se considera un documento interesante que expresa la política gubernamental y significa un paso adelante en el deseo de planear el desarrollo económico y social en nuestro país, sirviendo para reparar el campo necesario en el establecimiento de un organismo central de planeación. La Comisión Intersecretarial para la Planeación del Desarrollo, establecida en 1962 y que se fundó al darse cuenta de que la Secretaría de la Presidencia, pese a estar facultada para intervenir en la planeación económica, por sí misma no estaba en la posibilidad de llevar a cabo la coordinación de funciones que supone la planeación, sino que se requiere la colaboración conjunta de las secretarías de la presidencia y de Hacienda y Crédito Público. El Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial, señala la autoridad, competencia, estructura y funcionamiento de la misma.

No es posible hacer una valoración de los resultados logrados por la Comisión Intersecretarial, ya que después de dos años de su establecimiento, no era posible decir a ciencia cierta si seguía funcionando o bien había ya desaparecido.

No se puede pasar por alto la iniciativa de Ley Federal de Planeación presentada el 29 de Septiembre de 1963 ante la Cámara de Senadores, aún cuando ni la iniciativa ni su dictámen haya prosperado. Este proyecto de ley tiene aspectos de sumo interés que hacen de él unas de las propuestas más significativas puestas a consideración del Congreso de la Unión en muchos años. La iniciativa de Ley Federal de Planeación cuya propuesta principal era

(71) PICHARDO PAGOSA I.- Opus Cit. Pág. 46

la creación de una Comisión Nacional de Planeación, significó un esfuerzo legislativo encomiable, pues aún con sus limitaciones, tiene el mérito de haber esclarecido la confusión de ideas que en materia de planeación imperaba en el sector de la opinión pública, proponiendo soluciones concretas, mismas que deberán tomarse en cuenta en cualquier intento que se pretenda llevar a cabo para legislar en esta materia.

Por todo lo asentado podemos concluir que en México han existido un gran número de disposiciones jurídicas que han tratado de reglamentar la planeación económica y social, así como diversos organismos con facultades de planeación; sin embargo todo este conjunto de leyes y organismos no han cumplido su misión debido a múltiples circunstancias como falta de apoyo político, la confusión que campea en la organización de la administración pública ya que por un lado existe una concentración excesiva de las funciones en los niveles superiores de la jerarquía administrativa, al igual que duplicidad de funciones en diversos organismos, la falta de precisión en las esferas competitivas de cada organismo. Se hace necesario un estudio a fondo de la organización administrativa con el fin de corregir la heterogeneidad del cuadro actual de funciones e intentar la actualización de los ordenamientos jurídicos más importantes, pues aunque como hemos venido comentando, se ha hablado mucho de planeación, pero la verdad es que el crecimiento de la estructura administrativa del gobierno, se ha desenvuelto sin obediencia a un plan, todas las disposiciones han sido parciales y dirigidas únicamente al sector público, consideramos que corresponde al sector privado apoyar la política gubernamental ya que la planeación supone una estrecha colaboración entre ambos sectores, pues como señala Rangel Couto "ambos son dos partes complementarios de una sola entidad socio-económica; están unidos por una trama sociológica de hilos visibles a indivisibles y no se puede siquiera concebirlos aislados, menos podría pretenderse formular un plan para aplicarlo a uno sí y a otro no"(72).

La coordinación de los programas de inversión del sector público con los del sector privado es entonces un requisito esen

(72) RANGEL COUTO H. Opus. Cit. Pág. 33.

cial en la planeación económica nacional; esta armonía entre ambos sectores deberá organizarse de modo que consista en un proceso deliberado y consciente, el sector privado debe participar en la planeación económica por conveniencia propia ya que se trata de un esfuerzo conjunto de la colectividad, con la finalidad de mejorar las condiciones materiales en las que se desenvuelve; la planeación debe ser entendida como la movilización de todos los recursos técnicos, materiales y humanos, para lograr la restructuración de la sociedad sobre bases más justas.

Por otro lado la planeación no puede ser ni siquiera económica sin ser también social, no debe limitarse a barajar exclusivamente conceptos variables, tales como: la tasa de ahorro, tasa de crecimiento demográfico y económico, relaciones de producción, capital, capital de importación, etc., sino que a lado de estos cálculos se deben considerar otros factores; la fuerza normativa del derecho, las corrientes filosóficas y religiosas, las circunstancias políticas, las condiciones culturales así como todas aquellas manifestaciones y reacciones de la sociedad en general, sin olvidar al individuo en particular ya que existe entre todos ellos relaciones de interacción que constituyen elementos de la sociedad de cuyo desarrollo económico depende el bienestar y la prosperidad de la comunidad. Todos estos elementos son fuerzas dinámicas que operan el cambio social. De la paz y el progreso social depende nuestra capacidad para asimilar la necesidad de una readaptación constante de los objetivos del estado y las condiciones mencionadas.

El proceso social es transformación constante, movimiento ininterrumpido que tiende al progreso social y constituye el objetivo imperativo del estado contemporáneo, surgiendo la planeación como respuesta a esta llamado.

La planeación como resultado inevitable de la serie de cambios estructurales que ha sufrido la sociedad, se desarrolló fundamentalmente en el aspecto político-económico, olvidando otros campos importantísimos que como "Procesos Históricos", demandan igualmente de previsión, proyección y estudio. Tal es el caso de la idónea educación del servidor público, encuadrable como pretención de esta investigación, en lo que denominamos

"Planificación Académica de una Burocracia Superior".

La dinámica y evolución de los fines del estado, exigen, - aún a largo plazo, de su comunión con las posibilidades y medios técnico-científicos, de los encargados de cristalizarlos.

No puede pretenderse que a estas alturas, el concierto burocrático mexicano, continúe representando líricamente las obras - de un país, que tiende a ostentarse como desarrollado.

C A P I T U L O V.

PLANIFICACION ACADEMICA DE UNA BUROCRACIA SUPERIOR

- 1.- LA BUROCRACIA FEDERAL Y SUS ESTATUS JURIDICO.
- 2.- CIENCIA Y TECNICA, BASES ACTUALES DEL PODER -
BUROCRATICO.
- 3.- REORGANIZACION ACADEMICA DE LA ADMINISTRACION
PÚBLICA MEXICANA. (PROPOSICION).

LA BUROCRACIA FEDERAL Y SU ESTATUS JURIDICO.-

La legislación administrativa adquiere constantemente mayor importancia, en virtud de que el estado amplía cada vez más su esfera de acción en las sociedades de cultura moderna. El estado aspira a absorberlo todo, a intervenir en todas las actividades sociales del hombre y por ello, el número de leyes y reglamentos administrativos aumentan en forma asombrosa, constituyendo una codificación extensísima y dispersa, que no presenta la cohesión, la unidad característica de las materias que como el Derecho Civil, el Penal, el Constitucional, se refieren al desarrollo de un mismo tema en todas sus manifestaciones. Sin embargo, la heterogeneidad de los ordenamientos administrativos puede reducirse más fácilmente dentro de un concepto sociológico, que como una especulación puramente jurídica, pues la realidad social es invariable en su esencia y todo plan, todo método que se desenvuelva sobre esa realidad, tendrá las características requeridas de sistematización y permanencia.

Si observamos panorámicamente el estatus jurídico de la burocracia federal, podremos concluir que sus condiciones superan a todos los derechos concedidos a los obreros y a la burocracia privada. Los tiempos en que los burócratas federales se hallaban a merced del capricho de los altos funcionarios de autoridad y aún de la burocracia directiva o de confianza, pertenecen al pasado.

"En 1959, al cumplirse 21 años de la promulgación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, el señor presidente Lic. Adolfo López Mateos, entregó a la Representación de la burocracia, la iniciativa que proponía la reforma del Artículo 123 Constitucional, para incluir en él, al régimen de la burocracia que fué aprobado y entró en vigor el día 6 de diciembre. El día 28 del mismo mes entró en vigor la Ley del ISSSTE, por iniciativa del Ejecutivo y el día 29 de diciembre de 1963, entró en vigor la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

En el año de 1960, la FSTSE, organizó en esta Ciudad, la -

primera conferencia de Servidores Públicos del Hemisferio Occidental, a la que concurrieron representantes de casi todos los países Latinoamericanos, de los Estados Unidos de América, del Canadá, de la Internacional de Servidores Públicos y Observadores de la Gran Bretaña y de Suecia. Los asistentes coincidieron en que el cuadro jurídico de protección a los Trabajadores al Servicio del Estado Mexicano, era el más completo del mundo en lo que se refiere a garantías, prestaciones sociales y médico-asistenciales" (73).

Los burócratas federales efectivamente gozan de: ventajas económicas como sobre sueldos, honorarios, compensaciones, pago de horas extras, gastos de representación, aguinaldos, pagos de servicios especiales o extraordinarios y otros emolumentos de derecho al ascenso de acuerdo con el escalafón correspondiente: de recho de reinstalación, indemnizaciones; licencias con goce de sueldo o sin él; servicios generales en materia de higiene, instalaciones deportivas y de eventos artísticos; facilidades para la adquisición de muebles e inmuebles; servicios de capacitación y perfeccionamiento; becas; tiendas de descuento; seguros de vida, de enfermedades no profesionales y maternidad, de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales, de vejez, invalidez y por causa de muerte, así como indemnizaciones globales; conjuntos habitacionales con rentas reducidas; préstamos personales e hipotecarios; servicio médico gratuito y hospitalización; centros vacacionales, servicios de rehabilitación; farmacia de descuento y muchos otros más.

Es notable el adelanto obtenido en el renglón de servicios médicos que en términos generales, no incluían a los familiares de los burócratas hasta el año de 1957; pero a partir de 1960 fueron funcionados todos los servicios con que contaban diversas dependencias.

Por otro lado, con el derecho a la reinstalación, los burócratas federales han logrado la estabilidad en sus empleos, lo que los pone al fin a salvo del capricho o de la arbitrariedad,--

(73) ROMULO SANCHEZ MIRELES.- México, 50 años de Revolución. -- (T.II) Pág. 300.

además la Ley de Estímulos y Recompensas publicada en el Diario-Oficial del día 6 de diciembre de 1954, otorga a los funcionarios que desempeñan con honradez, diligencia, constancia o acuosidad ejemplares las labores que se les encomiendan, menciones honoríficas; diplomas; distintivos; medallas; premios en efectivo; así como recompensas por méritos reelevantes. Estas recompensas pueden ser vacaciones extraordinarias, beca's y premios en efectivo. También concede premios a la perseverancia de los empleados de la Federación. El único renglón en donde las ventajas de la burocracia federal se reducen, es en el correspondiente a los salarios que resultan insuficientes para resolver el problema vital de los funcionarios. No sólo provocan un escaso rendimiento sino que causan la deserción del empleado público eficiente, hacia puestos mejor remunerados, lo cual imposibilita la capacitación, pues el estado anímico del funcionario no es propicio para esta, o bien el que puede capacitarse busca un nuevo empleo fuera de la burocracia, ya que hay un mercado ávido de trabajo bien calificado.

Los servicios y prestaciones de que gozan los burocrátas, ha llegado sin embargo a un momento crítico y nunca podría aceptarse su disminución o el aumento de contribuciones como consecuencia.

Los burocrátas se han convertido en un grupo cuya libertad, poder y ventajas materiales son muy envidiadas, pero cuya confianza y fé en el futuro ha disminuído notablemente. Si se recuerda que la tranquilidad material inhibe la iniciativa personal, se explicará que entre la inquietud de las clases proletarias, los reformadores no piden sabiduría y rectitud, o el acrecentamiento de la vida espiritual para mejorar la moral colectiva a fin de solucionar la crisis, sino que, proponen que se eleven los salarios, se mejore la alimentación, se da a los descontentos más comodidad y reposo o por lo menos, la digna posibilidad de que quien lo merezca, sea incentivado congruentemente en su esfuerzo.

La rigurosa estructuración y jerarquización que las normas-jurídicas imponen a todos los burócratas, los sujeta a una disciplina y a una falta de iniciativa, agravada como cuando en Méxi-

co el estado procura su bienestar material, que permite a sus dirigentes, los altos funcionarios de autoridad, utilizarla para - sostener el poder de los grupos dominantes sobre todos los de- - mas. Sobr~~e~~ todo cuando los grupos dominados son manipulados o - sometidos a la voluntad del estado mediante la coacción, propa- - ganda, ideologías, el halago de las pasiones o de los intereses.

La influencia de la disciplina y de la jerarquización de la burocracia, produce la despersonalización y el automatismo de - sus miembros, con lo que se aniquila el espíritu democrático y - la libertad individual. La energía y la iniciativa personal, - la independencia de criterio y de visión imaginativa son los me- - jores atributos del género humano, quien los pierde, enajena su- libertad y su calidad humana, y de nada sirve vivir comfortable- mente si nada significa. Para ser hombres, los individuos deben contar en las decisiones que determinan el destino propio y el - de los demás.

¿Habrá favorecido el Estado a la burocracia para limitar el potencial de su iniciativa y su agresividad con satisfacciones - limitadas pero superiores a las del resto de la población?.

El Estatuto de la Burocracia Federal está constituido por - el conjunto de Leyes, Reglamentos o disposiciones de carácter general que regulan la condición jurídica de los funcionarios, sus derechos y obligaciones, así como su situación frente al servi- - cio público. Entre estos ordenamientos pueden citarse: La Consti- - tución; La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es- - tado; el Reglamento interior que fija las condiciones generales- de trabajo en el Departamento del Distrito Federal, la Ley del - Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores- del Estado; la Ley de responsabilidades de los Funcionarios y Em- - pleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales - de los Altos Funcionarios de los Estados; la Ley de Estímulos y - Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación y - del Distrito y Territorios Federales; la Ley en favor de los Ve- - teranos de la Revolución como Servidores del Estado; el Decreto- que incorpora a los Funcionarios y Empleados del Poder Legislati- - vo Federal al Régimen de la Ley del ISSSTE; el Decreto que crea- al Seguro de Vida y de Accidentes para los Trabajadores del Po-

der Legislativo Federal; el Decreto que determina los que son Empleados de Confianza en la Cámara de Diputados y en la Contadu—ría Mayor de Hacienda, etc. etc.

La mayor parte de estas leyes, incluyendo la reforma del Artículo 123 Constitucional que incluyó el régimen jurídico del —trabajo burocrático en la Ley Suprema del Estado Mexicano, han —tenido su origen en iniciativas del Ejecutivo y aprobados por el Congreso de la Unión. De aquí se concluye que todas las normas[—]generales que constituyen el Estatuto de la Burocracia Federal,—han sido creadas al margen de la participación auténtica de la —masa burocrática, que realmente siente y presiente las necesida—des que le apremian administrativamente.

Si ya es lamentable que el pueblo no esté realmente repre—sentado en el proceso de creación del derecho, ni esté en condi—ciones de intervenir al través de pleibiscitos o referenda; más—lamentable es que el Estatuto de la burocracia federal haya sido realizado precisamente por los altos funcionarios de autoridad,—o si se prefiere por el estado que emplea sus servicios. Sólo —la costumbre y las ideologías, impiden que todos se escandalicen de este absurdo jurídico, comparable sólo con el caso hipotéti—co de que las organizaciones patronales crearan el Derecho Labo—ral Mexicano.

En cuanto a los reglamentos de cada sindicato de funciona—rios, hemos de decir que la mayor parte de ellos o sus reformas—han sido realizados casi en su totalidad por los funcionarios —que ocultan las directivas de cada uno, o por los organizadores —originales que nunca fueron muchos y luego fueron sometidos a la —aprobación de las asambleas de los funcionarios que con muy po—cas excepciones los aprobaron sin cambio alguno. Sin embargo —aquí hay mayores posibilidades de participación pues, en rigor,—nada impide a que la asamblea se oponga a las reformas que se —consideren lesivas a la organización sindical como ya ha sucedi—do en varias ocasiones, lo que no se da aún es que la asamblea—proponga una reforma. Es de esperarse que con una mayor expe—riencia cívica, se incremente la participación activa de los fun—cionarios en sus sindicatos; ese será el primer paso para que se —forme la capacidad de negociación de las organizaciones burocrá—

ticas con los poderes de la Unión, a los que prestan sus servicios.

Mucho se ha discutido, si "la burocracia es ama o servidora, un organismo independiente o un instrumento, y en caso de ser esto último cuáles son los intereses que debe servir"(74).

Lo que parece no estar a discusión es el hecho de que la burocracia es como dice Max Weber, un medio racional y eficiente para conseguir determinados objetivos y que por ello es un instrumento de poder de primer orden para aquel que controla el aparato burocrático (75).

En todos los casos, la burocracia es una de las causas de la desigualdad del poder, pues permite una mayor influencia de determinados individuos sobre la sociedad en general y sobre el gobierno en particular y limita los alcances de la democracia al restringir las posibilidades de participación del pueblo.

Por otro lado la relación de los funcionarios con el público se ve afectada por el hecho de que aquellos tienen (como hombres que son) intereses propios que no siempre coinciden con los del público, unos se deben a la obligación que tienen que cumplir con numerosas y bien especificadas reglas, que muchas veces es lo que determina la lentitud y rutina del servicio, lo cual desespera al público que no conoce y comprende tantos requisitos y expedientes; pero en otras es el amor al poder y el poco cariño al trabajo de muchos funcionarios, lo que se traduce en un servicio arbitrario y lento, siempre contrario a los intereses de la comunidad, cuyas protestas no suelen tener eco por el espíritu de cuerpo que une a los funcionarios. De ahí que "nada es más cercano a los regímenes de opresión y de negación del derecho, que las arbitrariedades administrativas"(76), y de que nada entristece ni acaba más con la fe del pueblo que la apatía y el despotismo de algunos de dichos funcionarios.

(74) LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ.- Sociología de la Burocracia. México UNAM. 1958. Pp. 15-6

(75) PETER M. BLAU. La Burocracia en la Sociedad Moderna. Pág. 21.

(76) ANDRES SERRA ROJAS. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. - México, D.F., 1961. Pág. 339.

La necesidad de efectuar una planificación en gran escala - y de hacer acopio de todos los recursos que la industrialización demanda, ha provocado el desarrollo constante de la burocracia, - aumentando su número y perfeccionando aparentemente sus funcio- - nes, ya que la calidad del gobierno depende en grado mayor o menor de la eficiencia y justicia de la administración, sin embar- - go lo más importante, no es que la burocracia sea un instrumento, sino saber de que intereses se pretende que lo sea. Su naturale- - za de grupo artificial rigurosamente jerarquizado y organizado - le da una fuerza que ningún otro grupo social acuña dentro de la sociedad moderna. Esto hace que en toda la burocracia haya una- - pugna de intereses que compromete la dignidad de los funciona- - rios y que puede afectar a la sociedad. Por una parte están los intereses de los que se han adueñado del poder y que pretenden - servirse de la burocracia para mantener sus posiciones y por el otro están los intereses de las clases mayoritarias que desean - cambios revolucionarios de estructura. Entre unos y otros están los funcionarios cuya organización tiene regularmente amplias - consecuencias económicas, según la dirección que le hagan se- - guir los poderes que se sirven de ella y de la fuerza de sus - - sindicatos.

La mayor parte de la burocracia pertenecen a la clase media y alta y sólo la minoría es proletaria. Este origen social le - hace difícil comprender plenamente la necesidad de las reformas- - sociales que no les benefician directamente. Por ello no es raro que muchos funcionarios se envanezcan más de dirigir completa- - mente sus dependencias y de detener "las exóticas ideas comunis- - tas" que de averiguar que tipo de intereses realmente están sir- - viendo.

Sin embargo, los funcionarios además de ser empleados públi- - cos, miembros de un grupo social que sirve de instrumento a los- - grupos dominantes, es también ciudadano de la clase media que - sólo puede ser una clase abierta si el sistema de estratifica- - ción social lo es, esto es, si el desarrollo económico, político, jurídico y cultural garantiza la justicia social para todos los- - sectores de la población. De otra manera la estratificación so- - cial se hará rígida, pues el desarrollo será sustituido por la -

simple centralización del poder y de la riqueza, con la consecuencia proletarización de las clases medias que no podrán elevar jamás su nivel de vida y menos aún mejorar su estratificación social.

Todos los movimientos sociales hacia estratos superiores, -- "son poderosos paleativos a las grandes diferencias, a los grandes contrastes y son canales de la moderación, de la conformidad, de la esperanza de resolver los problemas personales y familiares por los senderos trazados y por el esfuerzo individual, la educación, y la suerte o los méritos que se hagan ante los dirigentes, patrones y autoridades"(77).

Hemos llegado al "gran momento de la decisión" y puesto que la acción capaz de cambiar las circunstancias en la magnitud, amplitud y alcance necesarios para hacer factible el desarrollo nacional, requiere de un poder y recursos tales que en México sólo los tiene el Estado, es a éste a quien corresponde dar el primer paso. El amplio sector de la burguesía que está convencida de que o trabaja en la dirección del desarrollo o sucumbe, -- tiene que librar una batalla con la burguesía conservadora, con los gobernantes aliados a ella y con el México conformista que no considera la democratización como una medida apremiante o que, justamente la consideran lesiva para sus intereses.

El aumento de ingresos, la urbanización y el desarrollo de la cultura posibilitan hoy más que nunca el robustecimiento de la democracia; "Constitución Efectivamente Democrática, sin violencia o peligro de una expansión de la violencia que en las condiciones actuales de México, lejos de conducir a una solución más radical, condicionaría necesariamente a un período de estancamiento y dictadura semejantes al que padecen muchos otros países de América del Sur"(78).

Lo desesperante es que algunas de las medidas más democráticas de los últimos tiempos, se han desvirtuado. La reforma constitucional que permite a los partidos políticos minoritarios una

(77) PABLO GONZALEZ CASANOVA.--La Democracia en México.--México -- ERA, S.A. 1965, Pp. 96-7

(78) Ibidem. Pág. 128.

representación en la Cámara de Diputados, ha sido anulada por la actitud tradicionalista y temerosa de la política mexicana, que ha creído conveniente adicionar a los diputados tradicionalmente disciplinados del PRI, otros debidamente seleccionados, de oposición, que han aceptado el juego. Así con altibajos, continúa esta batalla en la que se pretende indiferencia o importancia de la población marginal.

En esta pugna los sectores progresistas del gobierno y de la burguesía nacionalista, requerirán el apoyo popular de las organizaciones de los hombres que trabajan y donde la burocracia tiene un puesto reservado, por su carácter de grupo artificial — rigurosamente reglamentado y jerarquizado, que lo predestina como instrumento revolucionario frente a la reacción mecanizada — e infértil de la administración pública del país.

Siempre está latente la conveniencia de superar el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los poderes de la Unión, que principalmente rigen las relaciones entre la administración y sus servidores, por una ley que, fijando las obligaciones y derechos de las partes que intervienen en la relación del servicio — concilie debidamente los intereses sobre una base de amplia protección al servidor público. Más aún esta protección no sólo debe ser índole jurídica, sino trascender a este campo, para lograr la corbetura económico-social respecto de los riesgos constantes que amenazan a los empleados y funcionarios. Deben considerarse — así mismo, dentro de esta ley, las modernas corrientes de organización y métodos de personal, para lograr a la postre la elevación del nivel económico, moral y cultural, sobre todo de los servidores públicos y en esta forma puedan alcanzarse resultados positivos dentro de la administración y consecuentemente el cumplimiento y satisfacción de los programas de desarrollo nacional.

Es a los sindicatos burocráticos a los que corresponde representar los intereses de sus asociados en virtud de su función reguladora de las relaciones entre empleados y gobierno. Debemos hacer hincapié en el papel preponderante que esas asociaciones — representan en la efectividad de la administración pública, ya que a través de estudios, publicaciones, congresos y campañas de superación pueden influenciar, en forma notable para acrecentar el sentido de responsabilidad y eficiencia de sus asociados.

Los programas de desarrollo nacional sobre una base de mejores oportunidades para los componentes de la comunidad mexicana sólo se lograrán mediante una política educativa que tome en consideración la eficiencia de la administración gubernamental, el enriquecimiento de la educación general, debe ser un esfuerzo — permanente que eleve la dignidad y la conducta de los servidores públicos en la tarea que tiende a alcanzar la cooperación de empleados y funcionarios por medio de la planificación, organización y dirección de sus aptitudes para lograr la cristalización de los fines de la Revolución Mexicana y que la administración — esté obligada a cumplir .

Sólo podrán lograrse las metas contenidas en el ideario de — la Revolución Mexicana, si como condición previa se logra la organización de una burocracia eficaz, honesta y técnicamente preparada, ya que es la calidad de los hombres la que prepondera — en la efectividad de toda empresa administrativa; luego se debetener como fin indeclinable, el cultivo de la calidad humana del sector gubernamental y al través de programas permanentes de educación y adiestramiento; de otra suerte, siempre se afrontarán — problemas de improductividad, basados en la falta de orientación preparación y en la inercia que borra todo sentido de creación.

La selección, la educación, el adiestramiento, la participación, la responsabilidad y la satisfacción en las tareas administrativas públicas debidamente canalizadas al través de convenientes técnicas directivas, agregadas a una buena política de estímulos y recompensas que no sólo respondan a un aspecto legal sino eminentemente práctico, constituyen bases sólidas para programación que en definitiva logre crear el clima social favorable — al libre desarrollo de personalidad de los componentes del sector burocrático. Esto presupone que es a la función directiva a quien corresponde fundamentalmente sentar las premisas sobre las que deberá construirse en todo caso el nuevo edificio humano de la administración pública en México.

CIENCIA Y TECNICA, BASES ACTUALES DEL PODER BUROCRATICO.-

La inquietud gubernamental en el aspecto educacional de la - Administración Pública Mexicana, si bien no ha sido canalizada - idóneamente, en sus objetivos, en ningún momento implica esto, - la negación u olvido del problema.

A continuación nos permitimos intentar una relación de las - más importantes aportaciones que fundamentalmente conocemos en - los campos de la Ciencia y de la tecnología.

EL INSTITUTO TECNICO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO.

"Nuestro régimen administrativo político, presupone dentro - de los fines fundamentales, lograr que las garantías sociales - contenidas en los artículos 27 y 123 Constitucionales (como co- - cobertura de protección económico-social de las clases trabajado- - ras y campesinas) sean una realidad, lo que a su vez requiere de un cuerpo de funcionarios y empleados debidamente capacitados - en la función del trabajo para el mejor desempeño de su misión, - ya que los que tienen el deber de aplicar la Ley deben poseer - las virtudes necesarias para hacerlo, y en última instancia, la - efectividad de la Legislación social dependerá de los órganos en - cada caso de aplicarlo" (79).

Al efecto y como una aportación interesante, es de estimarse - que el primer paso firme encaminado a la preparación general y - especializada de los empleados y funcionarios que tienen en sus - manos las actividades reguladoras de los servicios nacionales - del trabajo, lo constituye el Instituto Técnico Administrativo - del Trabajo, surgido previo acuerdo entre el Gobierno de los Es- - tados Unidos Mexicanos y la Organización Internacional del Traba - jo, inaugurado el día 22 de febrero del año de 1966 en los térmi - nos siguientes:

(79) ANTONIO GARCIA VALENCIA.-Las Relaciones Humanas en la Admi- - nistración Pública Mexicana.-Ed. Porrúa, S.A., México 1958- - Pp. 125-6.

"Considerando que el gobierno desea mejorar los conocimientos y la especialización de los funcionarios y de los empleados cuyas actividades tienen ingerencia en las relaciones obreras-patronales, tanto en el control y reglamentación de las condiciones del trabajo como en la higiene y seguridad industriales, en las relaciones profesionales, en la organización de la mano de obra industrial y en la seguridad social en general ..., Acuerdan crear un Instituto Técnico-Administrativo del Trabajo, al que se denominará "El Instituto" bajo las siguientes condiciones...."

Respecto de sus funciones, el capítulo I nos dice:

1.- Las funciones del Instituto serán principalmente las siguientes:

a).- Proporcionar los conocimientos técnicos necesarios a los funcionarios y empleados vinculados con las relaciones obrero-patronales, a fin de hacer más efectivas sus gestiones; para tal efecto formulará planes y programas de estudio y organizará cursos al buen logro de el objetivo propuesto:

b).- Estudiar en consulta y a petición de las autoridades competentes, las necesidades de perfeccionamiento de los servicios gubernamentales que tienen a su cargo, los asuntos mencionados en el preámbulo, y auxiliar en la preparación de los programas que corresponden a esas necesidades.

c).- Efectuar estudios con miras a adaptar a las condiciones de administración, las técnicas de perfeccionamiento de los funcionarios y empleados interesados;

d).- Auxiliar cuando se le solicite a aplicar los principios y métodos de administración que imparta, ya sea proporcionando servicios de documentación y consulta, organizando en la administración intereses de experimentos pilotos o demostraciones, poniendo a la disposición de los servicios interesados publicaciones técnicas, medios audiovisuales, guías administrativas, modelos de instrucción o de formularios, etc.

2.- En el ejercicio de sus funciones, el personal proporcionado por la organización trabajará en colaboración y consulta estrecha con las autoridades gubernamentales competentes en la dirección del Instituto y en la ejecución de los programas.

3.- El Instituto dispondrá:

- a). De una biblioteca especializada de estudios y documentación técnica:
- b). De equipo apropiado para la demostración de los medios y métodos de protección y control de las condiciones de trabajo;
- c). De un servicio de duplicación de los cursos y del material de enseñanza y de todos los métodos necesarios para el estudio, los ejercicios prácticos y la enseñanza.

4.- El traspaso gradual de la Dirección Técnica del equipo, — del material y de la administración práctica del Instituto a las autoridades nacionales competentes después del término de la asistencia internacional, será asegurado mediante la especialización en el Instituto, de un número, de funcionarios mexicanos correspondiente al número de expertos proporcionados por la organización, funcionarios que el gobierno se compromete a designar en calidad de auxiliares técnicos de los expertos.

5.- El Instituto estará igualmente abierto a los funcionarios — de los servicios correspondientes de los otros países de América Central y del Caribe".

Las materias que se imparten a los alumnos sobre una base teórica-práctica, son las siguientes:

Administración Nacional del Trabajo, Derecho Mexicano del trabajo y Seguridad e Higiene Industrial.

En cinco años de existencia del Instituto Técnico Administrativo del Trabajo, podemos valorar en forma positiva sus resultados, pues el mejoramiento del nivel cultural y técnico — de los empleados y funcionarios egresados, ha venido a constituir un aporte definitivo en la superación de los servicios nacionales de trabajo.

En la actualidad, el Instituto sólo recibe asistencia en materia de información bibliográfica y el equipo técnico, porque respecta al Campo de Seguridad industrial.

EL INSTITUTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Aunque este Instituto no tiene entre sus fines la capacitación directa de empleados y funcionarios a través de programas de enseñanza, su labor viene siendo un verdadero aporte - al campo de las relaciones humanas, ya que su publicación, - "Revista de Administración Pública", proyecta conocimientos, - enseñanzas, direcciones y estímulos a todos aquellos interesados en elevar la calidad humana del servidor público, y, por ende, la eficiencia de la Administración.

Transcribimos a continuación los propósitos, objetivos y medios de este Instituto, que se encuentran contenidos, en su - correspondiente estatuto.

Artículo 3o.- El Instituto de la Administración Pública promoverá el desarrollo de las ciencias administrativas en México.

Sus principales actividades serán:

- a).- Estimular el intercambio de ideas y experiencias sobre esta materia;
- b).- Estudiar y sugerir las medidas tendientes a mejorar la organización y el funcionamiento de las oficinas gubernamentales;
- c).- Impulsar el progreso de las técnicas y de los métodos-administrativos en las esferas de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, y
- d).- Representar al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

OBJETIVOS:

Artículo 4o.- La realización del propósito enunciado se logrará a través de los siguientes objetivos:

a).- Agrupar los esfuerzos de las personas interesadas en el estudio, la investigación o la práctica de la Administración Pública;

b).- Promover el intercambio de información y el estudio de los problemas administrativos de México, así como el desarrollo de la teoría y la práctica de la Administración;

c).- Sugerir y proponer el mejoramiento de las actividades administrativas, mediante la investigación de las Oficinas del Gobierno, y por la recomendación de técnicos y métodos administrativos, cuando para ello sea consultado;

d).- Servir como órgano de información y consejo para los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal en aspectos concretos de administración pública y en la instrumentación adecuada de sus programas a solicitud de los Gobiernos interesados;

e).- Constituir un centro de divulgación y síntesis de las experiencias recogidas en las Oficinas del gobierno, procurando canalizarlas hacia un fin constructivo;

f).- Fomentar el acercamiento entre el público y la administración, creando las bases para lograr un entendimiento recíproco respecto a los problemas administrativos;

g).- Promover la inclusión de programas y materias en las Universidades y centros de educación superior en el País, sobre temas específicos de la Administración Pública;

h).- Mantener una relación constante y sistemática con las instituciones sobre la teoría y la práctica de la actividad administrativa;

i).- Impulsar el adelanto de la técnica administrativa y sugerir normas de economía y eficiencia en los programas gubernamentales, y

j).- Procurar la adaptación y realización de los propósitos del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, con la mira de constituir la Sección Mexicana correspondiente, con apoyo en las normas relativas de sus Estatutos.

MEDIOS:

Artículo 5o.- Los medios de acción del Instituto de Administración Pública serán:

a).- Organizar reuniones y asambleas periódicas tendiendo — a un programa adecuado de trabajo e invitar a ellas a las personas que tengan afición por el estudio o la práctica de la Administración Pública;

b).- Auspiciar conferencias o ciclos de conferencias a cargo de personas de prestigio intelectual para que diserten sobre temas relacionados con la Administración Pública;

c).- Aprovechar los medios editoriales y publicitarios de — que se pueda disponer, para difundir la importancia y trascendencia de los problemas administrativos;

d).- Formular programa con el objeto de llevar a cabo una — labor de investigación y estudio en aquellas oficinas de gobierno que tengan relaciones con el público, cuando las prácticas administrativas presenten condiciones propicias para la implantación de métodos y procedimientos adecuados, y coadyuvar con las autoridades a la conducción y adopción de los estudios administrativos y a la creación de oficinas de organización y métodos;

e).- Mantener un constante intercambio con los funcionarios — responsables de la acción administrativa en los Gobiernos Federal Estatal y Municipal, para establecer los medios de correspondencia conducentes a una información recíproca respecto a cuestiones de índole administrativa;

f).- Recopilar las experiencias logradas en los intentos encaminados a la reorganización administrativa de las Oficinas Gubernamentales, y hacer el acopio y clasificación de la documentación pertinente, con propósitos de divulgación y revisión de sus resultados;

g).- Iniciar un programa de relaciones públicas aprovechando aquellos medios de difusión y publicidad al alcance del Instituto procurando por medio de la persuasión y el convecimiento, crear — un ambiente propicio de colaboración para el adelanto de la técnica y la ciencia administrativa.

h).- Proponer y sugerir a los cuerpos directivos de las instituciones de cultura superior, la inclusión de materias, cursos o programas orientados al estudio de la administración científica, así como la organización de conferencias sobre esta materia, desde un punto de vista académico;

i).- Mantener correspondencia regular con Organismos Internacionales, Escuelas, Institutos, Universidades o Instituciones - cuya labor por el progreso de la administración pública se identifique con los propósitos del Instituto.

j).- Infundir en el ánimo de quienes tienen a su cargo la planeación, coordinación y ejecución de las actividades administrativas, la necesidad de introducir sistemas y procedimientos - de comprobada eficacia, y

k).- Una vez constituido el "IAP" en la Sección Mexicana - del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, participar en los Congresos y Secciones de este, así como el desarrollo general de sus actividades. Observar como Organismo filial, - las directrices compatibles con el propósito fundamental adoptado y ampliar sobre una base de selección cuidadosa, el número de miembros de esta Sección Nacional, procurando que tengan una integración representativa proveniente de los diversos sectores y niveles administrativos de las esferas Gubernamentales".

Como aportaciones positivas al mejoramiento de las Relaciones Humanas de la Administración Pública Mexicana, debemos mencionar las actividades desempeñadas por diversas dependencias Gubernamentales en lo que se refiere a Escuelas y Academias de Capacitación y Servicios Sociales.

Secretarías como las de Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, de Obras Públicas, Trabajo y Previsión Social, Salubridad y Asistencia, Recursos Hidráulicos, Bienes Nacionales y Marina, dentro de un plan general educativo, colaborarán a la solución del problema escolar, otorgando servicios de alfabetización y de escuela primaria a los hijos de sus empleados y funcionarios.

Las Academias de capacitación dependientes de los diversos-

Organismos Públicos, incluyen dentro de sus planes de estudio, - los cursos de taquimecanografía, archivonomía, contabilidad y estadística.

Esta preparación no sólo se proyecta en beneficio de los - propios empleados, sino de sus hijos, que por regla general vienen a engrosar los grupos de trabajadores al servicio del Estado. La enseñanza que se imparte en esas Academias podría enriquecerse en el campo de la Administración general y en la organización Administrativa; materias que necesariamente afinarían - el criterio funcional de los empleados. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, consagra dentro de sus programas, las carreras de Vista Aduanal, de Pagador y de Contador Fiscal; estas carreras incluyen un curso preparatorio en el que se imparte el estudio de la Organización Administrativa especializada.

La Secretaría que hasta el Régimen Presidencial del Lic. -- Adolfo López Mateos se denominara de Comunicaciones y Obras Públicas, programó entre sus planes de capacitación las siguientes escuelas: de Correos, de Telecomunicaciones, de Policía de Caminos, de Enfermería y de Educación Física. La Academia de Capacitación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, imparte los cursos de Administrador, de Trabajador Social, de Notificador y Actuario.

Por lo que respecta a los Servicios Sociales que se otorgan a los empleados y funcionarios de las diversas dependencias, estos consisten principalmente en: Seguros de Vida, Habitaciones, Guarderías Infantiles, Jardines de niños, Servicios Médicos y de Farmacia, Hospitalización, Almacenes de ropa y calzado, Tiendas de Artículos Domésticos y de Víveres, Deportes, Conferencias, Publicaciones, Proyección de Películas, Cursos de Teatro Experimental e Infantil, etc., etc.

Sobre este particular merece especial atención el esfuerzo realizado por la antes denominada Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, en virtud de haber estructurado en forma ejemplar sus Servicios Sociales, pues a los anteriormente citados, - sumó los de Higiene, Peluquería, Tintorería, Cocina Económica, - así como las actividades Recreativas a través del Cine Club, el-

Ballet Nacional y el Círculo Social de Empleadas, en el que se impartían cursillos de Cultura de Belleza, Cocina, Costura y Tejido. Este Círculo constituye un verdadero ejemplo de organización social para el aprovechamiento del tiempo libre de sus empleados y sus familiares. Su Planificación responde en principio a una buena utilización de los recursos naturales humanos y económicos que se han encontrado en Belem de las Flores".

Es de mencionarse también la obra progresiva que en materia de Servicios Sociales viene realizando la Secretaría de la Defensa Nacional, con miras a elevar las condiciones económicas, culturales y sociales de los miembros del Ejército. Con ese propósito, ha organizado Casinos Militares, Almacenes y Tiendas para el Ejército y la Armada, Colonias Agrícolas y Militares, Colonias Residenciales, etc., etc.

Otras Instituciones Educativas preparan a profesionistas y subprofesionistas, que en grado considerable vienen a prestar sus servicios a la Administración Pública.

"Toca primordialmente a la Universidad Nacional Autónoma de México, otorgar el mayor contingente a las diversas dependencias públicas. En primer lugar a las Facultades de Derecho, de Ciencias y de Economía, que son las que aportan a la Administración Pública Mexicana el mayor número de profesionistas, que por su preparación económica, social y jurídica, su presencia vieniendo una aportación valiosa dentro del campo de las actividades administrativas..... Cabe agregar que si esos profesionistas en un alto porcentaje destinan sus conocimientos y aptitudes a la función pública, es necesario que las respectivas escuelas incluyan la teoría y la práctica de la Administración Pública, haciendo hincapié en el estudio de la realidad mexicana, ya que los cursos que se imparten por ejemplo, en la Facultad de Derecho, están en general inclinados a la enseñanza clásica y legalista del Derecho Administrativo, descuidando las modernas doctrinas sobre la Administración Pública. Sin embargo estimaremos que la preparación que adquiere el Licenciado en Derecho, contribuye al mejoramiento de los procedimientos Administrativos, y si a ellos se agregase un conocimiento más amplio de la ciencia de la Administración, evidentemente que su presencia se-

ría aún más valiosa en la rama Ejecutiva del Gobierno. Por lo que respecta a la Facultad de Economía, debemos observar que la actividad de sus egresados casi se encuentra orientada al Servicio Público, pues en la práctica hemos de notar que el desempeño de su trabajo en general lo absorben las Dependencias Oficiales. La Facultad de Ciencias Políticas y Sociales tiene como misión formar investigadores y maestros en Ciencias Políticas y capacitar técnicos en problemas de Administración Pública.... Podemos bien observar que las materias de índole administrativa, se reducen a un curso de Administración Pública en México y otro sobre Derecho Administrativo; luego son insuficientes para la preparación técnica de los profesionistas, cuyo propósito es colaborar con la Administración Pública, y más aún, los programas correspondientes a estos cursos, también se inclinan al estudio clásico y legalista del Derecho Administrativo.. La Universidad Nacional Autónoma de México, ha fundado la nueva carrera de Licenciado en Administración de Empresas, cuya formación técnica e intelectual tendrá que ser una aportación al desenvolvimiento de México, en lo que se refiere a la organización y desarrollo de las Organizaciones Empresariales. La preparación de este profesionista puede contribuir en forma muy efectiva a la superación de la Administración Pública Mexicana.... La carrera de Trabajadora Social, se cursa en la Facultad de Derecho y constituye una aportación en el auxilio de las actividades públicas; podríamos afirmar que la presencia de esta Profesionista es eficiente en la prevención y curación de los llamados males o enfermedades sociales. Su actividad dentro de la Administración puede ser muy efectiva cuando se encamine a la organización y desarrollo de la comunidad burocrática. Es pertinente afirmar que la casi-totalidad de las Trabajadoras Sociales egresadas de la Universidad, prestan sus servicios en las diversas dependencias oficiales. En el programa se incluye la Organización Administrativa, pues es requisito indispensable para su mejor labor, conocer la estructura y funciones de la Administración Pública Mexicana, así como sus recursos asistenciales y de seguridad social... La Universidad Iberoamericana, ha fundado la carrera de Licenciado en Relaciones Industriales, cuya finalidad estriba en encauzar las Relaciones Humanas en el trabajo, atendiendo al aspecto huma

no en la Administración de la Empresa..... Citaremos asimismo al Departamento de Relaciones Industriales del Instituto Tecnológico de Monterrey, que a través de publicaciones, conferencias y cursos generales, ha colaborado con la difusión de modernas técnicas de las relaciones industriales y de las relaciones humanas del trabajo. Finalmente el Instituto Tecnológico de México, también ha impulsado el estudio de las Ciencias de la Administración Pública, al establecer la carrera de Administración de Negocios. (80).

A continuación y con la satisfacción que implica el hecho de que el principal objetivo de este humilde trabajo, consistente en propiciar un dispositivo para la idónea educación del burócrata mexicano, bien parece identificarse con la inquietud social imperante, se transcribe a continuación texto al efecto localizado en algunos de los diarios de mayor circulación en la Ciudad de México:

En el Diario El Sol de México editado el jueves 24 de julio de 1969, se anunció como uno de los encabezados principales, el inicio de la planificación de la enseñanza técnica agropecuaria en los siguientes términos:

"El Presidente Díaz Ordaz ha iniciado, ni más ni menos, la planificación de la enseñanza técnica agropecuaria, que producirá en corto plazo un número considerable de técnicos agropecuarios de nivel medio y mano de obra altamente calificada en las tareas del campo.

Así comentó ayer la Confederación Nacional Campesina la trascendencia del acuerdo presidencial que convirtió a 14 Escuelas Normales Rurales en planteles de enseñanza tecnológica.

Predijo la CNC que gracias a la planificación de la enseñanza agropecuaria, habrá mayor oportunidad ocupacional para los jóvenes campesinos, y se elevará el índice de productividad en todos los renglones.

Afirmó que la amplificación del sistema de enseñanza técnica agropecuaria constituye un avance de gran importancia en los

esfuerzos del sector público, encaminados a buscar solución al problema agrario.

Considero como un acto de elemental justicia el que sólo hijos de campesinos y de maestros rurales tengan acceso a las normales rurales. Destacó la C NC que la conversión de las normales en aulas agropecuarias conlleva a un aumento presupuestal de cien millones de pesos, que revela con elocuencia el sentido y la importancia del objetivo presidencial.

Aplaudió sin reservas la tarra agraria del régimen que acelera el reparto, aumenta las inversiones de infraestructura en el medio rural y los volúmenes de financiamiento y ahora planifica la enseñanza agropecuaria".

En el Diario La Prensa, correspondiente al día 20 de febrero de 1970 se observó el siguiente texto: "PROPICIARAN PERFECCION TECNICA LA CFE Y UNAM"...

Con la idea de perfeccionar las técnicas y preparar mejor al técnico y al científico mexicano el licenciado Guillermo Martínez Domínguez director de la Comisión Federal de Electricidad se pronunció por un esfuerzo conjunto con la Universidad Nacional en beneficio directo del país.

En un acto en el que el licenciado Martínez Domínguez entregó ayer una colección de libros sobre diseño de obras civiles de la propia CFE a distinguidos científicos que trabajan en la Comisión y en la Universidad Nacional Autónoma de México afirmó lo anterior.

Al dialogar con los científicos, Martínez Domínguez definió a la Comisión Federal como una institución mexicana en donde no caben las estructuras viejas "sino que por lo contrario se propician los cambios".

En el aspecto tecnológico subrayó, la Comisión Federal comienza con ustedes un esfuerzo muy importante junto con la Universidad.

Luego agregó que los fines que se persiguen son perfeccionar el trabajo, preparar mejor los proyectos y dar al científico

y al técnico nacional un campo más propicio para su propio desenvolvimiento.

Todo ello "para afirmar el prestigio y establecer la comunicación más directa con las actuales y futuras necesidades del - país".

En el mismo diario La Prensa el día 21 de febrero de 1970 - se publicó lo siguiente: "TRIPULICO GDO EL PLAN EDUCATIVO DE ONCE AÑOS".

El impulso que el Presidente Gustavo Díaz Ordaz dió a la - educación en México permitió que el programa de "once años" elaborado por el doctor Jaime Torres Bodet haya sido triplicado, según lo aseveró ayer el licenciado Agustín Yáñez, Secretario de - Educación.

El alto funcionario fue entrevistado al término de su acuerdo con el Jefe del Ejecutivo, quien por su conducto envió a todos los maestros de la República "una cálida felicitación y su - agradecimiento por la forma tan eficaz y amplia con que colaboraron en los trabajos de levantamiento del IX Censo General de - Población y Vivienda".

Al respecto dijo el titular de la Secretaría de Educación - Pública que el Primer Mandatario ha recibido noticias conmovedoras del esfuerzo que los miembros del magisterio desarrollaron - en todo el país.

Por cuanto hace el calendario único para la instrucción primaria y los resultados de la consulta nacional que sobre el particular se hizo, expresó que ya venció el plazo que se dió para presentar argumentos en favor o en contra de la unificación del - calendario, y que estos son ahora objeto de estudio por parte de un grupo de asesores, quienes en su oportunidad someterán el pleno del Consejo Nacional Técnico de la Educación el dictamen que - elaboren.

El licenciado Yáñez hizo entrega a los periodistas de un - ejemplar del "desarrollo de la educación durante los cinco años - de la administración pública", en el que se resume, con cifras - irrefutables, la tarea desarrollada en esta materia por el go - -

bierno del presidente Díaz Ordaz.

Antes de entrar al detalle de lo que en dicho folleto se -
apunta, el licenciado Yáñez dijo que el programa de once años -
hecho por el doctor Torres Bodet en la administración del licen-
ciado Adolfo López Mateos, y que terminaba precisamente en 1970,
había sido superado en las predicciones hechas, y que hoy en día
podía asegurarse que había sido triplicado en sus resultados.

En el folleto en cuestión se asienta que los principios rec
tores dictados por el Jefe de la Nación fueron respetados en to-
dos sus términos, a fin de hacer una reforma permanente en los -
campos de la educación, desde el hogar y hasta los mayores gra-
dos de la enseñanza, seleccionando los conocimientos necesarios-
y proporcionando al educando los métodos pedagógicos modernos -
que suscitaron su interés y curiosidad.

Uno de los capítulos que mayormente se observó fue el de -
que debía realizarse en cada institución educativa la conjuga-
ción difícil, pero no imposible, "del orden con la libertad". -
Asimismo, la premisa señalada por el hombre que rige los desti-
nos del país, en el sentido de que, al reestructurar la educa-
ción, debían tenerse presentes las exigencias del desarrollo eco
nómico, en el entendido de que sin el contenido humano el desa-
rrollo económico nada significa.

En el terreno de los números, la elocuencia de los que - -
transcribiremos seguidamente no necesita de agregados. Baste, -
pues, mencionar que el presupuesto en 1964 último año de la admi
nistración anterior fue de 4 mil 62 millones, 66 mil pesos, y -
que en 1969 ascendió a 7 mil 347 millones 633 mil pesos; esto -
es, hubo un aumento de 3 mil 285 millones, 567 mil pesos, canti-
dad que representa un incremento del 80.88 por ciento. Casi el -
doble.

Esta cifra global explica, por si misma, que en todos los -
renglones de la educación a cargo del Estado, desde los jardines
de niños, la educación preescolar, la primaria, la secundaria, -
la técnica y las vocacionales, se incrementaron los números, tan
to de planteles, maestros, alumnos, etcétera.

Agregó el licenciado Yáñez que para celebrar en 1970 el Año Internacional de la Educación, como ha sido proclamado por la Organización de las Naciones Unidas, en México se desarrollarán varios actos de tipo educativo más que cultural.

De tal suerte que se han proyectado una serie de reuniones - "a fin de que los datos cuantitativos del desarrollo de la educación logrado en los últimos cinco años, sean seguidos de análisis sobre el aspecto cualitativo y el estado que guarda la educación".

La primera de ellas tuvo lugar el pasado catorce de enero, - habiéndose hecho un examen de la campaña de alfabetización ; - - otras reuniones más, y son: El Congreso Nacional de Maestros de Matemáticas, que tendrá lugar el 25 de este mes en la ciudad de Toluca para estudiar el estado en que se encuentra la modernización de la enseñanza de esa materia; el 28 de marzo, en Guadalajara, habrá de efectuarse una conferencia nacional para evaluar la reforma escolar realizada en 1967 para la formación de técnicos de nivel medio, a la que asistirán los directores de las escuelas tecnológicas del país, y aprovechando esa oportunidad, se rá inaugurado el Centro de Enseñanza Técnica Regional, construído en la capital Jalisciense con aportaciones por 25 millones de pesos, de los gobiernos Federal, estatal y el programa de las Naciones Unidas para el desarrollo.

En el diario de referencia del viernes 6 de marzo de 1970 - se publicó parte de algunos discursos del candidato Lic. Luis Echeverría Alvarez en su gira electoral por el interior de la República Mexicana, en los términos siguientes: SOMOS UNA NACION - QUE LUCHA TODOS LOS DIAS

En la Plaza Leandro Valle, donde le fué servida una comida - al licenciado Echeverría por los vecinos de esa populosa zona, - el presidente del III Distrito Electoral, le dió la bienvenida y pronunció un discurso del que destacó los siguientes conceptos.

Ni los que perdieron la Revolución, ni los que nunca la han hecho van a señalarnos cuál ha de ser el camino revolucionario - de México.

Quienes tienen capacidad para movilizar grandes recursos económicos y las nuevas promociones de mexicanos a quienes la Revolución inscribió en los centros nacionales de cultura superior, necesitan comprender y sentir que pertenecen a una nación en brega diaria contra las limitaciones naturales, sociales y supranacionales que se oponen al avance nacional.

México no puede, no debe soportar el peso muerto de aristocracias económicas o intelectuales ajenas a las realidades y los esfuerzos nacionales.

ENSEÑANZA DEFICIENTE

El orador se refirió luego a que hay una enseñanza deficiente de la historia patria en la escuela elemental, conocimientos superficiales y sin análisis crítico en la secundaria y preparatoria, y un total olvido del estudio de la doctrina de nuestros tres grandes movimientos revolucionarios en los niveles universitarios, con dos elementos concomitantes, la libertad de cátedra, de la cual nos enorgullecemos y un panorama del que específicamente para la generosidad juvenil no resulta muy limpio, cuando en sectores importantes de la administración pública la mordida, la corrupción, el papeleo burocrático, y el despotismo con costumbres arraigadas que debemos desechar de una vez por todas.

Dijo también que a nivel universitario habrá que revolucionar la educación. Para fortalecer la unidad de todos los mexicanos, dijo, es necesario ensanchar sustancialmente el sistema de educación primaria, perfeccionar la educación media y vincular la educación superior a la historia, tradiciones y necesidades actuales y aspiraciones del México contemporáneo.

Finalmente señaló "Reconocer que ésta es una Revolución inconclusa, es demostrar una voluntad dispuesta a continuar luchando, es iniciar las cosas, dando un paso más arriba y adelante".

En respuesta a estas palabras el profesor Vicente Fuentes - Díaz, a nombre del candidato presidencial del PRI señaló que el licenciado Echeverría ha reiterado que si el voto popular lo lleva a la Primera Magistratura del país, será el suyo un gobierno de trabajo, de labor incesante por las mejores causas de México.

Un gobierno de hombres limpios, honestos, capaces y ya desde ahora se pronuncia contra del despotismo en las oficinas públicas,-- contra las fortunas mal habidas. Se hace indispensable un cambio, dijo, una reestructura de mentalidades.

Al concluir la comida, el señor Antonio Caraballo Ruiz, -- quien lleva ya 30 años de trabajar como "evangelista" en los portales de Santo Domingo, pidió al licenciado Echeverría que no permita que quienes laboran allí sean desalojados, ya que constituye el único modo de mantener a sus familias. El licenciado Echeverría le prometió estudiar su petición.

DEBEMOS SUPERAR CONDICIONES DE INJUSTICIA Y ATRASO.

Durante la asamblea juvenil en el Teatro Iris, el director de Acción Juvenil del PRI en el Distrito Federal, Heladio Ramírez, precisó que "somos una generación que se enfrenta al resto de su historia: superar viejas condiciones de injusticia o atraso, o sucumbir ante ellas. Somos una generación consciente de su deber histórico, transformador hacia etapas superiores de convivencia humana. Una generación que trata de situarse en el contexto universal aportando valores ideológicos propios y que quiere edificar sistemas redistributivos del ingreso nacional manteniendo en todo lo alto la Constitución de 1917"

El orador también señaló la necesidad de reformar el sistema educativo de México, pues "jerarquizando problemas por su orden, dijo, encontramos que el primero y más grave es el educativo".

Continuando con las publicaciones de la editorial La Prensa, el lunes 16 de marzo de 1970, se previene como encabezado de la página tres: "REFORMA INTEGRAL EN LA UNIVERSIDAD".-- "HISTORICO INICIO DE LA EDUCACION PLANIFICADA".

ACAPULCO, Gro., Marzo 15.-- Un extraordinario plan que reformará integralmente la educación universitaria del Estado de Guerrero, fue presentado hoy a Luis Echeverría quien consideró el proyecto como un "histórico punto de partida para una reforma de trascendencia que provocará una reflexión nacional".

Reunidos con el rector, maestros, y presidentes de las so--

ciudades de alumnos de la Universidad de Guerrero, Luis Echeverría escuchó "con mucho interés y profunda emoción", como se proyecta la formación del personal técnico universitario que permitirá a los alumnos, al mismo tiempo, continuar una carrera profesional y desempeñar actividades remunerativas. El rector Jaime-Castrejón aseguró que ya han sido elaborados planes en detalle - para crear laboristas, topógrafos, auxiliares de administración-hotelería, técnicos agropecuarios, técnicos pesqueros y la nueva-carrera de licenciado en turismo, sin dejar de ofrecer, además - de las nuevas carreras adecuadas a las necesidades de la región, las ya establecidas. Al efecto se crearán preparatorias de - tres años.

El rector entregó a Echeverría un documento que contiene - los proyectos de planeación y administración universitaria, organización financiera, construcciones, plan para la capacitación adecuada de los estudiantes para auxiliar en el desarrollo regional o para ofrecer servicio público (técnicos de biología, de - química, laboratorios de ingeniería civil, instituto agrícola y-pecuario, centro de investigación turística e institutos de psicología, indigenistas y antropología e historia), además de un - centro de desarrollo zonal, equipos de servicio social, etc.

Satisfecho por el proyecto de los universitarios guerrerenses, Echeverría concibió que se trata de una reforma en la educación universitaria, con un viraje de 180 grados, que está acorde con lo que él ha expresado sobre el particular, o sea, una educación que considera las posibilidades de empleo de los egresados-de nuestras casas de estudio; que ayude a los estudiantes a costearse sus estudios o a luchar por la vida si es que no los continúan; que cree oficios, sub-profesiones con acomodo en un ambiente social que pueda emplearlos que condicione la ubicación - de los egresados de las instituciones de alta cultura para propósitos de desarrollo económico, en todas las ramas de nuestra - economía.

El candidato sugirió que sean enviadas copias del documento sobre los propósitos de renovación de la Universidad de Guerrero, a las universidades y los institutos de alta cultura de todo el país, inclusive a la U.N.A.M., y si provocan ustedes una re-

flexión -les dijo-, con el tiempo, en un panorama histórico se - destacará este propósito como un punto de partida para una reforma de trascendencia.

Sobre su proyectado plan de reforma educativa general e integral, Echeverría dijo que no bastaría esto aunado a una reforma legislativa para modificar el sistema educativo oficial, aunque esa reforma legislativa fuera festinadamente aprobada por - los cauces constitucionales.

Aclaró que se trata de hacer una conciencia general en el - país recogiendo todas las opiniones sobre esta proposición general que dentro de unos meses él hará al país y advirtió que es - un aspecto muy importante la invitación a las universidades con respecto a su autonomía.

Piensa que sin tocar para nada la autonomía y la libertad - de cátedra de nuestras universidades, es posible que se reflexione con mucha responsabilidad acerca de un viraje de 180 grados - en una materia de educación universitaria.

Hizo ver que es posible que esa reforma educativa integral - tenga una acogida que él considera indispensable, pero también - espontánea, dentro de la autonomía universitaria, a efecto de - vincular reformas a la educación general con la específicamente - universitaria.

Recogió el estudio de la Universidad de Guerrero y dijo que reflexionará sobre su contenido, sobre su proyección presupues- - tal, y aseguró que si llega a la Presidencia de la República el - plan encontrará toda su simpatía para el auspicio económico necesario que la reforma implica.

Uno de los estudiantes había expresado que las universida- - des no son islas y Echeverría estuvo de acuerdo, pues las considera como centros neurálgicos de la vida social en el centro - - mismo de las colectividades humanas. Agregó que se debe reflejar en ellas no sólo lo directamente inherente a sus cursos académicos, a sus preocupaciones filosóficas al desarrollo orgánico de las ideas vinculadas con los programas de estudio, sino también los grandes problemas de la época, tanto los que afectan al

mundo como a nuestro país.

Indicó que corresponde, allí donde la naturaleza de los estudios superiores se desarrolla, que se tenga una profunda responsabilidad en la reflexión sobre cualquier materia; que no se haga caso omiso del pensamiento crítico que el intelectual desarrolla con libertad y venga después a cristalizar en meditados planes de acción.

Dijo que la influencia de la Universidad, que no está aislada sobre la vida social, no puede operar constituyendo eventuales arietes que son destrozados, que son mellados y, que producen en realidad simples fenómenos de anarquía transitoria y a la larga amargura. "Debe ser una influencia profunda y trascendente en la marcha misma de nuestras instituciones; pero una personalidad universitaria no se logra con el simple grado: requiere, ciertamente, una vida de preparación, años de estudio, de reflexión, de preparación filosófica, de experiencia profesional - y, en general, de una suprema experiencia que es la lucha por la vida", terminó.

Consideramos de importancia, transcribir igualmente, contenido relativo del diario referido en su edición del día viernes-20 de marzo de 1970: "ACLARA LEA COMO SERA LA EDUCACION".- "FORJARA CON IDEAS Y TECNICAS AL DIA DE LA INDEPENDENCIA ECONOMICA".

JUCHITAN, Oax., 19 de marzo.- En una trascendental reunión con todos los directores y presidentes de las sociedades de alumnos de las escuelas técnicas e institutos tecnológicos de la República Luis Echeverría esbozó los lineamientos generales de una profunda reforma a la educación técnica, con las mejores ideas de progreso y una mentalidad moderna, que serán las bases para asegurar, en un futuro cercano, la independencia económica de México.

El aspirante presidencial, frente al consejo nacional de los directores de Institutos Técnicos Regionales de la República, reunido en pleno en lo que será un moderno taller de carpintería del Instituto Tecnológico Regional 19, de Juchitán, dejó a la reflexión de maestros y alumnos las siguientes interrogantes:

a). El primer asunto -les dijo- sería el relativo a la educación primaria. Y agregó: "Desde el enfoque de lo tecnológico, - que ustedes con tanta eficacia encauzan en el país, ¿será posible, sera deseable que los programas de estudios federales y de los estados continúen con la misma estructura y las mismas características, ahora que debemos incrementar la educación técnica - para el desarrollo económico? ¿O piensan ustedes que tendremos que modificar planes, así como los textos del libro de texto único y gratuito con la pauta para conducir a los jóvenes hacia un mejor conocimiento de la realidad circundante y para estimular - así el avance técnico?.

b). ¿En relación con los institutos tecnológicos, no es desagradable que las actividades agropecuarias se incrementen y - que dispongan los técnicos- de mayores campos para el beneficio-práctico de las actividades agropecuarias, considerando que es - en el campo donde los incidentes aparentemente mínimos, pero que frecuentemente tienen gran trascendencia en la vida del campo, - sobre todo en el cuidado, atención y protección de los animales- requiere ese trabajo especializado? y volvió a preguntar a los directores de los tecnológicos ¿no sería conveniente desarrollar la importancia de la dotación de campos de experimentación- a los tecnológicos agropecuarios?.

c). Y planteó otro punto: ¿existen en los tecnológicos bolsas de trabajo que den a los estudiantes oportunidad de hacer - prácticas en empresas para estatales y privadas, o bien, que al salir de los tecnológicos busquen ubicación a efecto de estimular la educación técnica y, con justicia, ayudar a los jóvenes - egresados a obtener empleo?.

d). ¿Ha comenzado a desarrollarse o ya hay una ventilación- con las empresas públicas o privadas para conectar a los estu- - dantes y a los propios maestros con las prácticas de las empresas, con el resultado, con su experiencia, con los industriales, con problema de mercado interno y de exportación?.

Dijo que un asunto muy distinto es el siguiente: ¿Es una - perogrullada afirmar que en México no nació la Revolución industrial y que llevamos respecto al país industrializado el con-

contraste de un desarrollo inferior que, en muchos aspectos es -- todavía de siglos?

Hizo ver que es cierto que debemos esforzarnos los mexicanos por no quedar atras respecto al desarrollo de otros países y --apuntó-- ¿no es conveniente comenzar con mayor intensidad viajes de maestros y jóvenes que estudien los últimos años, para hacer visitas estratégicas, rápidas, llenas de aguda observación a -- quienes lo merezcan, aprovechando incluso las becas nacionales y extranjeras, a centros educativos y a industrias sobresalientes-- en nuestro país?".

Luego se preguntó: ¿Tenemos un sistema de becas que permita eso, para maestros y alumnos? ¿Es conveniente, si no existe, -- organizar ese sistema a efecto de coordinar esos viajes?, para -- provocar trasplantes de desarrollos extranjeros en el país, porque si en materia social y política esto es absurdo, es una imitación extralógica, también en materia educativa y resulta inoperante; "pero si pienso que la observación directa, la percepción de la mecánica del progreso en estos países, podría redundar en sólidos avances en nuestra educación y en nuestra industria".

e). Por otra parte se preguntó si en todos los aspectos superiores de la enseñanza en el país no falta incrementar el estudio, la enseñanza de la historia de México y de la Revolución -- Mexicana.

En relación con lo anterior dijo que vivió de cerca el llamado problema estudiantil y sigue meditando, pues cuando no se puede juzgar por las nuevas generaciones --y todos lo hemos vivido en una u otra forma-- el contraste del México prerevolucionario del México contemporáneo; cuando no se puede valorar lo que fue de tres siglos de colonia y uno de caos y problemas internacionales, y un tercio de siglo de dictadura, y después de la búsqueda dramática de la Revolución para reconstruir al país con lo que ahora existe, no puede haber en las nuevas generaciones, ni siquiera en los adultos, no puede haber juicios equitativos.

Y así, preguntó a los directores de los tecnológicos y a -- los presidentes de las sociedades de alumnos "¿No es conveniente que nuestra historia y sobre todo la de la Revolución sean estu-

diadas con mayor detalle, a efecto de que los mexicanos nos veamos más adelantados por los progresos objetivos del país".

f) Dijo que sabe que en las escuelas normales superiores - preparan a maestros de segunda enseñanza. Habló de que se puede contribuir a una mejor preparación de esos maestros en ciertas - materias, por especialización de las enseñanzas técnicas, tecnológicas, por la mayor capacidad de sus laboratorios y la mayor - amplitud de sus experiencias.

Esas fueron algunas de las cuestiones que el candidato dejó a reflexión de maestros y alumnos de los tecnológicos del país,- con la súplica de que en los próximos días le hagan llegar sus - puntos de vista y sus consideraciones al respecto, aclarando que en algunas de sus interrogantes en su afán de profundizar en temas vitales del país, podrían carecer de fundamento y otras no.- Los exhortó a que, si libremente desean expresar su afán de en- - grandecer la educación de México, aporten sus opiniones, pues - piensa estar en contacto, en lo que resta de su gira electoral,- con las instituciones educativas de todo género a la que se le - invite, para observar de cerca su funcionamiento, su proyección, sus preocupaciones.

Hizo ver que lo anterior es una concepción política y so- - cial de tipo general a la cual quiere vincular con todos los ele - mentos que se dedican a la educación en México, pues piensa que no hay sujetos pasivos de ésta, sino que en cada escuela, en cada comunidad cultural, en cada casa de estudios siguen aprendien- - do los maestros junto con los alumnos.

ACERCAMIENTO DE TECNICOS Y POLITICOS.- Les hizo saber esa - vieja convicción suya de que el acercamiento entre técnicos y po- - líticos debe continuar.

Dijo que se ha propuesto analizar, en todo lo posible, y - todo lo referente al desarrollo técnico de la educación en Méxi- - co y además integrar el sistema educativo nacional en los presen- - tes momentos en una proyección hacia un futuro inmediato.

Hizo notar que es indispensable el contacto íntimo entre - quienes tienen por misión manejar desde puntos de vista genera-

les los asuntos públicos y aquellos que transforman la realidad física y económica de las especialidades en uso, como son los técnicos.

Explicó que las soluciones meramente políticas van siendo cada vez en el mundo contemporáneo ayuno de contenido social real, si ellas carecen del consejo y de la solución de los técnicos.

Por otra parte -agregó- cuando las soluciones son meramente técnicas y carecen del mirador general, físico y humano e histórico del acontecer público, también corren el riesgo grave de ser transitoria en sus efectos o inoperantes.

El repitió aquí que muchas veces los técnicos se alejan de la realidad porque no están en contacto con los medios presupuestales o hacen caso omiso de los medios humanos disponibles.

Pero habló también que los puntos de coincidencia técnicos y políticos, frecuentemente los instrumentos burocráticos echan a perder los mejores propósitos de los dos primeros, por lo que es necesario considerar esos tres factores "para acercarnos a darles una misma emoción y una coincidencia "en nuestras concepciones de principios y fines, de propósitos comunes que siguen y de conocimientos de los medios de que se dispone para llegar a su fin".

LOS JOVENES CON LOS PIES EN LA TIERRA.- Antes de iniciarse la reunión de directores y alumnos de las escuelas técnica y de los tecnológicos de todo el país, el alumno Jaime Laguna López, del Instituto Tecnológico Regional 19, de Juchitán habló en nombre de sus compañeros y dijo que los jóvenes de México "creemos que no podemos vivir de reminiscencias, pues el mito platónico no impele nuestra existencia, ya que tenemos los pies en la tierra y sabemos que no podrá ser posible el cambio radical de nuestras costumbres".

Después de hacer una apología de Benito Juárez y de algunos héroes oaxaqueños, Lagunas López, expresó que no se puede mágicamente cambiar la mentalidad de nuestro pueblo, pero también es menester en el gobernante, en el servidor público la buena fé,

el espíritu de servicio, la flexibilidad en los medios, la firmeza en los principios, el no aferrarse a un mal entendido principio de autoridad que lesione al pueblo, y a creer que las decisiones -por simple hecho de provenir de quienes mandan- son buenas y legítimas".

Hizo ver que si somos capaces de rectificar, si somos capaces de entender, si somos capaces de razonar, si en última instancia tenemos capacidad de diálogo, terminarán las dificultades y las diferencias en México.

"Juntos, pueblo y gobierno, jóvenes y adultos podremos encauzar al país por un camino en que se conserve la libertad, el orden y nos conduzca a una más auténtica democracia, a una mayor participación de la mayoría de los mexicanos en la vida del país".

Indicó que los jóvenes "no pretendemos negar a los adultos, ni queremos prescindir de su experiencia, aunque, si queremos que los hechos correspondan a sus palabras, que no se eternicen en el poder cerrándonos las puertas, que no brinque de puesto en puesto disfrutando de ellos como canongías, sino que cambie esa mentalidad para que aquellos se arriesguen a conquistarlos".

Enfáticamente pidió que se acaben los conciliábulos condecorios y se luche a campo abierto, a efecto de que se democratice el país en todos los aspectos, "pues seguimos escuchando los mismos nombres de siempre, los mismos rancios apellidos, anquilosados, fozilizados y perjudiciales".

Finalmente apuntó: "Aspiramos los jóvenes de Oaxaca -y pienso que los estudiantes técnicos de todo el país- a que, limpio el cuerpo de la República crezca sano y vigoroso, participando todos, con las mismas posibilidades y sólo distinguiéndolos por su capacidad y probidad y por sus méritos, como lo quería Benito Juárez".

NO CUMPLEN CON SUS DEBERES.- Sobre el particular Echeverría aceptó que, ciertamente, hay muchos adultos que en las funciones públicas o privadas en las administrativas o en las docentes, en las del sector oficial o en las del sector público, no cum-

plen con sus deberes como ciertamente, en un grupo escolar no es frecuente encontrar que todos obtengan las mismas altas calificaciones.

"Somos en todos los sectores del país un conjunto heterogéneo y esto tenemos que verlo con claridad, si es que lealmente - deseamos no convertir nuestras actitudes de renovación en meras apariencias, sino realmente en que debemos de mejorar todas las actividades en que unos y otros nos encontramos expresó.

Hizo ver que su viaje por la República es, obviamente, para conquistar el voto de sus compatriotas. Considera, de acuerdo - con su partido, que obtendrá una victoria legítima por una mayoría de los ciudadanos que han de depositar libremente los votos - y aseguró que ha pedido a las organizaciones de el PRI que hagan una propaganda política como en un país democrático en donde hay que persuadir y llegar a proporcionar una toma de conciencia cívica, pero que no realice ninguna presión sobre nadie a efecto - de que la voluntad del pueblo se exprese con libertad en días de las elecciones.

SOBRE LA EDUCACION TECNICA.- Dijo que durante 36 años se - ha desarrollado la educación técnica en nuestro país. Es su misión la afirmación del progreso del país sobre bases de independencia económica.

Aseguró que si llega al gobierno de la República, dentro de sus planes de reforma educativa general habrá de preocuparse no sólo por el incremento de ese tipo de escuelas, por el crecimiento de las ya existentes, por estimular que vengán a estas modernas instalaciones más alumnos procedentes de las capas de menos recursos económicos del país y con la mira de que todo el sistema educativo se configure a efecto de que sirva al desarrollo - económico de México.

Durante la reunión tres directores de institutos tecnológicos presentaron ponencias en las cuales se habló de la descentralización de la enseñanza técnica superior a fin de que se eleve el nivel y amplíe el campo de acción de los tecnológicos; se afirme la función regional de dichos institutos y ofrezcan sus - recursos humanos y materiales, para coadyuvar a la solución de -

los problemas que plantea el adelanto científico y tecnológico.- También se habló de la capacitación de mano de obra y de otros temas importantes, que el licenciado Echeverría prometió estudiar para enriquecer su proyecto de reforma general e integral de la educación.

"SOLUCION A PROBLEMAS DE PROGRESO CON UNA JUVENTUD BIEN PREPARADA". (LA PRENSA 23 de julio de 1971).-

MORELIA, Mich., Jueves 22 de julio.- México necesita preparar bien a su juventud en los diversos campos de la técnica y la cultura, y son los maestros dentro de las universidades, los capacitados para poder encontrar y dar solución a tan ingente problema.

Así se expresó hoy en esta ciudad el licenciado Carlos Gálvez Betancourt, Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, al inaugurar con la representación del Presidente Luis Echeverría, la XII Conferencia Nacional de Facultades, Escuelas de Comercio, Contabilidad y Administración de la República Mexicana.

El licenciado Gálvez Betancourt agregó, al transmitir el mensaje presidencial: "Siempre encontrarán ustedes el decidido apoyo del gobierno de la República en la medida en que lo requieran y los recursos y necesidades del pueblo lo permitan".

Minutos antes de iniciarse la asamblea, el Director General del I.M.S.S., acompañado de las autoridades estatales y educativas hizo una guardia de honor ante el monumento del libertador Miguel Hidalgo, en el patio de la Universidad Michoacana de San Nicolás, donde depositó una ofrenda floral, para luego hacer otra guardia ante la urna que guarda el corazón del patricio de la Reforma, Melchor Ocampo.

Los convencionistas reunidos esta mañana en el teatro universitario "Ruben Romero", casi un centenar de maestros de las facultades de Comercio y Administración, del país, escucharon atentamente las palabras del representante del Jefe del Ejecutivo, quien señaló "Con criterio realista, sin vanas ilusiones, ustedes pueden ayudar pero con una gran fe en la juventud de Mé-

xico a su formación profesional".

Indicó el Director del I.M.S.S.: "La Reforma Educativa que ustedes tratarán en esta asamblea, debe atender de manera muy importante a la transformación económica, social y política que México está viviendo desde hace 50 años y que en la etapa actual está acelerándose, transformación que tiene que ser y el gobierno de la República cuidará que sea, para que en México logremos más altos niveles de vida, mejores formas de convivencia humana y que de ninguna manera sea en menoscabo de la libertad de que disfrutamos".

En esta asamblea estuvieron en el presidium con el licenciado Gálvez Betancourt, el licenciado José Servando Chávez, Gobernantes del Estado de Michoacán; el doctor Melchor Díaz Rubio, rector de la Universidad Michoacana de San Nicolás; el C.P. y licenciado en administración de empresas. José Antonio Fernández Arena, presidente de la AFEECCARM el licenciado Marcelino Hedding García, representante del Secretario de Educación Pública, y el C.P. José González García, director de la Facultad de Comercio y Contabilidad de la Universidad Michoacana.

Al dirigirse a catedráticos, estudiantes, y profesionistas procedentes de todos los estados, reunidos en la Universidad Nicolás de Morelia, el licenciado Gálvez Betancourt fue ovacionado varias veces por los conceptos del mensaje presidencial que a continuación transcribimos:

Distinguidos maestros, contadores y licenciados en Administración de Empresas:-

El C. Presidente de la República me encargó que al hacer con su alta representación la declaratoria de inauguración de la XII Conferencia Nacional de Facultades y Escuelas de Comercio, Contabilidad y Administración de la República Mexicana, dirija a ustedes un breve mensaje:

Una reunión de trabajo como esta por la alta calificación-representativa que ostenta y el elevado nivel de preparación de sus integrantes, debe y tiene que producir óptimos frutos.

Van ustedes a analizar y discutir importantes aspectos rela

cionados con la reforma educativa y son conscientes de que es necesario hablar mucho sobre ella, pero es más importante aún que encuentren las formas prácticas de realizarla. México necesita preparar bien a su juventud en los diversos campos de la técnica y la cultura, y son ustedes dentro de las universidades, los capacitados para poder encontrar y dar solución a tan ingente problema en cuya solución, siempre encontrarán el decidido apoyo - del gobierno de la República en la medida en que lo requieran y los recursos y necesidades del pueblo lo permitan.

Trabajan en su profesión con el deber, el haber y los saldos, con activos y pasivos y así como en la Contabilidad manejan tales conceptos y atienden a las operaciones que en la realidad-objetiva se dan y que tales conceptos reflejen, con seguridad - que la buena estructuración mental y capacidad organizativa que tales circunstancias señalan, tendrán que ser valiosos elementos para que estos trabajos los lleven a precisar los recursos de - que se dispone y los problemas que se presentan para que, con - criterio realista, sin vanas ilusiones pero con una gran fe en - la juventud de México, la ayuden a su formación profesional. Obtengan saldo positivo registren ganancia.

Debemos decirlo porque estamos en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, de gran arraigo popular y fuerte tradición mexicanista revolucionaria y porque traemos la representación presidencial y es el pensamiento del Presidente Echeverría, que esa reforma educativa debe atender de manera muy importante a la transformación económica, social y política que México esta viviendo desde hace 50 años y que en la etapa actual está acelerándose, transformación que tiene que ser y el gobierno de la República cuidará que sea, para que en México logremos más altos niveles de vida, mejores formas de convivencia humana y - que de ninguna manera sea en menoscabo de la libertad de que disfrutamos y, ello sólo se logrará con una juventud cada vez mejor preparada y con profesionales como ustedes, conscientes de la alta función que desempeñan. No olvidemos que las más importantes responsabilidades sociales en todos los terrenos de la actividad humana, están bajo la tutela de los mejor preparados, quienes - están obligados a una permanente superación, porque es incuestio

nable que a mayor responsabilidad debe corresponder una actitud más dinámica y progresista.

El gobierno es en gran medida administración y, en la compleja sociedad actual sólo puede salirse avante con el concurso decidido y entusiasta de los contadores y los licenciados en administración, por ello es tal importante que la colaboración de ustedes en las tareas públicas sea cada vez más relevante.

Permítame referirme a una institución en la cual necesitamos mucho de los contadores y administradores y que demanda de una mayor colaboración y esfuerzo: el Seguro Social. Todos sabemos que es un valioso instrumento de redistribución del ingreso y de justicia social que necesita fortalecerse y administrarse mejor, que requiere de una mayor conciencia en los círculos empresariales, por lo que en mi carácter de Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, les hago un llamado para que su colaboración dentro del propio instituto, así como en los sectores de la producción y de la distribución de esta, sea cada vez más amplia y eficaz, a fin de que ese instrumento coadyuve mejor a la transformación progresistas de nuestro país, dentro de los lineamientos marcados por nuestras leyes, reclamados por el pueblo y apasionadamente vigilados e impulsados por el Presidente Echeverría.

Administrar bien los complejos y variados intereses de los sectores público y privado de la producción nacional, sólo puede llevarse a cabo con el concurso de los profesionales y los técnicos de la contabilidad y la administración, por lo que una actitud nacionalista, patriótica, apasionada y equilibradamente interesada en el desarrollo de nuestro país, es y habrá de ser cada vez más un elemento consustancial de su profesión.

Hoy veintidos de julio de mil novecientos setenta y uno, a nombre del C. Presidente de la República, licenciado Luis Echeverría, declaro formalmente inaugurada la XII Conferencia Nacional de Facultades y Escuelas de Comercio, Contabilidad y Administración de la República Mexicana".

"CREACION DE 58 NUEVAS ESCUELAS TECNICAS AGROPECUARIAS Y 8 TECNOLOGICOS, ANUNCIO BRAVO AHUJA". (Vacaciones, Sábado 14 de -- Agosto de 1971).

GUANAJUATO, Gto., 13 de Agosto de 1971.- Al plantear el grave problema educacional de México, el secretario de Educación -- dió a conocer, en el I Seminario Nacional Técnico Estudiantil -- Empresarial para la Descentralización Industrial, inaugurado en esta ciudad por el presidente Echeverría, la creación de 58 nuevas escuelas técnicas agropecuarias en el país y la construcción de ocho tecnológicos, dos de los cuales comenzarán a trabajar el próximo mes de septiembre.

Víctor Bravo Ahuja, invitó a nombre del gobierno mexicano, -- a que los industriales se corresponsabilicen en una labor que -- representa "el futuro de nuestros hijos, el futuro de la socie-- dad mexicana", cooperando en la solución del capítulo enseñan-- za. --

Después de analizar los programas sobre reforma educativa, -- el funcionario indicó que, conforme a los deseos del Primer Ma-- gistrado para fortalecer la vida del campesino, en el año en curso se concluirán 58 nuevas escuelas técnicas agropecuarias. Ope-- ran ya en el país 98 de ellas.

Igualmente aseveró que el Presidente se comprometió a la -- construcción de ocho tecnológicos, los cuales estarán listos pa-- ra operar en breve, pero dos de ellos, los de Pachuca y Cuernava-- ca, comenzarán a trabajar en el próximo año escolar.

Los nuevos planteles se ubican en Tijuana, Puebla, Tlalne-- pentla, León, Pachuca, Cuernavaca y Cuautitlán.

Al referirse a reformas educativas universitarias, dijo Bra-- vo Ahuja que el Presidente ha destinado importantes sumas de di-- nero para ese fin, y dispuesto que ellas sean realizadas con-- -- gruentemente al desarrollo del país.

COLEGIO DE CIENCIA Y HUMANIDADES.-

Ya dentro del plan que corresponde al presente Régimen Pre-- sidencial (1971-1976), mismo que se va caracterizando por su ten

dencia hacia la especialización y educación técnico-científica, es de mencionarse el intento coordinativo que en materia administrativa ha enderezado la Universidad Nacional Autónoma de México, con la creación del Colegio de Ciencias y Humanidades (81).

El Consejo Universitario en su sesión ordinaria del día 26 de Enero de 1971, aprobó por unanimidad la creación del Colegio de Ciencias y Humanidades, del proyecto presentado por la Rectoría de la Universidad Nacional Autónoma de México y por las Comisiones del Trabajo Docente y de Reglamentos del propio Consejo.

Con motivo de este hecho que marca una transformación histórica en la vida educativa de la Universidad, el doctor Pablo -- González Casanova, Rector de la máxima Casa de Estudios, hizo -- las siguientes declaraciones:

"Hoy la Universidad da un paso muy importante al considerar un proyecto que tiende a fortalecer su carácter de Universidad.

El Colegio de Ciencias y Humanidades resuelve por lo menos tres problemas que hasta ahora sólo habíamos planteado o resuelto en forma parcial:

1o.- Unir a distintas facultades y escuelas que originalmente estuvieron separadas.

2o.- Vincular la Escuela Nacional Preparatoria a las facultades y escuelas superiores así como a los institutos de investigación.

3o.- Crear un órgano permanente de innovación de la Universidad, capaz de realizar funciones distintas sin tener que cambiar toda la estructura universitaria, adaptando el sistema a los cambios y requerimientos de la propia Universidad y del país.

(81) GACETA U.N.A.M. Tercera Época. Vol.II (Núm. extraordinario)
1o. de febrero de 1971.

De otra parte, el Colegio de Ciencias y Humanidades, al nivel del bachillerato, permite la utilización óptima de los recursos destinados a la educación; permite la formación sistemática e institucional de nuevos cuadros de enseñanza media superior; y permite un tipo de educación que constituye un ciclo por sí mismo, que puede ser preparatorio, pero también terminal, también profesional, a un nivel que no requiere aún la licenciatura, y que está exigiendo el desarrollo del país.

El ciclo del bachillerato del Colegio de Ciencias y Humanidades, no sólo va a generar una fructífera cooperación de todas las facultades y escuelas de la Universidad para la educación del joven y la formación de nuevos profesores, sino que va a liberar una serie de fuerza para la educación.

El plan de estudios propuesto es la síntesis de una vieja experiencia pedagógica tendiente a combatir el vicio que hemos llamado enciclopedismo, y a proporcionar una preparación que hace énfasis en las materias básicas para la formación del estudiante; esto es, en aquellas materias que le permitan tener vivencia y la experiencia del método experimental, del método histórico, de las matemáticas, del español, de una lengua extranjera, de una forma de expresión plástica. El Plan hace énfasis en aquel tipo de cultura que consiste en aprender a dominar, a trabajar, a corregir el idioma nacional en los talleres de redacción, en aprender a aprender; a informarse, en los talleres de investigación documental; así como en despertar la curiosidad por la lectura y en aprender a leer y a interesarse por el estudio de los grandes autores. Pero el plan está igualmente abierto a fomentar las especialidades y a la cultura del especialista; incluye algunas especialidades del mundo contemporáneo que son de la mayor importancia, como la estadística y la cibernética. Los cursos optativos previstos conducen al estudio de las profesiones, en tanto que sus materias básicas permiten que el alumno adquiera una gran flexibilidad y pueda cambiar de vocación, de profesión, así como aprender a combinar profesiones distintas y a realizar actividades interdisciplinarias.

Si nosotros pensamos en el México de la próxima década veremos que sin instituciones como el Colegio de Ciencias y Humanida

des, la magnitud de problemas a los que se enfrentará la Universidad Nacional Autónoma de México la llevaría a sufrir muy graves -- crisis. Consideramos que no es necesario esperar a que vengan -- esas crisis para que festinando los procedimientos, se encuentren nuevas soluciones y se hagan las necesarias reformas.

El número de alumnos que ingresan a la Universidad Nacional, y en general a la enseñanza superior del país, es extremadamente-pequeño (apenas el 2% de la matrícula total corresponde, en 1970, a la educación especial y superior. En números absolutos son 199-mil estudiantes en educación superior frente a 10,088.000 de la -- matrícula potencial; cifra muy inferior a la que proporcionalmen-- te tienen otros países subdesarrollados, o en proceso de desarro-- llo similar al de México).

La selección previa al momento en que los estudiantes llegan do a las ventanillas de la Universidad es excesiva, y no necesari-- mente académica, sino social y económica.

En esas condiciones, un país como el nuestro y una Universi-- dad Nacional como la nuestra tienen la obligación de plantearse -- el problema de liberar fuentes de enseñanza para atender a aque-- llos estudiantes deseosos de emprender y de ingresar a sus aulas; haciendo al mismo tiempo, cuanto esfuerzo sea dnecesario para -- que realmente aprendan, y para que aumenten día con día la serie-- dad y profundidad de estudios humanistas, científicos y técnicos.

La Universidad tienen que ser la fuente de innovación más -- significativa y consciente de un país; de innovación deliberada, -- previsoras, que no espera a la ruptura, a la crisis para actuar, -- que previendo las posibles rupturas y crisis actúe a tiempo, con-- serenidad, con firmeza, con imaginación y seriedad, abriendo a la vez nuevos campos, nuevas posibilidades, y mejorando sus niveles-- técnicos, científicos, humanísticos y de enseñanza.

La creación del Colegio de Humanidades constituye la creación de un motor permanente de innovación de la enseñanza universita-- ria y nacional, y deberá ser complementado con esfuerzos sistemáti-- cos que mejoren, a lo largo de todo el proceso educativo, nues-- tros sistemas de evaluación de los que enseñemos y de lo que -- aprenden los estudiantes; presentándoles a estos nuevas possibili-- dades en trabajos técnicos, de oficios y de artes aplicadas, en --

que colabore la nación entera en una política de educación y de empleo cada vez más calificados.

El Colegio de Ciencias y Humanidades abre nuevas perspectivas a la juventud, al magisterio, a los investigadores. La que ayer presentó en lo particular al H. Consejo Universitario se refiere a la enseñanza de nivel medio superior. Si es posible en este mismo año se propondrán nuevas opciones en el orden profesional en las licenciaturas, sobre todo en algunas disciplinas que presten a ello como las matemáticas aplicadas, las ciencias administrativas y las ciencias de la salud, profesiones de carácter típicamente interdisciplinario, y que tienen por lo demás y tendrán en el futuro, un amplio mercado de trabajo; pero el esfuerzo del Colegio no puede quedar ahí, habrá de llegar a los estudios de postgrado y de investigación, coordinando por su cuenta, cuando así se le encomiende la Universidad, o cooperando con la coordinación que las divisiones de estudios superiores y los institutos de investigación científica y humanística programen en el futuro, para el estudio de áreas y problemas que requieren el concurso de varias disciplinas como la Psicología, a la Psiquiatría, como la Geografía y las ciencias de la tierra, como los problemas de desarrollo regional y como tantas más que sería difícil enumerar.

Por todo ello el Colegio será el resultado de un esfuerzo de la Universidad como verdadera Universidad, de las Facultades, escuelas e institutos como entidades ligadas y coordinadas y de sus profesores, estudiantes y autoridades en un esfuerzo de competencia para educar más y mejorar a un mayor número de mexicanos y por enriquecer nuestras posibilidades de investigación en un país que requiere de la investigación científica, tecnológica y humanística, cada vez más, si quiere ser, una nación independiente y soberana, con menos injusticias y carencias.

PROYECTO PARA LA CREACION DEL COLEGIO DE CIENCIAS Y HUMANIDADES, Y DE LA UNIDAD ACADEMICA DEL CICLO DE BACHILLERATO.

EXPOSICION DE MOTIVOS.-

Uno de los objetivos esenciales de la Universidad en el futuro inmediato es el de intensificar la cooperación disciplinaria e interdisciplinaria entre especialistas, escuelas, facultades

des e institutos de investigación. Tal exigencia deriva del actual desarrollo del conocimiento científico y humanista, que requiere simultáneamente el dominio de diversos lenguajes y métodos y la combinación de especialidades que, dentro de la estructura tradicional de la enseñanza, presenta límite o fronteras artificiales entre los campos del saber moderno.

Así, parece necesaria la movilización de los recursos universitarios para su mejor aprovechamiento sobre las bases de una vinculación cada vez más estrecha e imaginativa. Indudablemente este esfuerzo rendirá frutos óptimos a corto plazo; nuestra Casa de Estudios estará en mejores condiciones para crear y transmitir un saber que sea, al mismo tiempo, profundo y más universal.

En ese orden de ideas es posible concebir una serie de proyectos de enseñanza combinada en los niveles de bachillerato, licenciatura y postgrado, así como múltiples programas de investigación interdisciplinaria en los que participen especialistas y centros dedicados al estudio de distintos aspectos de la realidad. A través de estos programas y proyectos La Universidad cumpliría de manera cada vez más satisfactoria sus objetivos de impartir enseñanzas y fomentar la investigación científica, de acuerdo con las necesidades del propio desarrollo de las ciencias y de la comunidad nacional.

Dichos programas y proyectos, en función de su naturaleza específica y de sus fines precisos, podrían ser permanente o transitorios. Es decir, originar nuevas instituciones a partir del esfuerzo coincidente de las Instituciones ya existentes, o bien trabajos de cooperación que desaparecerían o se transformarían una vez alcanzadas las metas propuestas. En realidad hay un margen muy grande a las formas posibles que puede asumir la combinación de los recursos de toda índole con que cuenta la Universidad, sin más límites que nuestra estructura legal, o la disponibilidad de los elementos necesarios en cantidad y en calidad.

Sin embargo, es deber ineludible de la Universidad auspiciarlos proyectos de colaboración de sus escuelas e institutos que redunden en el más eficaz cumplimiento de las funciones que le

asignan la ley.

Este proyecto se refiere a la creación de una institución de carácter permanente: el Colegio de Ciencias y Humanidades, que -- incluiría diversos niveles de enseñanza y centros de investiga-- ción. El Colegio sería precisamente, el resultado de la iniciati-- va coincidente de varios planteles con el fin: de impulsar por -- nuevos caminos la enseñanza y la investigación científica dentro de la Institución.

Naturalmente, un proyecto de esta naturaleza ofrece múltiples posibilidades de combinación entre las disciplinas que será necesario explorar en el futuro. En rigor, una de las características esenciales del Colegio debería ser su flexibilidad y fácil adecua-- ción a las necesidades e iniciativas futuras de cooperación entre universitarios, y el generar y auspiciar constantemente iniciati-- vas de cooperación e innovación. Estos objetos deseables deberán-- ser cubiertos gradualmente a través de esfuerzos conjuntos de la-- más diversa índole.

Además de la proposición para que se establezca el menciona-- do Colegio, este proyecto se refiere específicamente a la crea-- ción de nuevas Unidades Académicas en el ciclo del bachillerato -- es decir, a la información del nivel de enseñanza media superior-- del Colegio de Ciencias y Humanidades.

Existen además otros proyectos que se refieren a la creación del nivel profesional en el mismo Colegio de Ciencias y Humanida-- des y que se presentarán en fecha próxima a la consideración del-- H. Consejo Universitario.

Varias razones justifican la proposición específica y la -- prioridad que se le da. La primera se refiere a la creciente de-- manda de enseñanza a nivel medio superior y a la necesidad de -- nuestra Casa de Estudios de satisfacerla lo más amplia y efica-- zmente que le sea posible.

En rigor, podría pensarse en la creación de nuevas escuelas-- preparatorias que reprodujeran la estructura organizativa y acadé-- mica del bachillerato actual. Sin embargo, la obligación de que-- la Universidad cumpla sus objetivos académicos de acuerdo con las nuevas exigencias del desarrollo social y científico, al mismo -- tiempo que confiera una flexibilidad mayor y nuevas opciones y mo

dalidades a la organización de sus estudios, sugieren la conveniencia de poner las bases para una enseñanza interdisciplinaria y de cooperación inter-escolar, también en el ciclo de bachillerato, la cual contribuirá a la formación polivalente del estudiante, capacitándolo mejor para seguir distintas alternativas: estudios profesionales, investigación o inclusive su incorporación más rápida al mercado de trabajo, en salidas laterales que son indispensable en un país moderno.

De acuerdo con estas consideraciones, se ha pensado que la formación del estudiante del ciclo de bachillerato en algunas disciplinas fundamentales - el método científico-experimental, - el método histórico-social, las matemáticas y el español-le proporcionarán una educación básica que le permitirá aprovechar las alternativas profesionales o académicas clásicas y modernas.

Debe enfatizarse que esta iniciativa contempla la posibilidad de que el ciclo de bachillerato constituya no sólo el requisito académico previo para cursar las diferentes licenciaturas - universitarias, sino un ciclo de aprendizaje en que se combinen el estudio en las aulas y en el laboratorio con el adiestramiento en el taller y en los centros del trabajo. En otras palabras se persigue que, en esta etapa, el estudiante adquiera también - el necesario adiestramiento que lo capacite para realizar ciertas actividades de carácter técnico y profesional que no exigen la licenciatura. Así, la formación en este nivel sería una síntesis de actividades propiamente académicas con un aprendizaje práctico. La Universidad podría inclusive reconocer, para efectos académicos, tanto en las unidades académicas de la Universidad como fuera de ellas.

Las razones expuestas justifican plenamente la creación de las nuevas unidades académicas que se proponen, a nivel del ciclo de bachillerato.

Atendiendo particularmente al carácter interdisciplinario de la enseñanza en estas unidades, en que se conjugarían las matemáticas y el español y el método científico-experimental con el histórico-social, cuatro facultades universitarias han tomado la iniciativa de organizar en sus aspectos más generales la estructura académica de estas nuevas unidades, basándose para ello en estudios y sugerencias de muchos universitarios.

Tales facultades son las de Ciencias y Filosofía (de las que surge esencialmente la enseñanza de las matemáticas, la física, la biología, la lógica, la historia y el español) y de Química y Ciencias Políticas y Sociales (de las que surge en forma predominante la enseñanza de la química y del método histórico-social aplicado a los fenómenos de la sociedad contemporánea y a los estudios prospectivos de una sociedad en pleno cambio).

Esta iniciativa conjunta de cuatro facultades cristaliza en un primer proyecto, la necesidad universitaria de originar los nuevos tipos de especialistas y profesionistas que requiere el desarrollo científico, técnico y social del país. De ahí su importancia, aún cuando se trata sólo de un primer intento al que podrán y deberán seguir otros en el próximo futuro.

También es importante mencionar las diferencias básicas entre las nuevas unidades académicas cuya creación se propone, y la Escuela Nacional Preparatoria, ya que ambas instituciones impartirían enseñanza en el ciclo del bachillerato, y esta cooperaría con las otras cuatro en un esfuerzo universitario y colegiado.

La primera diferencia se refiere a los planes de estudio, como hemos visto, las unidades académicas del proyecto se significan por su carácter netamente interdisciplinario y por la síntesis de los enfoques metodológicos que aportan cuatro facultades universitarias.

La segunda diferencia se refiere a la combinación entre el trabajo académico en las aulas y el adiestramiento práctico en talleres, laboratorios y centros de trabajo, dentro y fuera de la Universidad. Esta modalidad permitiría, por primera vez, a los egresados del bachillerato del Colegio de Ciencias y Humanidades desempeñar tareas de carácter técnico y profesional que no ameritan estudios superiores y son necesarias en nuestro medio.

La tercera, al hecho de que un porcentaje importante del personal docente de las nuevas unidades académicas provendría de las cuatro facultades de la iniciativa que sumarían sus esfuerzos a aquellos con que contribuye el profesorado de la Escuela Nacional Preparatoria. Tal personal podría ser el que ya presta

sus servicios particularmente en la Escuela Nacional Preparatoria, y en parte, el que se reclutaría entre los estudiantes de la licenciatura y de las divisiones de estudios superiores de las propias facultades. Así, las unidades académicas constituirían un verdadero punto de encuentro entre especialidades de diferentes disciplinas, así como un laboratorio de formación de profesores e investigadores de la Universidad. Al efecto se buscaría siempre que en toda unidad académica hubiera profesores de la Escuela Nacional Preparatoria, y profesores-estudiantes de las facultades. Estos últimos para ser profesores tendrían que cubrir requisitos del personal docente, y hasta dos de las materias que impartieran se les contarían como créditos equivalentes a materias optativas de la especialidad que están cursando en la facultad o escuela correspondiente.

Hemos de subrayar que la iniciativa de cooperación de las facultades universitarias con la Escuela Nacional Preparatoria, es un esfuerzo para buscar nuevas alternativas y combinaciones que serán útiles a los jóvenes mexicanos que opten por ellas y que abre oportunidades, hasta hoy poco exploradas de una flexibilidad y renovación permanente de las estructuras universitarias. El proyecto entraña la estrecha colaboración de la Escuela Nacional Preparatoria, que puede aportar una rica experiencia pedagógica y organizativa en el establecimiento de las nuevas unidades y es una valiosa ocasión para que la Escuela Nacional Preparatoria se vincule estrechamente con las actividades universitarias de nivel superior y de investigación científica.

Por último, es necesario hacer notar que los egresados de las nuevas unidades académicas podrían seguir cualquiera de las carreras profesionales que ofrecen actualmente la Universidad, o las que en el futuro pudieran ofrecerse, con la particularidad de que el bachiller egresado de estas unidades, según se dijo antes, contaría no sólo con la formación teórica fundamental correspondiente a este ciclo de estudios, sino como es deseable con un adiestramiento práctico y técnico que lo capacitaría para incorporarse productivamente al trabajo.

Desde el punto de vista académico, el estudio de la organización fundamental, en cuanto a planes métodos de enseñanza y po

sibilidades de adiestramiento correspondi a las cuatro facultades de la iniciativa; sin embargo, la ejecución práctica del proyecto y la dirección administrativa y académica necesaria en la nueva institución, deberá corresponder a determinados órganos y autoridades de carácter permanente y directo. Se sugiere entonces que el Colegio de Ciencias y Humanidades tenga un coordinador nombrado por el Rector, previa consulta al Colegio de Directores de la Universidad, y que en cada una de las unidades académicas de nueva creación ya un director nombrado por el mismo Rector, según procedimiento que se indica en el proyecto de reglamento de las Unidades Académicas del Colegio, a reserva de que en un plazo no mayor de tres años se estudie la conveniencia de que los directores de estas unidades sean nombrados como los demás directores de escuelas y facultades de la Universidad.

Además sería necesario que, a la mayor brevedad se integren consejos internos en cada una de las unidades, de tal manera que estén representados adecuadamente los profesores y los alumnos de las mismas. Así, el coordinador del Colegio de Ciencia y Humanidades, los directores y los consejos internos de las unidades académicas de nueva creación, con el asesoramiento general y permanente de las facultades universitarias de la iniciativa, dirigirían estos centros de enseñanza en lo académico y administrativo.

Por los motivos expuestos se propone la creación del Colegio de Ciencias y Humanidades y de las unidades académicas correspondientes al mismo en las que se impartirá enseñanza del ciclo de bachillerato como parte del Colegio de Ciencias y Humanidades, se organizarían conforme a los siguientes reglamentos y planes.

UNIDAD ACADEMICA DEL CICLO DE BACHILLERATO. REGLAS Y CRITERIOS DE APLICACION DEL PLAN DE ESTUDIOS.

1.- El estudiante que haya cubierto todos los créditos del presente plan podrá seguir cualquier carrera de la Universidad o cualquiera de las combinaciones de carreras interdisciplinarias que establezca el Colegio de Ciencias y Humanidades al nivel de licenciatura.

Su dominio básico de las matemáticas, del método experimental, del análisis histórico-social, su capacidad y hábito de lectura de libros clásicos y modernos, su conocimiento del lenguaje para la redacción de escritos y ensayos, su capacidad de informarse y documentarse para la elaboración de trabajos y de organizar el material en ficheros, notas, cuadros, así como su posibilidad de leer y traducir un idioma extranjero, en particular - el inglés o el francés, le permitirán, con probabilidades de éxito, seguir las carreras existentes o las interdisciplinarias que se crean, pues se buscará que el final de su formación sepa informarse y estudiar sobre materias que aún ignora, recurriendo - para ello a los libros, enciclopedias, periódicos, revistas, cursos extraordinarios que siga fuera de programa, sin pretender - que la Unidad le de una cultura enciclopédica, sino los métodos y técnicas necesarios y el hábito de aplicarlos a problemas concretos y de adquirir nuevos conocimientos.

Se extenderá diploma de bachiller a los alumnos que hayan - cubierto todos los créditos.

El estudiante estará capacitado igualmente para desempeñar trabajos y puestos en la producción y los servicios por su capacidad de decisión, innovación, estudio y por la formación de la personalidad que implica el plan académico, pudiendo complementar su cultura con otra técnica y aplicada, ya sea mientras sigue los cursos académicos del plan, ya una vez terminado el mismo.

2.- Unidades Técnicas y de Artes Aplicadas. La Unidad Académica elaborará próximamente planes de estudio para el adiestramiento de los alumnos en técnicas, artes aplicadas u oficios - que se impartirán a los alumnos: a) en las propias escuelas de - la Universidad que ya participan en este tipo de enseñanza, como la Escuela Nacional de Artes Plásticas, en la Escuela Nacional - de Música, los Centros de extensión universitaria; b) en las unidades que se funden en lo sucesivo; c) en los centros de producción o de servicios que establezcan planes de cooperación para - la formación de personal técnico. Estos estudios tendrán carácter optativo. Se extenderá diploma de técnico, nivel de bachillerato a los estudiantes que cumplen con los planes respectivos

y podrán extenderse antes de que el estudiante termine el plan académico del bachillerato.

3.- Permanentemente el Colegio revisará y, en su caso, actualizará el plan de estudios.

Los programas deberán ser publicados anualmente.

4.- Cada plantel de la Unidad Académica organizará conferencias destinadas a explicar el presente plan de estudios y sus reglas de aplicación. Organizará conferencias y mesas redondas explicando el significado de las materias por las que tiene que optar las combinaciones de materia útiles para los distintos tipos de trabajo interdisciplinario, etc.

Las conferencias de orientación deberán versar también sobre técnicas, oficios y artes aplicadas. Se publicarán cuadernos de orientación profesional sobre las distintas materias y su relación con la formación humanista, científica, tecnológica y artística, etc.

5.- Los alumnos podrán, sin asistir a clases acreditar los cursos de lenguas extranjeras mediante un examen en que demuestren su capacidad de traducción y comprensión del inglés o francés.

6.- La metodología de la enseñanza hará énfasis en el ejercicio y la práctica de los conocimientos teóricos impartidos.

En todos y cada uno de los cursos se deberán utilizar no solo libros de texto convencionales o programados, sino antología de lecturas (de matemáticas, física, química, literatura, etc).

Así, en el curso de biología -por ejemplo- no sólo se estudiará un texto de biología sino una antología de ensayos o artículos destacados sobre las ciencias biológicas, la investigación básica en biología, la investigación aplicada, que den una imagen viva de lo que es esta disciplina en conocimiento humano y de sus múltiples y variadas posibilidades. Otro tanto se hará con las matemáticas o con la historia, y en general con todas las materias.

En los laboratorios se hará que los estudiantes construyan-

algunos de los aparatos de observación y que los apliquen, sin - que se limiten al uso de los ya construídos, así como que discutan textos sobre la respectiva materia en forma de mesas redondas.

En los talleres de redacción se harán ejercicios de composición, resúmenes, cuadros clasificadores, notas, ensayos o artículos.

Se enseñará al alumno a revisar, corregir y perfeccionar un escrito mediante la elaboración de varias versiones del mismo.

En los talleres de redacción e investigación documental se escogerá un tema sencillo de investigación para redactar un artículo durante el semestre correspondiente y se enseñarán al alumno las técnicas de información y documentación y la forma de hacer fichas de referencia para clasificarlas o usarlas. En los talleres de lectura se deberá buscar un equilibrio constante de obras de poesía, teatro, historia, filosofía y política, debiendo los estudiantes leer, resumir y comentar las obras, por escrito o verbalmente, en grupos grandes y pequeños, en que se vea su comprensión, interpretación, apreciación, capacidad de promover y participar en la discusión, y su interés en leer, por cuenta propia esas y otras obras que les permita adquirir directamente una cultura literaria, filosófica, histórica y política. El profesor podrá darles a leer también algún libro o capítulo de introducción general a la cultura correspondiente a la época de los autores, pero siempre deberá hacerlos leer un mínimo de textos clásicos y modernos, llevándolos directamente a las fuentes. Para los talleres usará de preferencia las colecciones publicadas por la Universidad.

7.- En los planteles se organizarán y estimularán actividades deportivas y estéticas permanentemente.

8.- En cada plantel de la Unidad Académica deberá haber una planta de profesores de carrera y de asignaturas y de ayudantes. Se procurará integrar esta planta con profesores y alumnos de las facultades y escuelas de la Universidad y de manera especial se tratará de asegurar la máxima movilidad y las posibilidades de intercambio de los profesores con las dependencias menciona-

das.- Se propondrá a las facultades y escuelas que otorguen créditos equivalentes de materias optativas de licenciatura, maestría y doctorado, a los alumnos de las mismas que trabajen en la Unidad como profesores.

REGLAMENTO DE LA UNIDAD ACADÉMICA DEL CICLO DE BACHILLERATO DEL COLEGIO DE CIENCIAS Y HUMANIDADES.

Art. 1.- La Unidad Académica del ciclo de bachillerato del Colegio de Ciencias y Humanidades, tendrá como función impartir enseñanza media superior en los términos de la Ley Orgánica y el Estatuto General de la Universidad. El número de planteles de esta Unidad dependerá de las necesidades educativas y de las posibilidades presupuestales de la misma Universidad.

Art. 2.- Los planes de estudio, métodos de enseñanza y organización de la Unidad serán el resultado de la combinación interdisciplinaria de diferentes especialidades. En sus transformaciones futuras deberá conservarse la cooperación entre distintas dependencias académicas de la Universidad.

Art. 3.- La unidad combinará, el estudio académico con el adiestramiento práctico, en la proporción y forma que lo determinen los reglamentos que se expidan sobre el particular.

Art. 4.- Se otorgará diploma de bachiller, a quienes hayan cubierto todos los créditos del plan de estudios; y diploma de técnico, ciclo de bachillerato, en la rama, arte u oficio correspondiente, a aquellos que hubiesen cumplido con los requisitos que señale el Colegio.

Art. 5.- Los Organos de la Unidad serán:

- a).- El coordinador del Colegio de Ciencias y Humanidades.
- b).- El comité directivo del Colegio.
- c).- El consejo del propio Colegio.
- d).- Los directores de cada uno de los planteles.
- e).- El Consejo interno de los mismos.

Art. 6.- El Comité directivo del Colegio de Ciencias y Humanidades, para los efectos de la Unidad Académica de este reglamento, se integrará con los coordina-

dores, los directores de las facultades de Filosofía y Letras, de Ciencias Políticas y Sociales, de Química, de la Escuela Nacional Preparatoria y los que en el futuro participen.

- Art. 7.- El director de cada plantel será nombrado por el rector previa consulta al comité directivo del Colegio, durará en su encargo cuatro años, deberá poseer título o grado superior de bachiller y reunir los requisitos que señala el artículo 17 del Estatuto General de la Universidad en sus fracciones I, II y IV.
- Art. 8.- Son facultades del director del plantel:
- a).- Proponer al rector a través del coordinador del Colegio, el nombramiento de los funcionarios académicos.
 - b).- Proponer al rector los nombramientos del personal académico de acuerdo con las disposiciones del Estatuto General y del Estatuto del Personal Académico.
 - c).- Someter al rector la designación del personal administrativo.
 - d).- Planear con el comité directivo del Colegio, las actividades académicas del plantel.
 - e).- Organizar, dirigir y supervisar las actividades y programas académicos y administrativos del plantel a su cargo, siguiendo los lineamientos generales que establezcan el comité directivo y el Consejo del Colegio.
 - f).- Velar por el cumplimiento de las normas que rigen la estructura y funcionamiento de la Universidad.
 - g).- Convocar y presidir el consejo interno, del plantel.
 - h).- Elaborar con el consejo interno, los reglamentos interiores.
- Art. 9.- El consejo interno, órgano consultivo del plantel estará integrado por tres representantes de los profesores y por tres representantes de los alum-

nos, con sus respectivos suplentes.

Art. 10.-En lo referente a la duración y procedimiento de elección de los representantes profesores y alumnos ante el consejo interno se seguirá lo señalado por el reglamento interior del plantel.

Art. 11.-Corresponderá al consejo interno:

- a).- Cooperar al buen funcionamiento académico y administrativo del plantel.
- b).- Opinar sobre los problemas académicos y administrativos que le sean sometidos por el director.

TRANSITORIOS.-

Primero.- En tanto se reúnan los requisitos de antigüedad que las normas universitarias establecen para la designación de funcionarios académicos y elección de consejeros universitarios, se considerarán como equivalentes los años de servicios en otros planteles universitarios.

Segundo.- Este reglamento entrará en vigor el día siguiente de su aprobación por el Consejo Universitario -
BASES PARA LA CREACION DEL COLEGIO DE CIENCIAS Y HUMANIDADES A RESERVA DE QUE SEAN INCORPORADAS COMO ARTICULOS DEL -
ESTATUTO GENERAL EN LOS SIGUIENTES TERMINOS:

(Art.9 bis).- El fomento y coordinación de proyectos colegiados de docencia y de investigación disciplinarias e interdisciplinarias en que participen dos o más facultades, escuelas e institutos de la Universidad, así como su realización a través de unidades académicas, corresponderán al Colegio de Ciencias y Humanidades.

(Art.11).- Son autoridades Universitarias:

- I.- La Junta de Gobierno.
- II.- El Consejo Universitario.
- III.- El Rector.
- IV.- El Patronato.

V.- Los directores de Facultades, escuelas e institutos y aquellos que se designan con motivo de la coordinación de los anteriores en las Unidades Académicas del Colegio de Ciencias y Humanidades.

VI.- Los Consejos Técnicos de las facultades y escuelas y los de investigación Científica y Humanidades.

(Art. 15).- Cada una de las facultades y escuelas tendrán en el Consejo Universitario un representante propietario y otro suplente, por sus profesores, y un representante propietario y otro suplente por sus alumnos. Los profesores y alumnos de los cursos nocturnos de los planteles que integran la Escuela Nacional Preparatoria designarán sus propios representantes. Igualmente los profesores y alumnos del Colegio de Ciencias y Humanidades designarán dos consejeros propietarios y su suplente, correspondiendo uno al nivel de bachillerato y otro el profesional y de post-grado.

(NUEVO CAPITULO)

(Art. 1).- El Colegio de Ciencias y Humanidades a que se refiere el artículo 9 Bis se integrará por los siguientes órganos:

- a).- El Comité Directivo.
- b).- El Consejo del Colegio.
- c).- El Coordinador, y
- d).- Los directores y consejos internos de las unidades académicas o en su caso de los planteles.

(Art. 2).- El Comité Directivo del Colegio de Ciencias y Humanidades contará con los siguientes miembros:

- a).- El coordinador del Colegio.
- b).- Los coordinadores de Ciencias y Humanidades.
- c).- Los directores de facultades, escuelas e institutos que colaboren directamente con las unidades académicas que se establezcan, o en la realización de planes, programas o proyectos concretos.

(Art. 3).- El Comité Directivo tendrá las siguientes funciones .

a).- Formular proyectos concretos para diversificar las posibilidades de estudio mediante la adecuada combinación de las disciplinas que se impartan en la Universidad.

b).- Crear proyectos interdisciplinarios de docencia e investigación con la participación de dos o más dependencias académicas de la Universidad.

c).- Proponer para la ejecución de los proyectos anteriores las unidades académicas y los planes de estudio que sean necesarios°

(Art. 4).- El Consejo del Colegio estará integrado:

a).- Por los miembros del Comité Directivo del Colegio que participen el proyecto correspondiente.

b).- Por los consejeros universitarios, profesores y alumnos de las facultades y escuelas que participen en el proyecto.

c).- Por los representantes del Colegio ante el Consejo Universitario.

d).- Por el Director de la Unidad Académica o los directores de los planteles correspondientes.

(Art. 5).- El Consejo del Colegio tendrá la función de estudiar y dictaminar los proyectos que les sean propuestos, y en su caso remitirlos al Consejo Universitario.

(Art. 6).- El coordinador del Colegio será nombrado por el rector previa consulta al Colegio de Directores y deberá reunir los requisitos establecidos por este Estatuto para los coordinadores de Ciencias y Humanidades.

(Art. 7).- Serán atribuciones del coordinador:

a).- Convocar y presidir las sesiones del Comité Directivo y del Consejo del Colegio y servir de su Órgano Ejecutivo.

b).- Coordinar e impulsar las actividades propias del Colegio, de sus programas, unidades académicas y planteles, dentro de los lineamientos de los proyectos aprobados por el Consejo Universitario.

c).- Las normas que le confieran los reglamentos.

(Art. 8).- El Colegio de Ciencias y Humanidades funcionará a través de distintas unidades académicas de docencia e investigación y en su caso de planteles. Unas y otros podrán tener un Director designado por el Rector previa consulta al Comité Directivo y un Consejo interno.

LISTA TENTATIVA DE LAS POSIBLES AREAS QUE PUEDE ABARCAR LA FORMACION DE TECNICOS AUXILIARES EN EL NIVEL DE BACHILLERATO DEL COLEGIO DE CIENCIAS Y HUMANIDADES Y QUE DEBERA EN DEFINITIVA APROBARSE O ADICIONARSE POSTERIORMENTE POR EL CONSEJO DEL COLEGIO

Ferrocarriles y autovías.
Auto transportes foráneos.
Transporte colectivo Metro, tranvías y trolebuses.
Auto transporte urbano y sub-urbano.
Diseño de sistemas viales de tránsito terrestre urbano
Diseño de sistemas viales de tránsito terrestre foráneo.
Tráfico marítimo de altura.
Tráfico marítimo de cabotaje.
Tráfico fluvial y lacustre.
Transporte aéreo nacional
Transporte aéreo internacional.
Operaciones de depósito y ahorro.
Operaciones de préstamo y financiamiento.
Operaciones hipotecarias.
Operaciones fiduciarias.
Operaciones de seguros y finanzas.
Saneamiento del medio ambiente.
Salud Pública y campañas sanitarias.
Seguridad industrial y prevención de accidentes.
Seguridad social.
Administración de hospitales y sanatorios.
Laboratorios de análisis clínicos.
Laboratorios de rayos X
Laboratorios y consultorios médicos dentales.
Rehabilitación.
Promoción turística.
Administración de hoteles y moteles.
Administración de restaurantes, centros nocturnos y bares.
Servicios de la industria turística.
Organización de eventos y espectáculos públicos.
Redacción técnica.
Operación de programas y diseño de escenarios.
Manejo de equipo de radió, y televisión.
Programación de radio, cine y televisión.
Administración de la industria de cine, prensa, radio y tele
visión.
Dibujo Comercial.

Dibujo Publicitario.

Operación de servicios de telecomunicación

Administración de servicios de telecomunicación.

Administración de construcción y conservación de obras públicas.

Alumbrado Público.

Aguas y obras de alcantarillado y drenaje.

Trazado de calles, pavimentación y conservación de las mismas.

Zonas de embellecimiento, parques y jardines y conservación de los mismos.

Aistencia social.

Abastos y mercados.

Acción social, deportiva y cultural.

Administración escolar.

Servicios escolares y para-escolares.

Sistemas de nuevos métodos de enseñanza.

Programación y operación de máquinas electrónicas.

Diseño de sistemas de información.

Administración de centros y computación.

Comercialización de gramíneas y derivados.

Comercialización de pesoados, mariscos y derivados.

Comercialización de bebidas y tabaco.

Comercialización de materias primas y auxiliares agrícolas.

Comercialización de materias primas y auxiliares sílvicolas.

Comercialización de materias primas y auxiliares pecuarios.

Comercialización de materias primas y auxiliares minerales.

Comercialización de maquinarias, herramientas y equipo.

Comercialización de aparatos científicos técnicos de medicina. y previsión.

Comercialización de equipo de transporte, refacciones y accesorios.

Comercialización de productos textiles y sus manufacturas -

Comercialización de productos químicos.

Comercialización de productos de cuero y piel.

Comercialización de productos metálicos.
 Comercialización de productos eléctricos.
 Comercialización de productos médicos.
 Comercialización de productos de artesanías y orfebrería.
 Comercialización de instrumentos musicales.
 Comercialización en libros y artículos escolares.
 Comercialización en materiales de construcción.
 Climatología.
 Supervisión de talleres editoriales.
 Corrección de pruebas.
 Representaciones gráficas.
 Mediciones Lumínicas.
 Mediciones acústicas.
 Pruebas de materiales de construcción .
 Estudios de tierras agrícolas.
 Estudios de aguas.
 Promoción laboral.
 Administración de granjas avícolas.
 Administración de granjas porcinas.
 Administración de establos.
 Además de los anteriores diplomas, se podrán otorgarles de:
 Instructor.
 Traductor.
 Intérprete
 Artesano (diversas especialidades).
 Ebanista.
 Orfebre
 Decorador.

También dentro de este propio plan presidencial (1971-1976), conviene considerar el esfuerzo reciente que en materia de política administrativa representa el Consejo Nacional de — Ciencias Tecnología creada por iniciativa de Ley.

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA.

Por instrucciones del C. Licenciado Luis Echeverría Alvarez Presidente de la República Mexicana y encareciéndoles dar cuenta en su oportunidad al H. Congreso de la Unión, el C. Secretario —

de Gobernación, señor. Licenciado Mario Moya Palencia, envió a los C.C. Srios. de la Cámara de Diputados, la siguiente Iniciativa de Ley que crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. (82).

"La ciencia y la tecnología son factores fundamentales del orden social, y la aplicación de sus resultados debe convertirse en poderoso instrumento del desarrollo general e integrado del país; por ello, es importante su participación en el establecimiento de las medidas más idóneas y en el estudio desde el punto de vista científico, de los problemas que plantea el propio desarrollo, sobre la base de que no se trata tan sólo de adoptar mecánicamente las numerosas técnicas modernas, sino de encontrar la mejor forma de llevar a cabo una acción sistemática para fomentar su adaptación, en las condiciones más ventajosas para el país.

Impulsadas con realismo y en forma equilibrada, e incorporadas con propiedad a los aspectos políticos sociales, económicos y culturales de la nación, la ciencia y la tecnología permitirán fijar las bases que aseguren su independencia económica y su participación equitativa a nivel regional o internacional, así como el aceleramiento del desarrollo nacional con su contenido consustancial de libertad individual y de bienestar colectivo.

Obviamente la ciencia y la tecnología no pueden, por sí solas, resolver los problemas que afectan a la nación, por lo que es necesario que la investigación científica se conjugue con la actividad general en cuanto al aprovechamiento de recursos disponibles, al acervo de inventos e innovaciones, y a los procesos de industrialización y comercialización de productos.

Toda política de ciencia y tecnología, no solamente requiere de una congruencia en sí misma, sino que debe formar parte de la política general de desarrollo. El Estado es el que fija esa política; consecuentemente, es el que debe otorgar impulso y coherencia a los esfuerzos que se realicen en ese campo. Uno de los propósitos fundamentales, debe ser el reducir la disparidad regional y sectorial que existe en la distribución de recur-

(82) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de Los Estados Unidos Mexicanos XLVIII Legislatura. Año I. Tomo I Número 41.8 de Diciembre de 1970. Págs. 3-7.

tos humanos financieros.

El establecimiento de una política científica y tecnológica adquiere características peculiares en nuestro país debido a la escasez de dispersión de los recursos de que actualmente se dispone. Esta situación, determina la necesidad de crear simultáneamente, tanto los elementos básicos de la infraestructura institucional de la investigación como de los medios para integrarlos armónicamente.

Para que el trabajo de las instituciones de investigación científica y tecnológica sea eficaz, se requiere un número considerable de especialistas de diferentes profesiones, capacidades y niveles. Este problema, junto con el más general que se refiere a todos los servicios de apoyo a la investigación, explica la necesidad que tiene el país de aumentar considerablemente sus esfuerzos para implementar una política científica y tecnológica

En la actualidad no se dispone de un mecanismo a nivel nacional, que permita formular y ejecutar esa política. Existen — distintos órganos que realizan investigación; otros que preparan a diferentes niveles, recursos humanos; y, por último, otros más — que en forma fragmentada y dispersa a las actividades científicas y tecnológicas o preparan a sus investigaciones, otorgando cohesión y coherencia a sus acciones en torno a objetivos comunes vinculados a nuestro desarrollo general.

Este sistema deberá integrarse con la formulación de programas indicativos de investigación científica y tecnológica, así como de la distribución de recursos que se destinen a esas actividades;

Las instituciones de enseñanza superior;

Los centros que realizan investigaciones, básicas o aplicadas; y

Los usuarios de la investigación, comprendiendo tanto a las dependencias gubernamentales como al sector privado.

El Instituto Nacional de la Investigación Científica reorganizado por Decreto de 29 de diciembre de 1961, publicado el día siguiente carece de las funciones que le permitan actuar de manera eficiente como el órgano central de tal sistema.

En consecuencia, ese Instituto debe ser reemplazado por un órgano con facultades para:

Planear, programar, fomentar y coordinar las actividades científicas y tecnológicas, y realizar la evaluación de los resultados que se obtengan;

Canalizar recursos, provenientes tanto del Estado como de otras fuentes, para la ejecución de programas y proyectos específicos, sin perjuicio de que las instituciones académicas y los centros de investigación sigan manejando o incrementado sus propios fondos;

Lograr la más amplia participación de la comunidad vinculándolos con los objetivos del desarrollo económico y social;

Procurar la mejor coordinación e intercomunicación de las instituciones de investigación y de enseñanza superior, así como entre ellas, el Estado y los usuarios de la investigación, sin menoscabo de la autonomía de cada uno de ellos;

Promover la creación de servicios generales de apoyo a la investigación;

Formular y ejecutar un programa controlado de becas.

Por razones que quedan expuestas, y con fundamento en el Artículo 71, Fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto por su honorable conducto a la consideración del H. Congreso de la Unión; la siguiente iniciativa de Decreto:

Capítulo I.-

Organizaciones y Funciones.

Artículo I.- Se crea el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología, como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, asesor y auxiliar del Ejecutivo Federal en la fijación, instrumentación, ejecución y evaluación de la política nacional de ciencia tecnología.

Artículo 2.- Para el cumplimiento de sus fines, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología tendrá las siguientes funciones:

I.- Fungir como asesor del Ejecutivo Federal en la planeación, programación, coordinación, orientación, sistematización, promoción y encauzamiento de las actividades relacionadas con la ciencia y tecnología, su vinculación al desarrollo nacional y sus relaciones con el exterior;

II.- Ser órgano de consulta obligatoria para las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, en materia de inversiones o autorización de recursos a proyectos de investigación científica y tecnológica, educación superior, importación de tecnología, pago de regalías, patentes, normas, especificaciones, control de calidad y en general, en todo lo relacionado para el adecuado cumplimiento.

III.- Asesorar en su materia a los gobiernos de los estados y territorios de la federación, a municipios, así como a las personas físicas o morales en las condiciones que en cada caso se pacten;

IV.- Elaborar programas indicativos de investigación científica y tecnológica, vinculados a los objetivos nacionales de desarrollo económico y social, procurando para ello, la más amplia participación de la comunidad científica, así como la cooperación de entidades gubernamentales, instituciones de educación superior y usuarios de la investigación.

V.- Promover la más amplia intercomunicación y coordinación entre las instituciones de investigación y de enseñanza superior así como entre ellas, el Estado y los usuarios de la investigación sin menoscabo, en su caso, de su respectiva autonomía o competencia, para fomentar, áreas comunes de investigación y programas interdisciplinarios, eliminar duplicaciones y ayudar a la formación y capacitación de investigadores;

VI.- Fomentar y fortalecer las investigaciones básicas, tecnológicas y aplicadas que se necesiten, y promover las acciones concertadas que se requieran con los institutos del sector público, instituciones académicas, centros de investigación y usuarios de la misma, incluyendo al sector privado.

VII.- Canalizar recursos adicionales hacia las instituciones académicas y centros de investigación, provenientes tanto del Estado como de otras fuentes, para el fomento y realización de investigaciones, en función de programas y proyectos específicos sin perjuicio de que dichas instituciones y centros sigan manejando e incrementando sus propios fondos;

VIII.- Promover la creación de nuevas instituciones de in--

investigación y proponer la constitución de empresas que emplean tecnologías nacionales para la producción de bienes y servicios

IX.- Asesorar a la Secretaría de Educación Pública para el establecimiento de nuevos centros de enseñanza científica o tecnológica sujetos a la legislación federal, así como para la formulación de los planes de estudio de los mismos, y en la revisión de los planes de estudio de los centros existentes;

X.- Asesorar a la Secretaría de Relaciones Exteriores en la celebración de convenios internacionales sobre ciencia y tecnología e intervenir en el cumplimiento de los mismos, así como en los organismos o agencias internacionales relacionados con su materia y en los que México participe, en los términos de los convenios respectivos o, en su defecto, conforme a las disposiciones del Ejecutivo Federal,

XI.- Tener conocimiento de la investigación realizada por extranjeros en México y asesorar a las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores en esta materia;

XII.- Gestionar ante las autoridades competentes la expedición al país de investigadores y profesores extranjeros invitados por cualquier persona física o moral para realizar investigaciones en México, cuidando que ésta corresponda siempre al interés nacional. Dichas autoridades quedan obligadas en estos casos, a otorgar las facilidades necesarias para hacer expeditos los trámites.

XIII.- Formular y llevar a cabo un programa nacional controlado de becas, y concederlas directamente, así como intervenir en las que ofrezcan otras instituciones públicas nacionales, o los organismos internacionales y gobiernos extranjeros, en los términos de las convocatorias correspondientes:

XIV.- Actuar como coordinador de la cooperación técnica que se pacte con los organismos internacionales y gobiernos extranjeros a solicitud de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

XV.- Concertar convenios con instituciones extranjeras y con agencias internacionales para el cumplimiento de su objeto, en consulta con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

XVI.- Establecer mecanismos de comunicación con el personal o los becarios mexicanos que se encuentren en el Extranjero bajo

sus auspicios;

XVII.- Fomentar programas de intercambio de profesores, investigaciones y técnicos, con otros países;

XVIII.- Promover cursos o sistemas de capacitación, especialización y actualización de conocimientos en ciencia y tecnología.

XIX.- Intervenir ante las autoridades competentes para hacer expedita y oportuna la importación de todos los elementos de trabajo y apoyo que requiera la investigación científica y tecnológica opinando en cada caso respecto a la justificación de la importación y cuidando que las especificaciones de los bienes importados se ajusten a las necesidades del país y a los programas de investigación. Dichas autoridades están obligadas a otorgar las facilidades necesarias para hacer expeditos los procedimientos;

XX.- Asesorar en todo caso a la autoridad competente en la elaboración de especificaciones y normas de calidad de las materias primas, productos o manufacturas que se produzcan en México o deban importarse, bajo especificaciones y normas de calidad;

XXI.- Propiciar el establecimiento de servicios de mantenimientos de equipos de investigación;

XXII.- Promover las publicaciones científicas mexicanas y fomentar la difusión sistemática de los trabajos realizados tanto por los investigadores nacionales como por los extranjeros que residan en el país, mediante la utilización de los medios más adecuados para ello, así como publicar periódicamente los avances de la ciencia y la tecnología nacionales, sus aplicaciones específicas y los programas y actividades de los centros de investigación;

XXIII.- Asesorar concertadamente a los centros académicos de investigación por lo que se refiere a la elaboración de programas, intercambio de profesores e investigadores; otorgamiento de becas, sistemas, equipos y laboratorios; y los asuntos conexos a su materia, cuando se lo soliciten;

XXIV.- Participar en las comisiones dictaminadoras de los premios nacionales de ciencia y promover el establecimiento de nuevos premios;

XXV.- Integrar bolsas de trabajo que permitan el mejor y mayor aprovechamiento de los investigadores;

XXVI. Investigar en forma directa exclusivamente sobre la investigación misma, para lo cual deberá especialmente:

a).- Mejorar y actualizar renovadamente el inventario de recursos humanos, materiales y financieros destinados a la investigación científica y tecnológica;

b).- Captar y jerarquizar las necesidades nacionales en ciencia y tecnología estudiar los problemas que afectan y sus relaciones con la actividad general del país;

c).- Establecer un servicio nacional de información y documentación científica y;

XXVII.- Las demás funciones que se le fijen las leyes y reglamentos, o sean inherentes al cumplimiento de sus fines.

Artículo 3.- El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología estará regido por una Junta Directiva integrada por doce miembros, ocho permanentes y cuatro temporales.

Artículo 4.- Serán miembros permanentes de la Junta Directiva el Secretario de Educación Pública quien fungirá como Presidente de la misma; el Secretario de Industria y Comercio, el que fungirá como Vicepresidente; el Secretario de Hacienda y Crédito Público; el Secretario de Agricultura y Ganadería; el Secretario de Salubridad y Asistencia; el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México; el Director General del Instituto Politécnico Nacional, y el Director General del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.-

Artículo 5.- Serán miembros temporales de la Junta Directiva, por períodos bianuales, irrenovables; dos rectores o directores de universidades o institutos de enseñanza superior de los Estados de la República Mexicana; y por parte de los usuarios de la investigación, el titular de un organismo descentralizado o empresa de participación estatal, y un representante del sector privado.

Los miembros permanentes de la Junta Directiva designarán a los miembros temporales de la misma.

Artículo 6.- Los doce miembros de la Junta Directiva gozarán de voz y voto en las sesiones de la misma.

Artículo 7.- Para la validez de los acuerdos de la Junta, se requerirá la presencia de cuando menos siete de sus miembros, de los cuales no menos de cinco deberán ser miembros per-

manentes. Los acuerdos se tomarán por mayoría de votos, teniendo el Presidente voto de calidad.

Artículo 8.- La Junta Directiva celebrará sesiones ordinarias cuando la convoque su Presidente.

Artículo 9.- La Junta Directiva, representará legal y funcionalmente al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en el cumplimiento de su objeto y administrará sus bienes, pudiendo delegar en el Director General las atribuciones que expresamente determine.

Artículo 10.- El Director General será designado por el C. Presidente de la República.

Artículo 11.- Para auxiliar al Director General en funciones, la Junta Directiva, a propuesta del mismo, designará a un Secretario General, a un Director Técnico, a un Director Administrativo y a los demás funcionarios que se requieran para que el Consejo cumpla con su objetivo.

Artículo 12.- El Secretario auxiliará en sus labores al Director General, lo sustituirá en sus ausencias temporales, y actuará como Secretario de la Junta Directiva.

Artículo 13.- Los requisitos que deberán satisfacer, así como las atribuciones y obligaciones de los funcionarios del Consejo, que no estén expresamente señalados en esta Ley, se establecerán en su Reglamento.

Artículo 14.- La Junta Directiva establecerá los órganos internos permanentes o transitorios que estime más conveniente para la realización de sus funciones y el logro de sus fines.

Capítulo II.

Patrimonio.

Artículo 15.- El Patrimonio del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología se integrará con:

I.- Los bienes muebles e inmuebles que le asigne el Ejecutivo Federal, y los que pueda adquirir con base en cualquier título legal;

II.- Con los subsidios, participaciones, donaciones y legados que reciba y, en general, con los ingresos que obtenga, por consultas peritajes derechos del patente o cualquier otro servicio propio de su objeto.

Artículo 16.- El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología administrará y dispondrá libremente de su patrimonio en el cum

plimiento de su objetivo sin perjuicio de las disposiciones legales aplicables a los organismos descentralizados.

Artículo 17.- La canalización de fondos por parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología para proyectos, estudios investigaciones específicas, otorgamiento de becas y cualquier otra ayuda de carácter económico que proporcione, estará sujeta a la celebración de un contrato o convenio y en caso, a las siguientes condiciones:

I.- El Consejo vigilará la debida aplicación y adecuado aprovechamiento de los fondos que proporcione;

II.- Los beneficios rendirán al Consejo los informes periódicos que se establezcan sobre el desarrollo y resultado de sus trabajos; y

III.- Los derechos de propiedad industrial respecto de los resultados obtenidos por las personas físicas o morales que reciban ayuda del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, serán materia de regulación específica en los contratos que al efecto se celebren, en los que se protegerán los intereses del país, los del Consejo y los de investigadores.

Artículo 18.- El Consejo sólo podrá gravar o enajenar bienes inmuebles de su patrimonio con autorización del Ejecutivo Federal a través de las Secretarías del Patrimonio Nacional y de Hacienda y Crédito Público.

Capítulo III.

Régimen de Trabajo.

Artículo 19.- Las relaciones de trabajo entre el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y sus trabajadores se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado - reglamentaria del Artículo B), del artículo 123 Constitucional.

Se consideran trabajadores de confianza a los miembros de la Junta Directiva, el Director General, el Secretario General, Director Técnico, Director Administrativo, Subdirectores, Jefes de Departamento y de Oficina, Inspectores, Almacenistas, Vigilantes, Secretarios Particulares y Privados, Asesores y Consultores Técnicos, Contadores Contralores, Pagadores, Intendentes, Agentes de Adquisiciones, Investigadores Técnicos, Profesionales y Pasantes en General.

Artículo 20.- Los trabajadores del Consejo Nacional de -

Ciencia y Tecnología quedan incorporados al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Capítulo IV.-

Disposiciones Generales.

Artículo 21.- El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en todos los actos que realice en cumplimiento de su objeto, - estará exento de toda clase de contribuciones, impuestos y derechos fiscales.

Artículo 22.- El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología gozará de franquicia postal y telegráfica.

Transitorios:

Artículo Primero.- Este decreto estará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo segundo.- Se detoga el Decreto de 29 de Diciembre de 1961, publicado el 30 de los mismos mes y año, que reorganizó al Instituto Nacional de la Investigación Científica y - todas las demás disposiciones que se opongan al presente ordenamiento.

Artículo tercero.- La intervención que le conceden al Instituto Nacional de la Investigación Científica los ordenamientos previstos en la legislación de organismos descentralizados o empresas de participación estatal, será asumida en lo sucesivo por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Artículo cuarto.- El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología se subrogará en los subsidios, becas, emolumentos y demás prestaciones económicas acordados por el Instituto Nacional de la Investigación Científica que estén pendientes de ser cubiertos.

Artículo quinto.- El archivo, biblioteca y, en general, - todos los bienes muebles pertenecientes al Instituto Nacional de la Investigación Científica, pasará a formar parte del patrimonio del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Los trámites para la ejecución de estas disposiciones se realizarán con la investigación de la Secretaría del Patrimonio Nacional dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que entre en vigor este Decreto.

Por último y de una definitiva importancia estimase el -- discurso pronunciado por el Ing. Antonio González Rivera, Presidente de la Asociación Mexicana de Administración Pública y Privada, A. C., durante la inauguración del Primer Symposium -- sobre la Administración en México, el 17 de Noviembre del 1971:

Sr. Lic. Hugo Cervantes del Rio, Secretario de la Presidencia, Representante Personal del Ciudadano Presidente de la República: Señores miembros del Consejo de Honor: Señoras y señores;

"Al constituirse la Asociación Mexicana de Administración Pública y Privada, A.C. (AMAPPAC), el 7 de noviembre de 1969,-- se anunciaron en sus estatutos los fines y objetivos de la organización. Se subrayó que el propósito principal de la AMAPPAC es el fomentar la superación de la administración en los ámbitos público y privado, además de crear una conciencia pública sobre la administración así como la necesidad de una promoción sostenida para superarla.

Quando el señor Licenciado Luis Echeverría Alvares, durante su campaña electoral como candidato a la presidencia de la República, declaró que su gobierno se dedicaría a contribuir -- aún en mejor medida que hasta el presente, al perfeccionamiento técnico de la administración pública y privada; al incremento de la productividad..., así como a otros aspectos relacionados con el mejor aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y económicos del país, la AMAPPAC le manifestó su -- adhesión a tan loables propósitos, mediante el escrito del 4 -- de marzo de 1970, en el que se afirmó que la Asociación está -- animada de los mismos propósitos y por ello desea manifestarle su solidaridad, que será materializada en los hechos, con una dinámica militancia en nuestras áreas de trabajo.

La Asociación reiteró, de esta manera, su desinteresada vocación de servicio a las mejores causas revolucionarias de México, particularmente a la reforma administrativa. Y en cumplimiento de su formal compromiso, incrementó su programa de actividades hasta culminar su tarea bienal con este primer Symposium para considerar los más importantes problemas sobre la administración en México.

En atención a que la AMAPPAC está constituida por perso--

nas de diferentes disciplinas profesionales, que habiéndose de dedicado durante años al ejercicio de la administración, ocupan - actualmente un puesto directivo en organismos del sector público o privado, se ha resuelto alentar el perfeccionamiento de la administración, para lo cual los especialistas en la materia se han agrupado con la finalidad de actualizar sus conocimientos y técnicas de trabajo, intercambiar experiencias y dedicarse al - estudio de los más modernos métodos y sistemas de la administración avanzada, a manera de continua preparación para el desempeño responsable y eficiente de funciones administrativas.

En consecuencia, la AMAPPAC no agrupa exclusivamente a teóricos, sino también a personas cuya diaria actividad consiste - precisamente en el ejercicio de la administración. Por otra parte, nuestros asociados se han formado como administradores y conocen lo que en realidad ocurre en sus áreas de trabajo. Esto - explica nuestra vocación y creciente interés por la teoría y -- práctica de la administración, especialmente por el desarrollo- de técnicas modernas.

De esta manera la AMAPPAC está en condiciones de responder con su trabajo como individualmente, a los patrióticos planteamientos del señor Presidente Echeverría, especialmente cuando - su pensamiento enseña principios sólidos de una administración- productiva, como aquella vez que dijo: No creemos en las reformas del gabinetete. Nada se puede sin la conjunción de la teoría y de la práctica; estamos convencidos de que quienes se enfrentan cotidianamente a los problemas son los mejores calificados- para contribuir a buscarles solución. Quienes hacen de la administración su actividad vital son los mejores asesores para su- reforma...

Estimulados por estas palabras, plenamente coincidentes -- con nuestras propias convicciones, hemos levantado las banderas del perfeccionamiento técnico de la administración pública y -- privada, así como del incremento de la productividad, para llegar a esta alta tribuna y proponerles a ustedes el estudio serio y meditado que permita hacer aportaciones constructivas y presentar alternativas de decisión para la rección inmediata de las - autoridades, sobre los problemas que determinan la deficiente- administración y consiguiente baja productividad en los distintos- campos de la actividad económica nacional, los cuales está-

atacando con decisión el régimen del señor Presidente Luis Echeverría. En el campo, por ejemplo, la escasez de créditos a largo plazo, la mínima planificación, ausencia de programación, organización, coordinación, ejecución y control en unidades productivas; la marginalización de regiones que apenas se sostienen con las arcaicas formas de la agricultura de subsistencia, los medianeros en el trabajo e intermediarios en el mercado en otras partes y toda ocupación temporal, la subocupación; la comercialización a cargo de traficantes voraces, - infimo ingreso por persona, la incapacidad adquisitiva, en su ma, mercado interno estrecho y débil.

En la actividad industrial, campo principalmente del -- sector privado, a pesar de su notorio crecimiento, preocupan las pocas unidades de industria pesada, lo que provoca el aumento de las importaciones de materiales, equipo y maquinaria con la consiguiente fuga de divisas; las industrias que no utilizan toda su capacidad de producción debido a que el mercado no está diversificado y consiguientemente su dependencia -- se agrava con el mercado interno débil y las restricciones al comercio internacional. Los resultados inconvenientes, como los precios altos, baja calidad, índices muy bajos de productividad y como consecuencia de todo esto, desocupación, reducción del ingreso además de la injusta distribución del producto nacional bruto (P.N.B.), sabemos que en el Sector Público de la actual organización y la propia nomenclatura administrativa en todos los niveles corresponda al desarrollo socioeconómico que el propio Gobierno Federal impulsa con todo empeño, de lo que desprendemos su firme propósito de eliminar la falta de planificación y coordinación, los costos elevados por -- duplicidad de funciones, gastos improductivos, trámites complicados, papeleo, lentitud burocrática, aglomeraciones en -- las ventanillas y antesalas, con desperdicio de horas-hombre. El personal administrativo con bajos salarios y sin escalafón que les asegure inamovilidad y promociones fundadas en su capacitación y superación profesional, carencia de un verdadero espíritu de servicio. El influyentismo y la corrupción administrativa se combaten enérgicamente por el actual régimen, -- por considerar que son lacras que padecen los influyentes a -- la hacienda pública, tanto las personas físicas, los ciudada-

nos, como las empresas del sector privado.

Los cuadros que hemos trazado de los problemas que hemos mencionado constituyen desafíos para todos los mexicanos; un reto a nuestra propia capacidad y a la responsabilidad de --- quienes profesionalmente servimos en la administración pública y privada. La Secretaría de la Presidencia ha respondido -- ya dando pasos muy importantes en la ejecución de un plan de reforma administrativa que comprende los siguientes diez puntos básicos:

1.- Establecer y adecuar mecanismos que permitan promover e implantar las reformas administrativas.

2.- Definir los medios de coordinación y orientación para evitar duplicación de tareas, dispersión de esfuerzos y lagunas en la acción gubernamental.

3.- Consolidar el control del gasto público.

4.- Reestructuración del servicio nacional de estadística para obtener información oportuna y confiable.

5.- Simplificación de la estructura y las funciones de las entidades públicas.

6.- Actualizar y perfeccionar el sistema jurídico-administrativo, que responda a los requerimientos del actual desarrollo económico y social del país.

7.- Planear una mayor utilización de los recursos humanos, el empleo, selección y capacitación del personal, administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios sociales.

8.- Revisión de los procedimientos de adquisición, control de existencia y aprovechamiento de materiales, equipos, herramientas y bienes inmuebles del sector público.

9.- Lograr el máximo rendimiento de las inversiones en materia de procesamiento electrónico de datos.

10.- Simplificar las funciones contables por medio de un mejor control interno en las instituciones.

La AMAPPAC esta conciente de su responsabilidad en la tarea nacional a que ha convocado el Gobierno de la República Mexicana, porque considera que nadie puede sustraerse a la obligación de participar con una convicción nacionalista, en el trabajo esforzado y desinteresado por servir a México para que todos los mexicanos gocemos de los beneficios de nuestra sociedad democrática y del progreso, con mejores salarios, --

bienestar, seguridad y justicia social.

Por este motivo hemos planteado el estudio de los problemas más importantes de la administración pública y privada. Afortunadamente, la respuesta ha sido más nutrida y entusiasta de lo que esperábamos. Y lo demuestra la asistencia de ustedes a este Symposium. El señor Presidente Echeverría ha señalado los caminos por los que debemos recorrer hacia la independencia económica y el progreso con justicia y libertad, por el que murieron los revolucionarios de 1910. Y con el pensamiento de nuestro mandatario se han creado las condiciones para una verdadera revolución en la administración. Sin embargo, para que se produzcan los cambios estructurales, se requiere que el pensamiento se convierta en palanca que mueva a todos a la acción franca, decidida, enérgica; es decir, es necesario establecer la manera de cómo transformar el pensamiento en realidad y hacerlo sin más tardanza. Es hora de que se impongan los hechos a las palabras.

Pensamos que ahora se deben definir los programas concretos en cada centro de trabajo. Urge continuar la sensibilización en todos los niveles de mando, a fin de que se fortalezca la conciencia nacional por una mejor administración para el aumento de la productividad. Para esto es necesario, entre otras medidas, capacitar intensivamente a los funcionarios, administrativos e inducir por persuasión cívica, el cambio de mentalidad para que la actividad sea favorable al cambio, es decir, al aumento de la productividad. Corresponde orientar las tareas hacia el dominio de las técnicas relativas a las relaciones humanas, comunicación, capacitación profesional en el trabajo, organización y métodos, planificación y coordinación, programación y control, análisis del trabajo, ingeniería de sistemas, investigación de operaciones, o sea; la investigación de la administración, la toma de decisiones, sistemas retroalimentados de control por excepciones; en fin, para que los funcionarios y ejecutivos, al adoptar decisiones, se apoyen en una administración moderna, responsable y -

dinámica. Solamente de esta manera se reducirán los esfuerzos y se abatirán los costos, se aumentará la producción y se estabilizarán los precios, lo que en suma, contribuirá al logro de los objetivos señalados en el desarrollo económico y social de México.

Sabemos también, que, para que los planes estratégicos y tácticos preparados por los grupos de asesoría -en su calidad de estados mayores de las fuerzas productivas- no se queden en los escritorios, por la incapacidad manifiesta en la toma de decisiones oportunas, se requiere la capacitación profesional de los cuadros de acción productiva y relaciones humanas fundadas en el respeto a la dignidad de los trabajadores como seres humanos y creadores de la riqueza. Sin esto, es decir, sin un adecuado trato a los recursos humanos, la administración pública y privada no alcanzará mejores índices productivos. De nada servirán los métodos y técnicas, así como los sistemas más modernos si no se cuenta con un personal calificado para una función administrativa eficiente.

Esta es la razón por la que la AMAPPAC concede una mayor importancia a la preparación y desarrollo de personal, funcionarios, ejecutivos y asesores especializados, sin descuidar la autorealización de la persona humana. En los cuadros actuales existe un personal que ha realizado estudios sobre administración y poseen grados académicos en esta carrera profesional. Sin embargo, todavía hay un gran número de funcionarios empíricos, es decir, un personal que se ha formado en la práctica y que muchas veces ha caído en la rutina burocrática, luego de largos años de servicio sin ningún incentivo para su superación y promoción en la administración.

Por otra parte, cabe anotar que los cambios políticos suelen alterar el ritmo normal del trabajo en la administración del sector público. Y en el sector privado en la inadecuada administración de personal suele frustrar todo intento de productividad regular de acuerdo con unidades económicas -

de tiempo en las tareas de la producción, ahora bien, si no — es posible calificar a los empíricos como administradores técnicos, tampoco se puede considerar como mejor administrador — al que solamente tiene conocimientos teóricos pero que nunca — ha recogido experiencias en la práctica administrativa. Debe — tomarse en cuenta que la teoría sin práctica de nada sirve, — así como no vale nada la práctica sin teoría.

Las consideraciones anteriores nos mueven a llamar la — atención sobre el hecho de que en México, está por realizarse la gran batalla por la reforma administrativa como objetivo — fundamental de la Revolución Mexicana. Para tener éxito en — ella, se requieren los altos mandos debidamente conscientes — de su responsabilidad y dispuestos a tomar decisiones oportu — nas que respondan a las urgencias de nuestro tiempo. No es posible seguir admitiendo improvisaciones en los niveles ejecu — tivos ni que los grupos de asesoría se pierdan en los dédalos de especulaciones o investigaciones prolongadas y costosas. — Los cuadros de acción deben estar animados de un espíritu de — servicio.

No debemos olvidar que los resultados de una gestión administrativa dependerán de la calificación profesional y huma — na de los funcionarios o ejecutivos de alto nivel. Y por todo lo expuesto, consideramos necesario manifestar desde esta tribuna nuestra convicción y confianza en el futuro de México, — en este futuro de progreso, bienestar y justicia que deseamos legar a nuestros hijos. Estamos convencidos en que debemos — contribuir todos, el sector público y el sector privado, al — engrandecimiento nacional. Y para este fin consideramos que — es necesario coordinar los esfuerzos, anteponiendo los intereses nacionales sobre los egoísmos individuales, superando los estériles enfrentamientos y reconociendo que de nuestra con — fianza y seguridad en la dirección del estado que ha surgido — de la Revolución Mexicana y de la Constitución de 1917, depen — de que la orientación de nuestro desarrollo nos lleve a la independencia económica y a una justa distribución de la rique —

za entre los mexicanos. Es necesario, en consecuencia, apoyar el desarrollo económico y social, manteniendo un equilibrio de los factores concurrentes en aras de los supremos intereses de México, preservando en manos mexicanas las riquezas nacionales y las fuentes de trabajo, manteniendo los precios en niveles compatibles con los principios de justicia social, — sin perjuicio de la calidad y continuidad de los servicios.

Estamos en la hora en que la responsabilidad nos obliga a todos para responder a las demandas de los que sufren carencias así como para buscar las soluciones a los problemas del país. Es el momento de estrechar la unidad para trabajar sin desmayo por el mejoramiento de la administración a fin de lograr aumentos positivos en la productividad nacional, lo que equivale a decir, trabajar para México y por el bienestar con justicia y libertad para todos los mexicanos, de acuerdo con las metas trazadas por el Presidente Echeverría. Es necesario superar el egoísmo individualista y el sectarismo de grupos — que han perdido de vista las perspectivas del destino final — de nuestro desarrollo económico y social.

Hacemos un llamado para eliminar las soluciones verbalistas en nuestro trabajo diario. Proponemos que en todos los centros de trabajo se establezcan sistemas de medición permanente de la productividad y se promueva el análisis del trabajo para corregir los errores y se señalen nuevas políticas para que la administración responda realmente al desarrollo nacional. Estamos de acuerdo con el diálogo constructivo porque consideramos que la comunicación es la base de una buena administración. Apoyamos la política económica nacionalista del gobierno que preside el licenciado Echeverría y estamos en — contra del despilfarro y de la ostentación de los pseudo revolucionarios que están cómodamente instalados, sin ningún derecho, en la administración nacional, mientras ellos mismos permanecen insensibles a las carencias y apremiantes necesidades de las mayorías marginadas, porque esos malos funcionarios al igual que algunos empresarios privados que permanecen

ciegos y sordos frente al clamor popular de justicia, están apoltronados en el errado juicio de que la Revolución les hizo justicia.

Al iniciarse el Primer Symposium sobre la Administración en México, demandamos la movilización del sector público y del sector privado para luchar con las armas modernas de la ciencia, la tecnología, los métodos más avanzados de la administración moderna, con profundo sentido social y humano, para alcanzar los objetivos que nos hemos propuesto. Estamos dando los primeros pasos en una gran marcha que no se tiene que detener hasta que conquistemos la independencia económica. Y nuestra tarea consiste en mejorar la administración para aumentar la productividad. El desafío está dado y la AMAPPAC nos emplaza, dentro de dos años, al Segundo Symposium para conocer los avances logrados o estudiar los nuevos problemas planteados, en el empeño que es norte y guía de nuestra vida de trabajo: el perfeccionamiento técnico y humano de la administración pública y privada".

REORGANIZACION ACADEMICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXI-
CANA.

P.(PROPOSICION)

La burocracia no es un fenómeno nuevo. En la forma rudimentaria existía ya hace cientos de años en Egipto y en Roma, pero en la última centuria la tendencia a la burocratización ha aumentado enormemente. En la sociedad contemporánea la burocracia se ha convertido en una institución dominante, en realidad es la institución que compendía la era moderna. No podremos comprender la vida social contemporánea si no entendemos antes esta forma institucional.

El gran tamaño de las naciones modernas y de sus organizaciones internas, es una de las causas de la propagación de la burocracia. Antiguamente la mayoría de los países eran pequeños y aún los grandes, sólo poseían una débil organización central. Había pocas organizaciones formales además del gobierno. En los países modernos en cambio, vemos corporaciones gigantes, vastos ejércitos, grandes sindicatos y numerosas organizaciones voluntarias de grandes dimensiones. En realidad el gran tamaño no es sinónimo de organización burocrática, pero los problemas que acarrea una administración en gran escala, favorecen a la burocratización. Las grandes organizaciones que persistieron a través de toda la antigüedad y que sobrevivieron como el Imperio Romano y la Iglesia Católica, — estaban enteramente burocratizadas.

Cada día es mayor el número de trabajadores en empresas privadas de gran tamaño. Una grande y cada vez mayor proporción del pueblo cumple sus funciones como pequeños engranajes dentro de los complejos mecanismos de las organizaciones burocráticas. Y esto no es todo, las burocracias afectan también gran parte de nuestra vida. La agencia de empleos a la que nos dirigimos para buscar un trabajo y el sindicato al que nos afiliamos para proteger nuestro empleo, el supermercado y la cadena de comercios en la que hacemos nuestras compras; —

- las escuelas donde estudiamos y los partidos políticos por cu
yos candidatos votamos: los clubes donde pasamos nuestro tiem
po de ocio y la iglesia en la que practicamos nuestro culto. -
son, casi siempre, grandes organizaciones que tienden a buro-
cratizarse y que requieren indefectiblemente del ejemplo de-
una burocracia añeja que como la de la administración pública
debe necesariamente ser objeto de una estratificación educa-
cional superior y técnicamente diversificada.

La eficiencia de la administración pública debe descan-
sar en la educación y en el adiestramiento de sus servidores,
el factor humano es decisivo y se le debe encausar permanente
mente a través de programas que les permiten superarse en ca-
da una de sus tareas.

La dinámica histórica nos demuestra la ineludible necesi-
dad de que el acceso a las dignidades públicas esté abierto
a aquellos ciudadanos honestos y con aptitudes ideales, equi-
librio administrativo, calidad humana y vocamiñada al bienest-
ar general, lo que significa fomentar precisamente las prác-
ticas democráticas, dando oportunidad y estimulando a los más
aptos.

Aunque es bien conocido el problema político que repre-
senta el poner a los más capaces en los lugares que les co-
rresponden, (la función directiva dentro de la administración
pública tiene un carácter especial que obedece a su idiosin-
cracia política, lo que puede significar que un buen ejecu-
tivo de empresa, sin tacto político, puede ser un fracaso den-
tro de la administración gubernamental; en tanto que un fun-
cionario público sin capacidad directiva o de ejecución pero-
con aptitudes políticas, bien puede salir avante en su encar-
go) el ideal estriba en armonizar la política con la adminis-
tración; pero si a ello agregamos que la administración debe-
ser ante todo una institución cultivadora de la calidad huma-
na, debemos caer en la necesidad de reconocer como premisa -
previa, que aparte de la selección del personal, por más rigu-
roso que esta sea, existirá la necesidad permanente de educar

y orientar a los colaboradores. Esta orientación no sólo debe rá corresponder a la propia administración, sino también a to das aquellas instituciones de carácter público y privado que tengan como misión forjar la cultura y la educación de los ciudadanos que a su vez prestarán servicios a la comunidad nacional.

Esta tarea general, deberá proponerse, el preparar seres humanos aptos en la lucha por la vida, con los elementos necesarios que les indiquen un arte de vivir y también deberán estar acordes con su educación y sensibilidad, con las instituciones del pueblo a que pertenecen, conociendo para ello su desenvolvimiento histórico y cultural, la idiosincrasia de las instituciones; así como todos aquellos problemas que afectan a la organización y desarrollo de las comunidades que integran la población del Estado.

La administración debe ser ante todo una actividad encaminada a canalizar y superar los conocimientos, honestidad y aptitudes de los servidores públicos, porque dependerá de su fuerza espiritual y su preparación, el bienestar del pueblo.

Es función del Estado, orientar a sus colaboradores y cuando logre la mejoría de éstos, su autoridad y poder serán menos perceptibles. Queda asentado que el principio de autoridad de mayor validez, es aquel que radica en una actitud ética y de preparación personal.

Berger Morroe afirma que: "las burocracias... son las que mejor pueden conservar un equilibrio beneficioso y efectivo entre el gobierno y los intereses económicos particulares. ... entre la burocracia pública y la comunidad a la que sirve" (83):

(83) BERGER MORROE. Burocracia y Desarrollo Económico, Revista Mexicana de Sociología. UNAM. Año XX. Vol. Núm. 2 Mayo-Agosto, 1958.

La función de la burocracia no es única, sino que aparece con múltiples direcciones y propósitos, sin embargo todos ellos se orientan concretamente a realizar los fines del estado, lo lamentable es que el burócrata, excepción hecha de los altos funcionarios, realiza la parte técnica, el aspecto inferior de función gubernamental, por lo que no se basta así misma y abandonada a su suerte tiende a caer necesariamente en la nefasta y tradicional rutina.

La burocracia tiende a desarrollarse en todas aquellas sociedades donde se logra un alto grado de diferenciación institucional; donde la comunidad alcanza tal dimensión que no se identifica con ningún grupo y provoca la aparición de diversos grupos artificiales que rebasan los límites de los grupos territoriales y de parentesco, realizando las funciones más importantes de la sociedad, y donde el sistema de valores obedece a elementos universalistas; todo ello plantea la necesidad de determinar con precisión los objetivos generales más propicios para el desenvolvimiento de la sociedad y la participación que corresponden a los grupos sociales en su realización, tareas que sólo pueden ejecutarse con eficacia gracias a una organización burocrática basta y flexible.

La acción de la burocracia actual, es de un carácter — predominantemente mecánico e impersonal, a tal grado que una dependencia oficial, podría seguir funcionando sin jefe, siguiendo los lineamientos de la Ley y gracias a la experiencia del personal de escalafón, aunque desde luego sin libertad ni posibilidad de tomar decisiones propias e importantes. Una burocracia eficaz exige seguridad en las reacciones y una estricta observancia de las reglas, pero el sólo paso del tiempo, que hace que la observancia se haga obsoleta, es contraproducente a dicha observancia organizativa puesto que evita — el satisfacer aquellas exigencias que la dinámica de la administración no cristalizan en sus reglas por demás inoperantes. La solidez del adiestramiento puede convertirse en una inadecuada preparación, lo cual hace rígida a la burocracia que —

excluye el mínimo de iniciativa funcional.

El mejor "elogio" de la burocracia, lo ha hecho Max Weber: "Un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa, con relación a las demás organizaciones, de la misma forma que una máquina con relación a los demás métodos mecánicos de fabricación. La precisión, rapidez, oficialidad, continuidad, secreto, uniformidad, rigurosa subordinación, el ahorro de funciones, son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática... servida por funcionarios especializados... que en todas las demás organizaciones de tipo colegial, honorífico o auxiliar. Desde el momento en que se trata de tareas complicadas, el trabajo burocrático pagado, no es sólo más preciso, sino con frecuencia más barato que el trabajo honorífico formalmente exento de renumeración "(84)

El socialista inglés Roberto Owen, en sus ideas publicadas en 1841 con el título ¿What is Socialism?, afirma tinadamente que el hombre por naturaleza no es bueno ni malo, sino que es lo uno o lo otro según el medio social en que se desenvuelve producto de la acción reflexiva de sus semejantes, la legislación y la educación predominantemente.

México en los últimos tiempos, se ha distinguido por su afán de educación popular, pero sin la disciplina puramente abstracta. La humanidad no sólo reclama de fijo la ilustración de las masas y la divulgación de la elemental preparación genérica, sino específica en el desempeño de sus funciones. No es por el diario ni por la instrucción elemental, sino por la instrucción diferenciada, especializada y superior en cada una de las actividades cotidianas. Un sólo imperativo categórico; saber hacer algo bien, la perfección técnica basada en la división del trabajo, es el secreto de la grandeza y prosperidad de las naciones del mundo: la buena política es -

(84) MAX WEBER. Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica. (T-IV) México 1944, Pág.103.

consecuencia del buen trabajo. Los burócratas, los obreros, — los intelectuales, los banqueros, los comerciantes son, si — cumplen con el imperativo de la división del trabajo, los — creadores de la superioridad nacional; para que México alcance el esplendor de su cultura, es preciso que acrisole y depure las habilidades de su población, en cada una de sus particulares esferas.

Las tres virtudes cardinales de las democracias modernas son: riqueza, justicia y cultura.

Es evidente que en las reformas a las instituciones administrativas, deberá influir plenamente la política educativa del estado, con base en la colaboración, comprensión y — proyección del elemento humano.

El caos que implica el abstraccionismo de la actividad burocrática, debe encausarse sobre bases de dignidad y de justicia que, planificando determinados aspectos académicos, proporcione al burócrata, un nuevo enfoque e interés en el desenvolvimiento de sus funciones actuales y futuras.

La siempre creciente evolución de las necesidades públicas, requiere en aras de una administración pública superior, de la planificación académica de sus militantes, la idónea — preparación, orientación y distribución del elemento humano, — será un aporte positivo en el afinamiento de la administra—ción pública en México.

La justa selección, la circulación escalafonaria y la — estabilidad del empleado público, son condiciones que por sí mismas determinan la elevación del nivel moral de la burocracia y de la calidad de sus actividades pero no basta para que el estado realice cumplidamente sus fines.

Es indudable que en la burocracia mexicana hay indisciplina y desorganización; que carece de medios eficaces para — procurar el perfeccionamiento del burócrata.

En muchas oficinas falta personal y en otras sobra; — —

ciertos trámites parecen complicados o inútiles. En algunas, los empleados trabajan "descansadamente", en otras, la actividad es febril y el público se desespera haciendo largas colas frente a las ventanillas de trámite o esperando años la resolución de un asunto.

Cierto que la selección escalafonaría para determinar los ascensos es buena; pero en último análisis, cuando hay dos empleados en igualdad de circunstancias pretendiendo una vacante y esta se otorga a "A", eso quiere decir que "A" es mejor que "B", pero no precisamente que "A" sea bueno. Y el burócrata difícilmente puede ser bueno, si no tiene más escuela que la oficina donde trabaja.

Entre las características negativas de la burocracia mexicana deben señalarse desde luego la injusta selección de su personal y su defectuosa circulación:

La justa selección sobre la base de méritos, de aptitudes probadas y el restablecimiento normal de la circulación — de acuerdo con esos méritos y aptitudes exclusivamente, son las maneras únicas de modificar estas características desfavorables de nuestra burocracia y sólo puede porgrarse por medio de una ley que las establezca con claridad, como principios fundamentales en las relaciones del estado con sus servidores.

El Estatuto de los Trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, considera este aspecto llenando la necesidad apuntada muy relativamente, puesto que sólo tiene influencia sobre la selección pretérita, arrancando del tradicional y lamentable estado de la burocracia.

Lo importante es asegurar en el porvenir su constante depuración y perfeccionamiento.

La circulación fundada en el escalafón, es también punto esencial del Estatuto, y es de reconocerse que al introducir el factor político en el sindicalismo se crearon graves elementos de perturbación en la circulación de la burocracia,

pues ya se ve como en los ascensos del empleado interviene — a veces en forma negativa la influencia del sindicato. El empleado que no se sindicaliza no es grato a su agrupación, el — que no obedece ciegamente al líder por incompetente que sea, — siempre ~~se~~ haya obstáculos en su carrera.

Concretamente tanto la selección como la circulación — de los empleados, en general no ofrece problemas fuera del po-
lítico, por que todo estribaría en hallar los medios precisos de probar aptitudes. No sucede lo mismo cuando se trata de em-
pleados profesionistas, pues entonces nos encontramos en pre-
sencia de un verdadero problema, virtud a que independiente-
mente de su mediocridad posible, la posesión de un título le-
galmente expedido, certifica su capacidad que ya presupone el
examen correspondiente a la selección y circulación burocráti-
cas.

Sin embargo es posible que una justa selección profesio-
nal en la burocracia, bien puede en un principio quedar deter-
minada por el record del profesionistas durante sus estudios-
respectivos, esto desde luego en la medida burocrática donde
los conocimientos precisos tienen más aplicación y valía que
los subterfugios y conexiones predominantes en el éxito de —
las gestiones privadas o particulares de los profesionistas.

Una selección de esta naturaleza, dice el maestro Lucio
Mendieta y Núñez (85), "reobraría sobre la educación, de mane-
ra sorprendente... sería raro el estudiante que no procurase
tener el mejor promedio posible para tener opción a un empleo
en la administración pública... las cosas cambiarían radical-
mente, ya la administración pública no tendría ante las gen-
tes el carácter de refugio de profesionistas fracasados... si
no que por el contrario el hecho de que un profesionista —
preste sus servicios al Estado, sería algo como la garantía —
oficial de que se trata de un buen profesionista.

(85) LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ.— La Administración Pública en Mé-
xico Pp.320-1.

La carencia de programas definidos respecto a la idónea selección y circulación funcionales, manifiesta el poco interés que existe realmente para elevar definitivamente la calidad humana del burócrata, que por tradición y deficiencia técnico-científica, es renuente en la adopción de nuevos métodos y responsabilidades.

La secuela de la presente investigación, nos demuestra que el asombroso proceso burocrático que denotaran las instituciones de los principales reinos indígenas precortesianos, sustentadas sobre una base educativa de organización y dirección para la realización de aquellos fines de su sistema político, históricamente ha venido a menos, y no sólo en obediencia a "las degeneraciones y vicios heredados del fenómeno de la conquista", sino fundamentalmente a la cómoda indiferencia de los modernos administradores que teniendo en sus manos cada día mayores posibilidades para reivindicar y justipreciar en nuestros aciagos días los principios de la cultural prehispánica, han preferido egoístamente el amoral beneficio que implica su tránsito por las pseudo-administraciones relativamente superadas. Efectivamente en nuestros días, no obstante que las circunstancias generales de civilización y cultura se han modificado favorablemente, es indudable que México está aún muy lejos de la perfección administrativa; a pesar de ello, no se ha tenido empacho en definir a la burocracia como aquella organización que lleva al máximo la eficiencia administrativa, cualesquiera que sean sus características formales. (86)

Hemos igualmente analizado, como han fracasado en sus intentos de "reorganización administrativa", lamentables y esporádicas comisiones intersecretariales, que en aras de reforma, limitaron su misión a procurar economías al gobierno y — con tan mezquino criterio tergiversaron trámites y suprimieron plazas: en el ámbito de la planeación del sector público—

(86) PETER M. BLAU .- Op. Cit. Pág. 62.

"lema político y tema de gobierno desde hace muchos años", — también suman los intentos de organización, una larga lista — de ensayos y errores.

Posteriormente y previo el enfoque generalizado de los aspectos socio-jurídicos más importantes de la burocracia mexicana, nos hemos permitido considerar ampliamente las realizaciones del actual gobierno del Lic. Luis Echeverría, que como una de sus preocupaciones centrales tiene el procurar que la tecnología quede indefectiblemente al servicio del hombre, o sea cristalizar en hechos concretos, la tesis de "la tecnología para la vida" y que consiste en programar técnicamente todos los actos de gobierno con una amplia visión hacia el futuro y lograr que los adelantos de la ciencia y de la técnica, ni desplacen ni le cierren caminos al hombre, sino — muy por el contrario le abran más amplios horizontes, proporcionándole todos los medios necesarios para el pleno disfrute de los bienes de la civilización y la cultura.

La modesta elaboración de este tema ha resultado progresivamente interesante y se ha sentido ampliamente ilustrada, — en virtud a su satisfactoria identificación con los postulados actuales tanto de la reforma educativa como de la reforma administrativa.

El problema medular de la reforma educativa, consiste — en la democratización de la enseñanza, es decir no sólo abrir las puertas de las escuelas para que cualquier persona estudie, sino que es también dar conciencia a los hombres de lo que es la educación y sobre todo permitir un estado social en el que cualquier persona — con las solas limitaciones de su inteligencia — pueda aplicar y obtener la enseñanza de la misma manera.

La necesidad de establecer relaciones entre los centros — universitarios y el Estado, ya fue brillantemente expuesto —

ta por Lasky (87), desde el año de 1932 en los términos siguientes:

"... En segundo término, debiera existir una conexión más estrecha entre los servicios públicos y las universidades. La utilidad de esta afirmación se vifurca en dos direcciones; la universidad constituye por encima de todo, el punto donde pueden estudiarse los problemas que se refieren a la administración probablemente con mayor efectividad que en ninguna otra parte desde el punto de vista de la ciencia política, — considerándose con abstracción de la penumbra coactiva de su ambiente psicológico inmediato. Se les puede racionalizar en el molde de una forma abstracta, visión de todo punto imposible cuando se trata de la plaza de un mercado, por una parte, o del mismo departamento ministerial por la otra. En la universidad reciben su proporcional proyección histórica, pero — en segundo lugar, creemos que la universidad puede contribuir en gran parte a la formación de los funcionarios; porque en la universidad se pueden plantear los problemas con vistas a las soluciones venideras, en una perspectiva más amplia de la que es posible en una oficina turbada constantemente por la urgencia de una resolución. En la universidad desaparecen todas las consideraciones que arrancan de prejuicios nacidos de personas o intereses especiales. Esto se manifiesta ya en la vida actual. Organismos como el Instituto de la Administración Pública en Inglaterra, el Instituto de Investigaciones Gubernamentales en América, la Escuela de Ciencias Políticas en Francia, han fomentado una base de coincidencia entre el espíritu burocrático y al espíritu académico, de cuyo maridaje ha brotado una obra considerable, aun en espacio reducido de tiempo"...."

Esta consideración ha constituido definitivamente el —

(87) HAROLD J. LASKY. — El Estado Moderno. — Introducción de Teodoro González García. Bosch. Barcelona, 1932. Pp. 140.

eje primordial de las proyecciones técnico-científicas del go bi er no f e d e r a c t u a n t e, quien no solamente ha impulsado el -- concurso abierto entre los núcleos e instituciones educativas más importantes del país y la administración pública, sino -- que programando y previendo su imprescindible comunión, ha -- dispuesto revolucionar la educación, arrojando fundamentalmente el vicio del enciclopedismo tradicional, incompatible con el acelerado y práctico desarrollo de nuestro país.

Como consecuencia de este importante "plan de gobierno" se han creado y reproducido en el interior del país diversos centros educativos en materia tecnológica y agropecuaria, con el propósito de fortalecer la vida del campesino.

Asimismo y como uno de los peldaños más importantes de esta reforma, se han tomado las medidas necesarias a través -- del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, para el establecimiento de un sistema funcional que interrelacione a los diferen tes ó r g a n o s que realizan, promueven y utilizan la investigación científica o tecnológica o bien preparan a sus investigadores, otorgando cohesión y coherencia a sus acciones raquíticamente fragmentadas, en torno a objetivos comunes vinculados a nuestro desarrollo general.

Considérase sin embargo de mayor trascendencia, el proyecto aprobado por las autoridades universitarias, respecto -- de la creación del Colegio de Ciencias y Humanidades, que en síntesis intenta la utilización óptima de los recursos destinados a la educación, formando cuadros de enseñanza media superior, técnica y práctica, que sin llegar a extremos de Licen ciatura Profesional, permita, mediante el enlace de las diversas disciplinas de nivel univesitario, la formación de entes aprovechables de inmediato en el ávido mercado de trabajo nacional, sin detrimento de la libre y posterior definición -- de una licenciatura.

No podemos negar que la reforma educativa que se gesta,

es imprescindible e importante en un programa de desarrollo nacional, sin embargo y pretendiendo concretizar una honesta contribución, hemos preferido condicionar tales antecedentes al aspecto académico educacional del burócrata que milita en la administración pública mexicana.

La capacitación y eficacia reclamadas de los servidores públicos no pueden continuar sujetándose a simples estudios hipotéticos y proyectos dispersos. El hecho de pretender solucionar este añejo problema mediante la sólida preparación administrativa de quienes se forman en las aulas universitarias, sólo implica dar un nuevo y provisional barniz a la estructura burocrática, que en última instancia no se encuentra integrada únicamente por profesionistas. Ciertamente es que la reforma educativa que se intenta actualmente, previene la preparación mediana e inmediata de futuros servidores públicos (Colegio de Ciencias y Humanidades), sin embargo, mientras la selección, circulación, exacta ubicación jerárquica de empleados, técnicos y profesionistas, dentro de las diversas y viciadas dependencias de gobierno, continúen segregadas de esta germinación pedagógica, difícilmente habrán de superarse los negativos intereses y prácticas político-administrativas que históricamente han condicionado la defectuosa integración y el mediocre funcionamiento de la "maquinaria burocrática del país".

Es factible que la confusión esté: primero, en el hecho de pretender que la reforma administrativa necesariamente habrá de impulsarse desde el exterior, olvidándose que la auténtica administración debe surgir y de hecho surge (muchas veces mediante prácticas no oficiales), en cada escritorio, en cada oficina, en cada dependencia de gobierno; y segundo, que dicha reforma tal parece encausarse antidemocráticamente, al sector "privilegiado" que por su siempre deslindadas posibilidades socioeconómicas, cuenta con los medios indispensables para procurarse una sólida preparación a nivel académico, con lo cual simplemente se reproduciría los funcionarios de auto-

ridad, frente a la masa inerte de los "burócratas" desheredados.

No debemos pasar por alto que independientemente de -- aquellas direcciones políticas de los altos funcionarios de -- autoridad, que circunstancial y temporalmente detentan los -- más importantes cargos de la administración pública, es en el grueso de los funcionarios de gestión o escalafón, en quienes, por su carácter de relativa permanencia, descansa realmente -- la "perfecta" ejecución de los fines del Estado.

Resulta paradójica la contradicción a que se sujeta doc trinariamente la posición actual de burócrata; se ha concreta do desde siempre "...la burocracia es el sector más culto y -- de mayor sensibilidad de la clase media...." "...a través de su trabajo predominantemente intelectual, detenta el poder -- del Estado, constituyendo el medio ineludible de relación entre el poder y la sociedad..." "...burocracia es una organi zación que lleva al máximo posible la eficacia administrativa".

El hecho es que la evolución y tendencia a la especiali zación de tareas, exigidas por nuestra moderna administración, deja al descubierto una aterradora verdad.... la burocracia -- es el sector "privilegiado" que ha sobrevivido gracias a su -- cantidad más que a su calidad de grupo y es precisamente en -- el ámbito cultural en donde se ha impersonalizado y estancado definitivamente.

En razón de las deducciones anteriores, hemos preferido intentar al concluir este trabajo, el propiciar la fusión directa de las reformas administrativas y educacional que de mo mento constituyen primordial directriz de nuestro gobierno, -- para ello y como un magnífico dispositivo legal, a continua ción se transcriba El Acuerdo Presidencial dado en la Residen cia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Dis trito Federal, a los veintisiete días del mes de enero de -- 1971 y publicado al día siguiente en El Diario Oficial de la-

Federación:

"LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 89, fracción primera de la Constitución, artículos 16 fracción cuarta, 20, 22, 26, 27 y 31 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado 13 de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, y

CONSIDERANDO

PRIMERO.- Que el Gobierno de la República ha asumido, - por imperativo constitucional, la responsabilidad de impulsar, mediante el crecimiento económico, la redistribución del ingreso y la ampliación de los servicios públicos, el mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población.

SEGUNDO.- Que el volumen creciente de los recursos de que dispone el estado y la complejidad, cada vez mayor, de un país en proceso de modernización exigen niveles óptimos de eficacia en los trabajos del sector público, para lo que es necesario introducir reformas en sus estructuras y sistemas administrativos, así como seleccionar y capacitar debidamente al personal que le presta servicios.

TERCERO.- Que las reformas administrativas y la actitud de los servidores públicos deben orientarse de acuerdo con las metas y programas que persigue el país en esta etapa de su desarrollo, y que por lo tanto han de contribuir a la descentralización económica, a la elevación de la productividad, al incremento de la justicia social y al perfeccionamiento de la democracia.

CUARTO.- Que técnicamente no existe razón alguna para que la actividad administrativa del estado no se realice en mejores condiciones de eficiencia y de que para lograrlo es preciso contar con la activa participación de los propios servidores públicos y de cada una de las Dependencias del Ejecu-

tivo Federal, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

QUINTO.- Que las modificaciones o reformas que se introduzcan en la administración pública deben coordinarse y complementarse conforme a propósitos unitarios respetando las peculiaridades de cada una de las entidades que participen y los requerimientos especiales de los servicios que proporcionan o de los bienes que produzcan.

He tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO:

PRIMERO.- Realicense los actos que legalmente procedan para que en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, así como los organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal se establezcan Comisiones Internas de Administración, con el propósito de plantear y realizar las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas, incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto, en los términos de los considerandos antecedentes.

SEGUNDO.- Las Comisiones Internas de Administración de las entidades aludidas, se integrarán con los funcionarios que resuelva el Titular respectivo, de modo que en las decisiones puedan considerarse las atribuciones y funciones fundamentales de la entidad de que se trate y ser atendidos los aspectos correspondientes a los sistemas de programación y presupuesto, normas jurídicas que les competan, recursos humanos y materiales, información, evaluación y control, así como los procedimientos y métodos de trabajo.

TERCERO.- Realicense los actos que legalmente procedan para que en las entidades a que se refiere este ACUERDO, se establezcan Unidades de Organización y Método con el propósito de asesorar técnicamente el planteamiento y la ejecución de las reformas que dependan directamente del Titular de cada

Dependencia o del funcionario en el que éste delegue la autoridad en materia de coordinación y racionalización administrativas.

CUARTO.- Corresponderá a la Secretaría de la Presidencia, con la intervención de las Dependencias competentes en cada caso, la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal, así como la compatibilización de los propósitos que por ellas se persiguen. Para ese efecto se relacionará con las Comisiones Internas de Administración y con las Unidades de Organización y Métodos, propondrá las normas y sistemas que armonicen los trabajos respectivos de las Dependencias y establecerá aquellos que se refieran a sus aspectos comunes.

QUINTO.- Cada una de las dependencias, organismos o empresas a que se refiere este Acuerdo, elevará a la consideración del Ejecutivo, las modificaciones o reformas que a su respectivo ámbito corresponda, La Secretaría de la Presidencia propondrá al propio Ejecutivo, las que atañen a dos o más de las entidades mencionadas".

PROPOSICION

Evidente es que el Acuerdo Presidencial de antecedentes -similar en su contenido al de otros acuerdos publicados y olvidados diez años atrás- pretende intensificar la eficacia administrativa del país, mediante la máxima capacitación del personal que presta sus servicios en las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, sin embargo y al sujetarse dicho enfoque a la reacción de cada uno de estos centros oficiales, sin ninguna planificación determinada en sus propósitos, objetivos y medios específicos de realización, se da cauce nuevamente a la dispersión utópica del problema.

¿... Es necesario preparar al burócrata....? ¡.... Intentémoslo entonces concretamente sobre una base de coincidencia entre el espíritu administrativo y el espíritu académico.

...! ¡.... Si queremos valernos de burocracias eficientes debemos además intentar medios democráticos para controlarlas, de otro modo ellas nos esclavizarían a nosotros....! Es pues imprescindible "LA PLANIFICACION ACADEMICA DE UNA BUROCRACIA-SUPERIOR", como un programa preciso y detallado de carácter científico, en obediencia a los lineamientos generales siguientes:

PROPOSITO.- Llevar a niveles óptimos la eficacia de la Administración Pública del país.

OBJETIVOS.- La preparación técnica, científica y administrativo-política del personal que sirve a la Administración Pública.

MEDIOS.- La institución académica de carreras administrativas diferenciadas, reconocibles e inmediatamente aprovechables -- dentro de cada dependencia gubernamental.

Las Comisiones Internas de Administración que propone el Acuerdo Presidencial aludido, parecen ser el mejor conducto para realizar, en cada una de las entidades del Ejecutivo, un inmediato estudio y genérica agrupación de sus actividades técnicas, científicas y exclusivamente administrativas, con el objeto de dividir las idóneamente en materias que posteriormente y como una segunda etapa constituyan diferenciadas y reconocibles carreras administrativas.

Dichas comisiones que habrán de integrarse libremente en cada dependencia oficial, deberán asesorarse pedagógica, sociológica, técnica, estadística y políticamente, mediante el auxilio de aquellas personas o entidades que de alguna manera han circunscrito su actividad científica al estudio, investigación y práctica de la Administración Pública; para ello, tendrían que organizarse periódica y colectivamente, reuniones y asambleas ordinarias a fin de estimular y aprovechar el intercambio de experiencias e ideas recopiladas durante la dinámica de cada comisión en particular.

La Planificación Académica que se previene, exige como una segunda etapa, el minucioso examen del plan de materias, estudio y duración de cada una de las carreras administrativas seleccionadas para cada dependencia gubernamental, considerándose la articulación, conexión y relaciones lógicas de unas carreras con otras para permitir el paso ininterrumpido entre las diversas situaciones burocráticas de una o varias dependencias entre sí.

Será ineludible la precisa determinación como un requisito indispensable, del mínimo de escolaridad exigible en cada caso, a los empleados aspirantes de la docencia administrativa misma que se organizaría en plazos y horas compatibles con el trabajo del servidor público.

Después de haberse esbozado un plan e integrado un proyecto como factores primarios de todo intento de planificación, corresponderá a la tercera y última etapa de este proceso, el acto de creación de aquel organismo adecuado para poner en práctica el objetivo del proyecto derivado de nuestro plan. Dicho organismo que substituiría definitivamente a las comisiones internas de administración, bien puede denominarse "COMISION INTERSECRETARIAL PARA LA ORGANIZACION ACADEMICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA".

Esta comisión constituida de acuerdo con las facultades previstas por el Artículo 23 de la Ley Vigente de Secretarías y Departamentos de Estado, quedaría integrada por todos y cada uno de los titulares de las diversas secretarías y departamentos de Estado y presidida en todo caso por el Ministro de Educación Pública, en obediencia a su posesión y dirección de métodos pedagógicos generalmente aprovechables en la escuela académica de la Administración Pública.

Este proceso académico imbuido ciento por ciento de un espíritu administrativista, necesariamente tendría que supeditarse a la previa elección y selección de un idóneo contingente magisterial, cuyo programa de enseñanza oficial tendría di

námica dentro de las propias dependencias del Ejecutivo, a — fin de soslayar enfáticamente el intento específico de superación educacional, técnica y científica de la burocracia mexicana.

Una vez coordinada organizada y aprobada la normatividad de la Planificación Académica que se propone, corresponde a la Secretaría de la Presidencia, como entidad competente, someter a consideración del Ejecutivo Federal, la formalización legal de esta iniciativa, cuya conquista primordial estribaría, en el reconocimiento y diplomación oficial de los egresados de las "aulas administrativas". Como la docencia de las diversas carreras seleccionadas en cada dependencia de gobierno, se integraría preferentemente con los propios empleados de la administración pública, la expedición a corto plazo de diplomas oficiales de especialización administrativa, técnica o científica, se traduciría para sus poseedores, en una garantía legalmente decretada, para su remoción inmediata, vertical u horizontal, en el ramo de su experiencia y capacitación académica, obteniéndose desde luego los beneficios presupuestales de la nueva y precisa ubicación escalafonaria.

Previsto es que por el carácter indisciplinado del burócrata mexicano, se vería en un principio con burla y sarcasmo la pretensión de un régimen escolar en las oficinas públicas, pero también es de esperarse que el pensamiento sereno y noble que ve sobre las miserias de los hombres el bien del país, la elevación moral del empleado a base de probados valores y no de sumisión y servilismo, aceptará su conveniencia; por — otra parte la garantía que implicaría la diplomación oficial del burócrata académico y la consecuente movilización de personal, obligaría conciente y definitivamente a todo empleado de la administración pública —siempre objeto de una defectuosa selección y circulación—, a la defensa o superación de su "inalineable" plaza, mediante su enrolamiento en la docencia gubernamental con los consecuentes beneficios personal y general de la administración pública mexicana.

El burócrata, que hasta ahora se ha sentido en general un fracasado, asumirá actitud muy diversa cuando tenga la conciencia de que aun desempeñando el más humilde empleo, se encuentra en el principio de una carrera que a fuerza de trabajo, honradez y competencia, puede llevarlo a los más altos puestos ¡....carrera excepcional que se haría bajo la protección, sostenimiento y vigilancia directas del Estado...!

Es tan deprimente la posición en que se sabe el burócrata contemporáneo, que notoriamente y como esfuerzo aplaudible evita por todos los medios que sus hijos sigan su camino; al instituirse la docencia que se ha prevenido, no sólo se acabaría el resentimiento del fracaso sino que resultaría satisfactorio el ejercicio de cualquier influencia para propiciar a los descendientes la posibilidad de obtener esta carrera.

Todas estas conquistas bien podrían venir a atomizar el interés personal de los empleados públicos en el trabajo que desempeñan, cuya ausencia determina actualmente una de las taras características de la burocracia.

Se diría que el obrero de una fábrica o el empleado de escritorio de una empresa particular, tampoco tiene interés personal en su trabajo, se diría que el trabajo es una obligación penosa, una maldición pública.

Pero las objeciones apuntadas no son del todo exactas.- El patrón privado se ingenia para despertar el interés de los obreros, pagando a mejor precio los artículos o trabajos mejor realizados, o señalando un salario por tiempo y otro por unidad de obra, de tal modo de quien más hace y mejor lo hace, más percibe.

Muchos obreros tienen la posibilidad de trabajar por su cuenta, como los artesanos independientes, y eso los estimula en todo caso para perfeccionarse en lo que puede ser algún día "su propio negocio".

Los empleados de empresas particulares casi siempre tieg

nen además del sueldo un tanto por ciento sobre ventas o gratificaciones anuales, o en todo caso, la oportunidad de conocer profundamente una rama determinada de la industria o del comercio, conocimiento que puede procurarles su independencia económica o el fácil ingreso a otra negociación similar.

El empleado público no tiene ninguno de estos estímulos y por lo mismo no es posible exigirle interés personal al desempeño eficaz de su trabajo.

El academismo administrativo y garantías de la diplomación oficial, vendría a suscitar ese interés, ya que siendo la capacitación base de todo ascenso, el burócrata ha de procurar desempeñar su trabajo con eficiencia y conocer a fondo el inmediato superior para estar en condiciones y triunfar en la competencia respectiva.

Organización burocrática de esta índole superior, exige que cada empleado tenga una hoja de servicios minuciosamente llevada y la aprobación, con el elogio y la desaprobación escrita y firmada por las autoridades superiores, respecto de aquellos trabajos importantes que se le encomiendan y ...por qué no, una calificación de acuerdo con una escala de eficiencia en todas sus labores.

Otro de los muchos problemas que afectan determinante— mente la organización de la administración pública mexicana, — se encuentra actualmente en la alta burocracia, casi toda — ella de extracción política. Creemos sin embargo que las modificaciones realizables en la burocracia ejecutiva, mediante — el fenómeno de la interacción académica propuesta, influirían decisivamente hasta obtener la más alta calidad en los funcionarios directores de la administración pública. En efecto, — cuando las diversas Dependencias de una Secretaría de Estado — como por ejemplo, se integren a base de favoritismos, parentescos, componendas ocultas, etcétera, los responsables de — las mismas, pueden ser individuos mediocres o anodinos, pues los empleados incondicionales y posiblemente de tan poca va—

lía como ellos mismos, se concretaran a obedecerlos ciegamente y a adularlos.

Algunos altos funcionarios que México ha padecido pinto rescamente, hasta tuvieron "el tacto político" de alejar a todo intelectual de renombre, para evitar críticas y contrastes.

Pero cuando el personal de una dependencia acrisole idoneidad en sus funciones, sería difícil poner al frente de la misma, a cualquier sujeto, sólo por mericimientos políticos, amistad o parentesco. Es pertinente hacer notar que de ningún modo se repudia que un alto funcionario se procure la colaboración de los parientes y amigos, si unos y otros son competentes, lo deseable es que la elección se decida por la aptitud y no por otros motivos.

Siempre se ha reconocido que el desempeño del cargo por parte de los empleados públicos, se realiza de acuerdo con normas susceptibles de aprendizaje y que el conocimiento de estas normas representa necesariamente la introducción de una tecnología especializado, por tal concepto, se han venido sucediendo en diversas entidades gubernamentales, una serie de intentos improgramados de capacitación, mediante cursos endebles e intensivos que jamás podrían constituir un medio eficaz de perfeccionar —ni aún a largo plazo— al burócrata, cuyo lamentable estado anímico no es propicio para ello, en virtud a la ausencia real de oportunidades escalafonarias. Ilustrativamente mencionemos a los Centros Nacional de Capacitación Administrativa para Trabajadores de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y del ISSSSTE, así como El Instituto del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, inaugurados en su actividad pedagógica, los días 22 de marzo y 13 de octubre de 1971, respectivamente, como los más recientes intentos de este tipo de docencia esporádica, fragmentaria e infértil, desde un punto de vista práctico-material.

La autenticación y reconocimiento oficial que podrían desprenderse de la capacitación que hemos concebido en la con

creción de este trabajo, augura no sólo el invariable interés del empleado para incorporarse al academismo administrativo, sino que impediría como otra más de sus magnificencias, la tradicional y perjudicial deserción de aquellos elementos que por alguna circunstancia ajena a su medio, alcanzan alguna preparación, alguna experiencia técnica o científica, siempre mejor aprovechables en otras esferas de trabajo.

Nuestra proposición de servicio docente para empleados públicos y ante el panorama de la consideración anterior, podría quizá en aras de una general perfección administrativa y como una etapa inmediata superior, abarcar no únicamente materias relativas a carreras burocráticas, sino la impartición de diversas clases de conocimientos prácticos que hicieran posible la preparación del burócrata ocasional o del que siente vocación por otro tipo de actividades, acarreándose como lógica consecuencia la ideal circulación entre el burócrata público y el burócrata privado, cada quien ya en posesión de conocimientos y técnicas idóneas y similares, lo cual definitivamente cristalizaría la abierta perfección enunciada por La Asociación Mexicana de Administración Pública y Privada, A.C., durante la inauguración del Primer Symposium Sobre la Administración Pública en México, el 17 de noviembre de 1971 (88)

Si precedentemente hicimos hincapié en la necesidad de aplicar y unificar en beneficio directo de la burocracia mexicana, las reformas administrativa y educativa que se gestan, con ello no debe entenderse que la reforma universitaria, sea marginada de este imperativo integral de desarrollo nacional; el problema está en que si la preparación o capacitación en la rama administrativa se previene a nivel educacional universitario o de cualquiera otra índole pedagógica exterior, como se viene intentando a través de innumerables y recientes cen-

(88) Ing. Antonio González Rivera, Presidente de la Asociación Mexicana de la Administración Pública y Privada, A.C.— Su Discurso transcrito, Pág.252.

tros tecnológicos y del Colegio de Ciencias y Humanidades, — UNAM, se propiciará indubitablemente el caos entre el personal de la propia administración pública, cuya confianza y fe en el futuro, ya bastantes declinadas, se reducirían al extremo, intuyendo que con dicha política educacional exterior, se tiende indefectiblemente a desplazarlos paulatinamente. Por otra parte y con justificada razón, los estudiantes universitarios en defensa, no de aparentes y presuntuosas canongias, — sino de la autentificación de la naturaleza especial de su disciplina superior, han sentado precedentes de indignación material por la introducción de la enseñanza tecnológica, denominada "Educación para la Producción" en sus respectivos planteles.

Resulta pues imprescindible educar idóneamente al burócrata, pero en su propio medio, reivindicando así la definición hipotética de su estructura, como aquella organización que lleva al máximo la eficacia administrativa; eficacia de la cual depende el equilibrio económico, social e indirectamente la paz interna del Estado.

¡...~~Suprimamos~~ bachilleres y prodiguemos agricultores, comerciantes e industriales; ~~gestemos~~ institutos y multipliquemos escuelas de artes y oficios así como prácticas de agricultura, HAGAMOS FECUNDAS UNIVERSIDADES Y ESCUELAS ESPECIALES, no aspiremos a empollar un sabio, sino a educar muchos millones de hombres...! (89).

(89) Prólogo al Libro de Demolins "En que Consiste la Superioridad de los Anglosajones" por Don Santiago de Alba.

CONCLUSIONES.

I - El Estado moderno es esencialmente burocrático y su vida está estrechamente ligada a la condición de sus funcionarios públicos. La administración descansa en sus manos y es imprescindible que quienes tienen en última instancia - la misión de aplicar el Derecho, deban poseer las virtudes necesarias y exigidas por el cumplimiento de tan delicada tarea. La burocracia se presenta así como la clase - de más alto valor social, puesto que realiza los fines - del Estado, debiéndose preocupar todo impulso de reforma administrativa, de alejar la falta de preparación y de - inercia que como factores invariables, obstaculizan determinantemente, no solo el desarrollo de la personalidad - del servidor público, sino también el de los procesos administrativos.

Es la calidad de los hombres y consecuentemente el alcance de su habilidad y conocimientos especiales, lo que eleva a un sistema.

La vida institucional de un País se nutre de la fe que los ciudadanos depositan en el poder político, en la estructura y en la función del Estado.

II- La eficiencia de la Administración Pública, debe descansar necesariamente en la educación y en el adiestramiento de sus servidores, el factor humano es decisivo y se le debe encausar permanentemente a través de programas que les permitan superarse idóneamente en cada una de sus respectivas tareas.

Dicha estratificación educacional superior y técnicamente diversificada, implica copulativamente, la combinación práctica de las actuales reformas administrativa y educacional, mediante el establecimiento democrático de la docencia intersecretarial, a nivel académico, técnico - científico, administrativo e institucional. Para ello y sobre una base de coincidencia entre el espíritu académi-

co y el espíritu administrativo, se ha propuesto como dispositivo general, la Planificación Académica de una Burocracia Superior, intentándose científicamente esbozar un plan e integrar concretamente un proyecto de realización integral a corto plazo.

III.- Si bien es cierto que la supervivencia de la sociedad constituye en un principio el objetivo primordial de la Planificación esta no puede limitarse a procedimientos tasados económicamente que impidan el mutable desarrollo de las colectividades humanas. Nos encontramos esencialmente en una época de generosa transición en que la sociedad está asistiendo a un mundo diferente de los que les precedieron históricamente, lo cual implica un desenvolvimiento general que se encuentra vinculado con el conocimiento de la naturaleza, de la técnica, de la economía y la cultura de los pueblos. Esto quiere decir que nos encontramos frente a una ciencia que se encarga de la conducta humana y la pone al servicio del gobierno, mediante el conocimiento de la Psicología del hombre. Cualquiera que sea el Sistema Social, necesita de la Planificación, ya sea en mayor o menor grado, es la forma sugerida como requisito indispensable para acelerar el desarrollo y bienestar de los pueblos.

IV.- Entendiendo por ciencia - en su acepción más amplia - El sistema de conocimientos metódicamente logrados y referentes al mismo objeto, bien puede decirse que el presente estudio, en extremo sencillo y de aspectos conocidos por todo el mundo, es de naturaleza científica ya que en última instancia constituye la sistematización objetiva de pensamientos y observaciones respecto de una clase social específicamente determinada. Se ha tratado de estructurar metódicamente cuanto se refiere a la burocracia en su forma y esencia, para derivar ciertas generalizaciones, algunas características y abstracciones trasdentes.

Se han considerado como elementos constitutivos de la -

Burocracia, a la Administración Pública y a sus servidores; La Administración Pública como sistema de acuerdo con el - cual debe desarrollar el Estado las funciones necesarias - para cumplir sus fines, y los servidores del Estado, las - gentes, el valor humano que está encargado de hacer viva - y tangible la expresión material de esas funciones.

La creación de la Comisión Intersecretarial para la Organización Académica de la Administración Pública Mexicana (PROPOSTION), tiene por objeto emprender un estudio del - sistema administrativo en todos sus aspectos, a fin de per - feccionarlo, de hacerlo cada vez más eficaz en la realiza - ción de los fines del Estado.

Esa tarea para ser efectiva, requiere ser científica y - apoyarse progresivamente, no en una ciencia, sino en las - que exija el sistema educativo general que constituye la - concreción de este trabajo. Así descansará en las propias - ciencias de la educación, respecto a la forma concreta de - organizar a la administración pública en especial rama edu - cativa y aplicará la ciencia de la medicina en la asisten - cia social y en la salubridad pública; y será matemática y se fundará en la ciencia económica para todas las cuestio - nes hacendarias; etnológica, sociológica, en cuanto se re - fiere a los problemas étnicos y demográficos de México y - no será ajena a ciencia alguna en sus varios aspectos de - tarea constructora de un sólido sistema administrativo.

La Comisión Intersecretarial Para la Organización Acadé - mica de la Administración Ppublica Mexicana, propuesta pa - ra dar unidad y sentido a la Organización Administrativa, - sería en consecuencia una Institución Científica y su obra de estructuración, de ajuste y de perfeccionamiento, obra - de la ciencia al servicio de la vida social. En esta obra - colaborarían eficazmente, todas las instituciones cientí - cas del Estado, de acuerdo con un programa real é inmedia - to, formulado y puesto en práctica por la Comisión de ante - cedentes.

Las medidas propuestas para el mejoramiento del personal, son en concreto de naturaleza científica, basándose - en consideraciones Psicológicas y en datos de la realidad-burocrática.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- CHAVEZ OROZCO LUIS - Historia de México 1808-1836 - México Ed. Patria - 1947.
- 2.- CORTINA A - Coloquio Sobre los Organismos Administrativos Para la Socioplaneación Socio-Económica - Derecho Administrativo y Administración Pública - Facultad de Derecho - UNAM 1965.
- 3.- FROMM ERICH - El Miedo a la Libertad - Buenos Aires - Ed. Paidós - 1957.
- 4.- GARCIA VALENCIA ANTONIO - Las Relaciones Humanas en la Administración Pública Mexicana - México - Ed. Porrúa - 1958
- 5.- GONZALEZ CASANOVA PABLO - La Democracia en México - México ERA S.A. - 1965.
- 6.- HALBWACHS MAURICE - Las Clases Sociales - México - Fondo de Cultura Económica - 1964.
- 7.- KELSEN HANS - Teoría General del Derecho y del Estado - México UNAM - 1949.
- 8.- LAUFENBURGER H - La Intervención del Estado en la Vida Económica - Versión Española de Gabriel Franco - México - Fondo de Cultura Económica - 1942.
- 9.- LASKY HAROND J - El Estado Moderno - Introducción de Teodoro González García - BOSCH Barcelona - 1932.
- 10.- LASKY HAROLD J - El Liberalismo Europeo- Un Ensayo de Interpretación - Versión Española de Victoriano Miguez - México Fondo de Cultura Económica - 1939.
- 11.- LASKY HAROLD J - Introducción a la Política - Buenos Aires Ed. Siglo XX - 1960.
- 12.- LASKY HAROLD J - Los Sindicatos de la Nueva Sociedad - México - Fondo de Cultura Económica - 1957.

- 13.- M. BLAU PETER - Las Burocracias en la Sociedad Moderna - Buenos Aires - Ed. Paidós - 1962.
- 14.- MANNHEIM KARL - Diagnóstico de Nuestro Tiempo - México - Fondo de Cultura Económica - 1966.
- 15.- MANNHEIM KARL - Libertad y Planificación Social - México Fondo de Cultura Económica - 1942.
- 16.- MENDEZ FRANCE PIERRE - La República Moderna - Proposiciones Trad. José Ballester Gonzalvo - Madrid Aguilar - 1963
- 17.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO - La Administración Pública en México - México - 1942.
- 18.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO - Las Clases Sociales - México - Ed. Porrúa - 1967.
- 19.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO - Sociología de la Burocracia - Instituto de Investigaciones Sociales UNAM - 1958.
- 20.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO - Teoría de los Agrupamientos Sociales - México UNAM - 1963.
- 21.- MUÑOZ AMATO PEDRO - Introducción a la Administración Pública - México - Fondo de Cultura Económica - 1954.
- 22.- MORROE BERGER - Burocracia y Desarrollo Económico - Revista Mexicana de Sociología UNAM - Año XX Vol. Núm. 2 - Mayo - Agosto, 1958.
- 23.- MYRDAL GUNNAR - El Estado del Futuro - México - Fondo de Cultura Económica - 1961.
- 24.- ORTIZ URBINA ANTONIO - El Derecho como Expresión de la Burocracia - Tesis Facultad de Derecho UNAM - 1968.
- 25.- PICHARDO PAGOSA I - Problemas de la Organización Administrativa de la Planeación Económica - Tesis Facultad de Derecho UNAM - 1964.
- 26.- RANGEL COUTO HUGO - El Proceso de la Socioplaneación - -

México - Economía Política, Escuela Superior de Economía
I.P.N. Vol. II No.1 enero-marzo 1965.

- 27.- RUGGIERO G - Historia del Liberalismo Europeo - Trad. Es
pañola de C.G. Posada - Madrid - Ed. Pegasso - 1944.
- 28.- RUSSELL BERTRAND - Autoridad e Individuo - México - Fon-
do de Cultura Económica - 1954.
- 29.- SANCHEZ MIRELES ROMULO - México 50 Años de Revolución -
(T.II).
- 30.- SERRA ROJAS ANDRES - Derecho Administrativo - México - -
Ed. Porrúa - 1965.
- 31.- TRUEBA URBINA ALBERTO - Legislación Federal del Trabajo-
Burocrático - México - Ed. Porrúa - 1964.
- 32.- WATERSON ALBERT - Planeación de la Planificación de la -
Alianza para el Progreso - México - Centro de Estudios -
Monetarios Latinoamericanos - 1963..
- 33.- WEBER MAX FROM - Economía y Sociedad - México - Fondo de
Cultura Económica T.IV - 1944.
- 34.- WEBER MAX FROM - Essays in Sociology - Trad. H.H. Gerth-
y C. Wright Mills - Nueva York, Oxford University, Press
1946.
- 35.- WEBER MAX FROM - The Teory of Social and Economic Organi-
zación - Trad. A.M. Henderson y Talcot Parson - Nueva -
York, Oxford University Press - 1947.
- 36.- ZENDEJAS ARELLANO ALICIA - La Planificación en México y-
sus Fundamentos Socio Jurídicos - Tesis Facultad de Dere-
cho UNAM 1965.
- 37.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- 38.- LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.

- 39.- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO,-
Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitu-
cional Ed. Andrade, S.A. - México - 1963.
- 40.- LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE -
LOS TRABAJADORES DEL ESTADO Y DISPOSICIONES CONEXAS, Mé-
xico - Ed. Andrade, S.A. - 1963.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

ESTADÍSTICA