



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD NACIONAL DE MEDICINA VETERINARIA
Y ZOOTECNIA

"ANALISIS SOBRE LA ADMINISTRACION
PUBLICA AGROPECUARIA EN MEXICO"
(PARTICIPACION DEL M. V. Z.)

TESIS PROFESIONAL

N. ALFONSO BAÑOS CRESPO

MEXICO, D. F.

1976



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD NACIONAL DE MEDICINA VETERINARIA
Y ZOOTECHNIA

**"ANALISIS SOBRE LA ADMINISTRACION
PUBLICA AGROPECUARIA EN MEXICO"**
(PARTICIPACION DEL M. V. Z.)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
MEDICO VETERINARIO ZOOTECNISTA
P R E S E N T A
N. ALFONSO BAÑOS CRESPO

Asesor: M. V. Z. ALFREDO AGUILAR V.

Administrador de Empresas Agropecuarias

A MIS QUERIDOS PADRES:

SERAFINA Y FAUSTO

Y TIOS

CATALINA Y OTHON,

NO OLVIDANDO JAMAS EL ESFUERZO QUE HICIERON
PARA CONCLUIR MIS ESTUDIOS

A MIS AMADOS HERMANOS TOÑA, LALO,
JOSE, VICTOR, FRANCIS Y CHAVE, CO
MO HUMILDE EJEMPLO Y ESPERANDO --
QUE CON ELLA SEPAN COMPRENDER QUE
LA VOLUNTAD Y EL DESEO DE SUPERA-
CION PUEDEN VENCER MUCHAS VISCICI
TUDES

A MIS QUERIDOS TIOS Y PRIMOS

AL DISTINGUIDO MAESTRO Y AMIGO
M.V.I ALFREDO AGUILAR VALDES

POR SU CONSTANTE Y VALIOSA AYUDA
QUE ME BRINDO PARA REALIZAR
ESTE TRABAJO

A MIS APRECIADOS Y DISTINGUIDOS
MAESTROS

A NUESTRA RESPETABLE Y QUERIDA
FACULTAD DE MEDICINA VETERINARIA
Y ZOOTECNIA POR LA OPORTUNIDAD QUE
ME BRINDO PARA ESTUDIAR LA PROFESION

ANALISIS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA AGROPECUARIA EN --
MEXICO

(PARTICIPACION DEL M.V.Z.)

I.- Introducción.	1
II.- Material y Métodos.	5
III.- Desarrollo.	6
1) Teoría de la Administración Pública.	6
1.1. Definición.	6
1.2 Los procesos Administrativos del Gobierno.	8
1.3. Relación de la Administración Pública con otras Ciencias.	11
1.3.1. Administración Pública y Derecho.	11
1.3.2 Administración Pública y Cultura.	16
1.3.3. Administración Pública y Economía.	20
2) Diferencia entre Administración Pública y Privada.	27
2.1. Principales características que diferencian una administración de -- otra.	27
3) La Administración Pública en México.	31
3.1. La Burocracia como factor determinante en la Administración Pública Agro	33

pecuaria.	
3.2. El Estado, empleador del burócrata.	35
4) La planificación como proceso principal de la Administración Pública.	46
4.1. Aspectos Administrativos de los planes de desarrollo.	57
5) Presupuesto.	76
5.1. ¿Qué es un Presupuesto?	76
5.2. Aspecto Administrativo del Presupuesto.	89
5.3. Presupuesto Funcional o por actividades.	93
5.4. Presupuesto de Inversión.	96
5.5. Presupuesto por Programa.	97
6) Breve estudio acerca de las Reformas que persigue el Gobierno Federal en México.	107
6.1. Reforma Administrativa.	107
6.1.1. Objetivo Básico	111
6.1.2. Instrumentación de los mecanismos.	112
6.1.3. Aspectos mínimos.	122
6.2. Reforma Educativa.	127
6.2.1 Reforma a la Educación Rural .	129
6.2.1 Reforma Universitaria	131
7) Estudio de los mecanismos Administrativos que rigen el funcionamiento de las distintas Dependencias Gubernamentales.	151

del Poder Ejecutivo, Empresas Descentrali-
zadas y de Participación Estatal y Orga-
nismos Internacionales en las que el M.V.Z.
puede y/o debe colaborar con su prepara-
ción profesional.

7.1. Secretarías de Estado.	155
7.1.1. Sría.de Agricultura y Ganade- ría.	156
7.1.2. Sría.de la Defensa Nacional	173
7.1.3. Sría. de Educación Pública	175
7.1.4. Sría. de Industria y Comer- cio.	178
7.1.5. Sría.de la Presidencia.	183
7.1.6. Sría.de la Reforma Agraria.	186
7.1.7. Sría.de Recursos Hidráulicos.	190
7.1.8. Sría.de Salubridad y Asisten- cia	195
7.1.9. Sría.de Obras Públicas, y — Sría.del Patrimonio Nacional	198
7.2. Organismos Descentralizados.	199
7.2.1. Comisión Nacional de Zonas - Aridas. (CONAZA)	200
7.2.2. Compañía Nacional de Subsis- tencias Populares: (CONASUPO)	202
7.2.2.1. Bodegas Rurales Co- nasupo S.A.(BORUCON- SA).	204
7.2.2.2. Centros Conasupo de Capacitación Campe-	204

sina.(CECONCA)	
7.2.2.3. Leche Industrializa <u>da</u> da Conasupo. (LICONSA)	205
7.2.2.4. FIDEICOMISO	206
7.2.3. Fondo Nacional de Fomento -- Ejidal (FONAFE)	206
7.2.4. Industrial de Abastos (IDA)	208
7.2.5. Instituto Mexicano de Comer- cio Exterior. (IMCE)	209
7.2.6 Instituto Nacional para el - Desarrollo de la Comunidad - (INDECO)	210
7.2.7 Instituto Nacional Indigení <u>s</u> ta (INI)	211
7.2.8 Instituto Nacional de Protec <u>ci</u> ción a la Infancia (INPI)	213
7.3. Empresas de Participación Estatal - Mayoritaria.	214
7.3.1. Alimentos Balanceados de Mé- xico (ALBAMEX)	214
7.3.2. Aseguradora Nacional Agríco- la Ganadera. (ANAGSA)	216
7.4. Organismos de Crédito.	218
7.4.1. Banco Nacional de Crédito Ru <u>u</u> rual S.A.	218
7.4.2. Banco de México (FIRA)	220

8) Organismos Internacionales.	223
8.1. Organismos para el Desarrollo de la Agricultura y la Alimentación (FAO)	223
8.2. Organización Panamericana de la Salud (OPS) Regional de la OMS.	224
8.3. Banco Interamericano de Desarro llo (BID)	224
9) El Médico Veterinario en la Docencia.	226
9.1. Importancia de la Docencia.	226
9.2. Definición de Docencia Universita ria.	226
9.3. Funciones de la Docencia Universi taria.	227
9.4. Algunas Actividades Positivas en la Enseñanza.	229
IV. DISCUSIONES.	251
V. CONCLUSIONES.	252
VI. BIBLIOGRAFIA.	254

I. INTRODUCCION

Aproximadamente el 50% de la población económicamente activa de México se dedica al campo. Nuestro ritmo de crecimiento demográfico general se encuentra entre los más altos del mundo, pero aún no se ha conseguido que el crecimiento ganadero iguale proporcionalmente al crecimiento industrial, comercial y de servicios.

¿Quiénes son los que sufren las consecuencias de este lento desarrollo agrícola-ganadero? En primer lugar la gran mayoría de los 25 millones de mexicanos que viven de esta actividad y cuyo promedio anual de ingresos alcanza únicamente niveles de subsistencia; en segundo lugar, el resto de la población económicamente activa que resiente la baja tasa de crecimiento agropecuario, pues la tasa de aumento de la demanda es mayor que la del incremento de la oferta.

En cuanto a la población con ocupaciones agropecuarias, se deriva una situación grave: No mejora su nivel de vida, ni aumenta su poder adquisitivo, quedando entonces al margen de la población consumidora; la falta de consumo de este grupo de mexicanos y un lento crecimiento del mercado para las industrias, comercios y servicios detiene el desarrollo del país.

El 50% de la producción nacional agropecuaria proviene de explotaciones de propiedad privada en su mayoría que solamente constituyen el 10% de la población rural. El otro 50% de la producción nacional del campo -

es generada por el 90% de la población dedicada a la - - agricultura y constituida por ejidos y comunidades agrarias.

En términos generales, la pequeña propiedad ha conseguido mayor productividad que el ejido, gracias a los mayores conocimientos y elementos económicos con - que cuentan los pequeños propietarios.

El avance tecnológico de esta era hace posible superar muchas dificultades propias de la agricultura y la ganadería, en los países y regiones donde la técnica se ha aplicado, se ha logrado la autosatisfacción - de necesidades internas de productos agropecuarios.

El análisis del desarrollo de México en los últimos años permite verificar que los factores de la expansión son los mismos que impulsaron al crecimiento de los países hoy en desarrollo. Los factores determinantes para el desarrollo del País, han sido principalmente; el incremento del empleo, la planeación administrativa, el adelanto tecnológico y el crecimiento del capital.

Como dentro del marco en que nos desarrollamos, la educación superior responde más bien a la demanda social que a la económica, las universidades mexica--nas deben mantenerse en un proceso constante de evolu--ción, lo cual implica la responsabilidad de someter la - educación universitaria a una planeación de su crecimiento, dirigido al campo de la administración pública agropecuaria.

El sistema educativo debe transformarse con suficiente rapidez, no sólo para enfrentarse con éxito - a las necesidades crecientes y cambiantes de la sociedad en función de su desarrollo económico y social, sino también para ejercer una influencia mayor en la orientación agropecuaria.

Resulta natural suponer que toda posibili--dad de cambio será mayor, más rápida y menos problemática si se estudian por anticipado y por técnicos especializados en la materia los problemas, tratando de aplicar sistemas y procedimientos lógicos y correctos.

La evolución histórica, el mejoramiento de los cuadros técnicos del País, la voluntad de los mexicanos para alcanzar mejores niveles de vida y la decisión del gobierno a fin de aprovechar al máximo los recursos humanos, naturales y presupuestales de que dispone la --nación, han situado a México en los inicios de una nueva etapa, la de la planeación agropecuaria, económica y social dentro de la cual destaca el programa del sector público para períodos futuros.

El aumento creciente de las funciones encomendadas al gobierno, en la actualidad demanda el empleo de gran cantidad de gente que integre la maquinaria del sector público y para ello se hace necesario dar mayor - precisión a los objetivos de la Administración Pública - y con base en ellos, reformar su organización así como - sus métodos de trabajo.

Sin embargo, pocas veces pensamos en aplicar nuestros conocimientos y en otorgar nuestros servicios profesionales dentro de la Administración Pública, que tiene como finalidad la satisfacción de las necesidades de tipo colectivo y social, hasta vemos y sentimos - desprecio el trabajo que estos organismos nos ofrecen.

El propósito y objetivo académico de esta tesis, es indicar a los estudiantes de Medicina Veterinaria y Zootecnia, las diferentes Dependencias dentro del sector Gubernamental donde puedan desempeñar sus actividades profesionales y así conquistar los puestos que actualmente se encuentran ocupados por profesionales de otras disciplinas. Esto es con el objeto de mejorar la productividad del campo mexicano, aplicando técnicamente los conocimientos en todos los tipos de Empresas Agropecuarias.

Para esto, vamos a adoptar una definición restringida de la Administración Pública, que enfoca - ciertos procesos de gobierno, por que constituyen los elementos esenciales de la aplicación administrativa de las normas políticas y son, por lo tanto, de gran importancia en el funcionamiento de todo sistema político.

II.- MATERIAL Y METODOS.

El material que utilizamos para el mejor desarrollo del presente trabajo consiste básicamente en la recopilación de información bibliográfica acerca de los conceptos generales sobre la teoría de la "Administración Pública", de autores que en nuestro país son los más consultados y de los que escogimos algunos de sus principales capítulos que consideramos útiles para el conocimiento general de la mencionada teoría.

El método de investigación consistió en llevar a cabo como parte segunda; un amplio análisis de las diversas secretarías de Estado e Instituciones descentralizadas y de participación Estatal, en las que la función del M.V.Z. como profesional del sector agropecuario es necesaria, demostrándolo a través de la reseña de actividades que puede desempeñar de acuerdo a los planes de acción que las Instituciones poseen dentro de sus atribuciones. Se realizaron visitas con el fin de investigar en la forma más práctica posible el papel que debe y puede desempeñar el M.V.Z. en la Administración Pública, desde luego en el terreno básicamente agropecuario, además de que se recopiló el material suficiente para poder cumplir con nuestro objetivo mediante el análisis metodológico de los organigramas.

Nuestro método se completó, con la interpretación que se hizo del material que contiene el Manual de Organización del Gobierno Federal en su publicación más reciente editada y actualizada a la fecha.

III.- DESARROLLO

1.- Teoría de la Administración Pública.

1.1. Definiciones.

Algunas de las definiciones que el estudiante - de M.V.Z. debe de conocer son las siguientes:

"La Administración Pública es la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado".
(13)

El Profesor Fritz Marstein Marx, en su libro -- "Elements of public administration" Define a la Administración como "toda acción encaminada a - convertir un propósito en realidad positivo" y, añade "es el ordenamiento sistemático de hechos y el uso calculado de recursos aplicados a la - realización de un propósito preeviendo los obstáculos que puedan surgir en el logro del mismo. Es la supervisión del trabajo y material que se emplean para realizar el fin propuesto, de modo que se lleve a cabo al más bajo costo de ener--gía, tiempo y dinero." (9)

Luther Gulick, Define la "Administración Públi-

ca" como aquélla actividad encaminada a hacer - que las cosas se hagan de acuerdo con ciertos objetivos y añade; "Es un sistema de conocimientos por medio del cual los hombres establecen - relaciones, predicen resultados e influyen en - las consecuencias de cualquier situación en que se organizan para trabajar unidos en el logro - de un propósito común". (10)

"La Administración Pública consiste en todas -- aquéllas operaciones que tienen por fin la realización o actuación de directrices públicas".- (32)

Se estima la definición apropiada para la Administración Pública de los recursos agropecuarios como:

"El Conjunto de ciencias que se encargan de la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los fines del gobierno en relación con el sector agropecuario".

O bien finalmente:

"El Conjunto de principios científicos en los - cuales debe basarse todo gobierno para el uso - racional de todos los elementos que concurren - al complejo: suelo-agua-atmósfera-planta-hombre" (López Llanes J. y Aguilar Valdés A.)

Más definiciones podrían mencionarse, pero bastan las presentadas para conocer el contenido -

general de las mismas ya que todas mencionan -- tres elementos básicos.

Primero un propósito, una meta, un fin, un objetivo. Segundo, un sistema, un método, un procedimiento para realizarlo; y tercero un proceso de vigilancia, de supervisión que tiene por objeto hacer que los fines se realicen con un mínimo de recursos. De modo que, la Administración en general para todos los autores sobre esta materia significa un proceso por medio del cual se establecen sistemas de ejecución y vigilancia para llevar a cabo un propósito con el mínimo de tiempo, energía y materiales, y dicho de otro con la mayor eficiencia.

Por lo tanto el contenido de la Administración Pública como actividad varía en el tiempo y en el espacio. No puede elaborarse un patrón que sea válido para todos los países, ni mucho menos para todas las edades. El área de esta actividad, cambia de acuerdo con el grado de desarrollo, el momento histórico, la situación geográfica y otros factores.

1.2. Los Procesos Administrativos del Gobierno.

Cada sociedad políticamente organizada tiene su propia configuración de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras formas de expresión humana en respuesta a las cuestiones siguientes: ¿Quiénes han de dirigir la conducta de los ciudadanos y encauzar los procesos socia

les mediante el ejercicio del poder público? --
 ¿Cuáles deben ser los propósitos del Estado y -
 las normas para lograrlas? ¿Cómo deben ordenar-
 se los procesos y las normas para lograrlas? --
 ¿Cómo deben ordenarse los procesos y las insti-
 tuciones del gobierno? ¿De qué modo deben ac- -
 tuar los gobernantes y gobernados en sus rela-
 ciones políticas? ¿En qué forma y grados deben
 fijarse los límites de la autoridad y de las --
 libertades de los ciudadanos? Tales son los pro
blemas de naturaleza, justificación, fines, ad-
 ministración y límites del gobierno.

Entonces la Administración Pública es el gobier
no, es decir todo el conjunto de conducta huma-
 na que determina como se distribuye y ejerce la
 autoridad política. En general se utiliza en el
 ideal de perfeccionar las referidas actividades
 gubernamentales para que sirvan con mayor inten
sidad a los ideales colectivos. Es un movimien-
 to de acción, de reforma, que persigue implaca-
 blemente la corrupción y la ineficiencia.

Para los propósitos de esta tesis vamos a adop-
 tar un definición más restringida de la Adminis-
 tración Pública que enfoca ciertos procesos de
gobierno, porque constituyen los elementos esen
ciales de la aplicación administrativa de las
 normas políticas y son, por lo tanto, de gran -
 importancia en el funcionamiento de todo siste-
 ma político. (13)

Son los siguientes:

- 1.- Planificación: La formulación de programas, especialmente la integración del plan a lar go plazo de todo el gobierno, incluyendo la formulación de presupuestos y las funciones relacionadas de administración financiera;
- 2.- Administración de personal: La elección, -- educación y dirección de las personas que -- han de participar en las tareas gubernamentales proporcionando el factor más decisivo de toda situación administrativa, la cali-- dad humana como especial referencia a los -- problemas de relaciones humanas en el trabajo;
- 3.- Organización y Métodos; La ordenación de -- las estructuras institucionales desde los -- puntos de vista de la dirección de trabajo las jerarquías y relaciones de autoridad, -- los controles, los grados de centralización y descentralización, la coordinación, la -- sistematización de los procedimientos, y -- otros asuntos conexos;
- 4.- Relaciones de la rama ejecutiva con el pú-- blico y con las ramas legislativa y judi-- cial; el sistema de gobierno en su signifi-- cación total, incluyendo consideraciones es-- pecíficas sobre las relaciones de sus diver sas partes y la responsabilidad de los ad--

ministradores ante el pueblo.

En nuestro análisis trataremos de reconocer las relaciones de estos procesos con el resto de la realidad social, aprovechando las enseñanzas pertinentes de las demás ciencias sociales, sin pretensiones exageradas de autonomía o sistematización científica, sino más bien con realismo y humildad en cuanto a las limitaciones de esta disciplina en la actual etapa de su desarrollo.

En resumen, la Administración Pública es la fase 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. (16).

1.3. Relación de la Administración Pública con otras ciencias.

1.3.1. Administración Pública y Derecho.

La Administración Pública tiene estrecha relación con el Derecho que es el conjunto de normas sancionadas por el Estado, que se identifica como el cuerpo de preceptos vigentes y su aplicación en las distintas formas de administrar justicia. Por eso muchos de los estudios llamados de Administración Pública, son en realidad estudios sobre derecho constitucio--

nal, administrativo o derecho público en general. Es de hacerse notar que, en general, en todos los países los estudios sobre Administración Pública se iniciaron como estudios jurídicos, para pasar después al enfoque político; hasta que se aceptó a la Administración Pública como disciplina científica autónoma, distinta del derecho, de la política, de la economía, aunque se relacione con ellas.

Es cierto que algunas Escuelas estudian el Derecho con enfoques más amplios, en atención a criterios filosóficos, históricos y sociológicos, preocupándose también por los problemas de como debe ser. Sin embargo, lo que prevalece en la profesión legal es la tarea de conocer y -- aplicar el derecho tal como es, separándolo de las gestiones relacionadas con la legislación, con la formulación de las normas. El problema administrativo en la fase ejecutiva es distinta de la función judicial. Es verdad que exige, igualmente, el conocimiento, la interpretación y la aplicación de las leyes, pero su principal medio de acción no consiste en determinar derechos y obligaciones resolviendo controversias en procedimientos judiciales. Toda situación administrativa tiene sus elementos jurídicos

y viceversa, toda situación jurídica -- tiene sus elementos administrativos. Tan erróneo es distinguir como identificar -- absolutamente estas dos realidades complementarias, cada acto administrativo -- está basado directa o indirectamente en una norma jurídica, pero su significación completa no se deriva de esa base legal, pues la administración consta en gran parte de elementos discrecionales.

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

En algunos países prevalece la noción de que es suficiente analizar la Administración Pública con ese enfoque legalista -- de ámbito muy limitado. En estos casos, el pensamiento teórico y práctico sobre la Administración Pública se reduce al -- conocimiento de lo que disponen los preceptos legales aclarando su significación lógica en cuanto a las formas de organización, funciones, jerarquías, relaciones de autoridad y otros aspectos, pe

ro sin entrar en la administración de -- esos preceptos. Casi siempre se le identifica como Derecho Administrativo.

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

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

A veces se pretende imponer normas que -- no están ajustadas a las condiciones del ambiente. Se puede dar el caso de decretarse un sistema de administración de -- personal basado en el principio del mérito, sin mediar esfuerzos suficientes para que sean comprendidos y aceptados, para conseguir y capacitar funcionarios -- que puedan administrar con eficiencia, -- para que su organización y procedimientos sean eficaces dentro de las exigencias de adaptación.

Es cierto que en algunas situaciones la desconfianza es el motivo que se esconde detrás de esta actividad mezquina respecto a las posibilidades de la discrecionalidad administrativa. El poder legislativo quiere protegerse contra abusos por -- parte de los funcionarios ejecutivos. Según veremos más adelante el control legislativo puede ser en ciertas circunstancias un valor de rango más alto que -- la eficiencia administrativa. Pero lo que queremos subrayar aquí es la falacia de ignorar la importancia de las facultades discrecionales para el cumplimiento eficaz de los programas públicos. El sacrificio parcial de la clase administrativa cuando las circunstancias lo exijan, debe estar informado por decisiones conscientes, basadas en todos los elementos--

de juicio. Se requiere una comprensión - cabal en cuanto a límite de eficacia de las leyes, la necesidad de complementar-- las con la administración, la verdadera naturaleza de los valores en conflicto, y las relaciones respectivas de estos valores con los medios disponibles, bien - - sean de control legislativo o de eficiencia administrativa. Sólo así puede haber un esfuerzo inteligente por lograr el mejor equilibrio posible. (16)

1.3.2. Administración Pública y Cultura.

Por cultura debemos entender ante todo, - la pauta y artefactos distintivo de un - grupo humano, así como su modo general - de vida, aunque constituido por partes - que tienen algo de existencia indepen- - diente y que también actúan recíproca- mente unas con otras. Damos por sentado- que el concepto de cultura representa un respetable instrumento científico, y que resulta adecuado y útil aplicar este concepto al análisis de las complejas Sociedades Contemporáneas, sin dejar de reconocer que nuestro uso es impreciso y que, característicamente, nos conduce tan sólo a la fase de visión interior y de hipótesis de las ciencias sociales. (23) -- Aunque se reconoce generalmente la relación entre la Administración Pública y- las otras fases complementarias del Estado

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

Hay ciertos países donde el ambiente cultural no ofrece condiciones favorables -- para que el gobierno sea honrado y efi--ciente. Así, por ejemplo; se practican impunemente el soborno, la malversación de fondos y otras formas de corrupción -- administrativa, y no existe en la sociedad un consenso de desaprobación sufi- -- cientemente articulado o intenso para po--ner coto a tales irregularidades. En -- ciertos casos, la actividad de los ciuda--danos y de otros líderes frente al go--bierno es de puro cinismo. Se le consi--dera como un mero escenario de la lucha por el poder, donde cada competidor tie--ne el solo objetivo de satisfacer sus -- ambiciones egoístas, no se concibe el -- sistema político como un instrumento del pueblo para enriquecer y distribuir el patrimonio colectivo, tanto espíritu--al como material. Tampoco, se alcanza --

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

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

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

En la Administración Pública casi todo -- el interés al principio, era por crear -- instituciones, reorganizar, implantar --

nuevos sistemas de trabajo, mientras que actualmente se da mayor importancia al factor humano y se dedica más atención a los aspectos de educación y de liderato. La concepción mecanicista ha ido cediendo terreno a la de las "relaciones humanas".

El sistema de mérito en la administración de personal fué en los comienzos un medio de acabar con los privilegios partidistas y los favores personales. Como tal, su aplicación se caracterizó por un grado muy alto de rigor mecánico. Así -- tenía que ser. La Ley específica fué en -- sus disposiciones, los reglamentos completa ron la minuciosidad del mandato legislativo y la administración del sistema altamente centralizada en todos sus aspectos, pasada la primera etapa estableció -- el sistema sobre la base del mérito, -- -- ahora comienza a condenarse el exceso de mecanismo como una camisa de fuerza que entorpece y desalienta la iniciativa de los administradores. También es importante entender bien la relación entre los -- procesos básicos de la cultura y los problemas de la Administración Pública. No se trata únicamente de comprender la dinámica social y conseguir medios efectivos para orientarla. Es preciso, además percatarse de las repercusiones que las reform as gubernamentales pueden tener sobre --

las formas fundamentales de la cultura.- Así, por ejemplo, puede constituir un no table fracaso y hasta convertirse en ins trumento de destrucción un plan de desarrollo industrial que formule y ejecute funcionarios encerrados dentro de una es pecialización sin tomar en cuenta los -- efectos de la industrialización en las -- preferencias valorativas de la gente, en las relaciones de familia, en la persona lidad y en muchos otros aspectos de la cultura. Por eso la preparación del personal debe de estar orientada por el conocimiento de las relaciones entre la -- cultura y la Administración Pública (16)

1.3.3. Administración Pública y Economía.

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

Las teorías marxistas llegan hasta a as signarle el papel dominante. Según ellas; la peculiar naturaleza de las relaciones económicas domina la configuración total de la cultura, La superestructura -- social en sus aspectos artísticos,-

religiosos, políticos, jurídicos, en todas sus fases, está determinada por las formas básicas de actividad económica. - Así la lucha de clases es la clave de todo el sistema social basado en la economía capitalista. El gobierno no es más - que el comité ejecutivo de la clase dominante. Sólo un cambio en las raíces económicas puede transformar el sistema de vida.

La tradición liberal democrática, aunque generalmente no acepta la interpretación económica de la historia, reconoce la importancia de las relaciones económicas. - Es cierto que difiere en forma irreconci^liable de los procedimientos marxistas. Estos postulan el colapso inevitable del capitalismo culminado en la revolución y dictadura del proletariado, como etapas de transición en que la reforma económica ha de imponerse con sacrificio de todo lo que pueda obstaculizarla. Finalmente, este proceso conducirá a la verdadera democracia, sin división de clases ni sistema político basado en la coacción.

Del otro lado, en el sector democrático, tanto las corrientes más conservadoras como las más reformistas, defienden la tesis del cambio legal y pacífico por los cauces del gobierno representativo, con protección de los derechos y las libertades

fundamentales de la cultura occidental. Las diferencias internas en este campo -- se refieren al mayor o menor grado de -- participación gubernamental en los proce sos económicos y las correspondientes li mitaciones de la iniciativa privada. Los conservadores de hoy tienen más confianza en la eficacia del mercado libre para orientar las actividades de producción y distribución mediante los ajustes de la demanda y la oferta, reflejados en el ín dice rector de los precios. Los reformis tas señalan las imperfecciones de este -- sistema y proponen que el gobierno las -- corrija, actuando como orientador de la economía por medio de contro les, incenti vos y empresas propias. Pero ambos ban-- dos coinciden en atribuir al gobierno la misión de fomentar la producción y hacer más equitativa la distribución de la riqueza colectiva. El desacuerdo es sólo -- cuestión de grado que va disminuyendo.

No procede analizar aquí la sustancia de este debate que constituye el dilema cen-- tral de nuestra época. Precisamente de -- él únicamente por la luz que arroja so-- bre la advertencia de que la administra-- ción pública y la economía son manifesta-- ciones complementarias de la cultura en íntima y constante interacción, En oposición a la tesis marxista, la posición de demo crática postula que el gobierno contro

lado por el pueblo puede transformar la economía en un proceso de evolución hacia formas más eficientes y equitativas. No admite la subordinación inexorable de la política a los intereses de una clase dominante. Pero ambas ideologías coinciden al reconocer la compenetración de la economía y la política.

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

En cualquier sitio y época, la eficiencia de la administración Pública resulta determinante para la solución de los pro

blemas económicos. Ahora bien, en los -- países que necesitan un mejoramiento con siderable de su eficiencia económica, es siempre dramática y a veces trágica la -- significación del elemento administrati vo. Una y otra vez la experiencia repi-- te la lección de que es imposible efec-- tuar reformas económicas sin basarse en prácticas adecuadas de gobierno. Cuando se ignora esta relación, los remedios re sultan efímeros y a veces contraproducen tes. El despilfarro puede alcanzar des-- pilfarros muy grandes.

Hay países en que la Administración Pú-- blica es un instrumento de explotación -- en manos de la clase dominante. El poder económico excesivamente concentrado por falta de equidad en la distribución de -- la riqueza, domina los procesos políti cos. Se excluye del sufragio a grupos -- numerosos de la población, la dependen-- cia económica exige la lealtad política, es frecuente la compra del voto, se prac tica el soborno por diversos medios, y -- las distintas formas de corrupción minan al gobierno. En estas condiciones cual-- quier esfuerzo por mejorar la rama ejecu tiva tiene que reconocer el dato básico del control económico. La reforma de este sector resulta en algunos casos, sencillamente imposible. ¿Cómo puede esta--

blecerse en estas circunstancias un sistema racional de planificación, presupuestos o administración fiscal? los cambios específicos que se efectúen dentro de las limitaciones apuntadas pueden servir para perfeccionar la injusticia. Es cierto sin embargo, que en momentos de transición el aumento de la eficiencia gubernamental puede convertirse en el factor decisivo para transformar el "statu quo".

Si tomamos como ejemplo otras situaciones sociales, será más fácil aclarar la influencia de las condiciones económicas en las formas y los procesos de la Administración Pública. Cuando un gobierno se dedica a la orientación de los procesos económicos, su administración pública deberá ser eficiente y vigorosa y estar organizada en las formas más adecuadas para dicho propósito. Esto es cierto tanto en el caso de la economía dirigida de los países comunistas y de socialismo democrático como en sistemas de mercado libre en que la participación gubernamental sea limitada, pero positiva. Aún en esta última alternativa las tareas de regular y complementar las operaciones privadas para corregir las imperfecciones de la competencia y hacer más equitativa la distribución de bienes, son sumamente

difíciles y exigen formas especiales de
organización y procedimientos. (16)

2.- Diferencia entre Administración Pública y Privada.

Ahora bien, en cuanto a la significación recíproca -- de la Administración Pública y la Privada ocurre lo contrario; que tradicionalmente ha prevalecido el empeño de identificarlas. Por eso procede aquí un es--clarecimiento que contrarreste las tendencias de --asimilación, llevándolas a un justo equilibrio donde se reconozca también la importancia de las diferen--cias.

En la solución de estos problemas se producen cier--tos principios de aplicación general. Las normas bá--sicas de programación, división del trabajo, relacio--nes de autoridad, organización de funciones y respon--sabilidades, presupuestos, contabilidad, personal y --otros aspectos son útiles en todos los tipos de ad--ministración. Pero esto es cierto únicamente en --cuanto se tomen los principios más fundamentales co--mo normas flexibles, adaptándose a las peculiarida--des de cada asociación. Las características distin--tivas determinan en gran parte las formas particula--res de administración.

2.1. Principales características que diferencian una administración de otra.

Veamos cuáles son las características fundamen--tales que dan perspectiva a las comparaciones --más particularizadas.

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

reses de un individuo o grupo.

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

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

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

Lo que importa en el contexto presente es advertir como ésta caracterización del gobierno impone peculiaridades a su administración. Podemos ennumerar algunas consecuencias:

- a) La tarea gubernamental es enorme, compleja, difícil. El tamaño de las operaciones, la multiplicidad de los propósitos y la complejidad de los programas exigen formas especiales de administración.
- b) La universalidad y soberanía del gobierno supone que éste ha de resolver los conflictos de intereses privados, tratando de alcanzar el máximo posible de bienestar general. para

esta función hay requisitos de imparcialidad y equidad que condicionan la conducta administrativa, distinguiéndola de las empresas privadas. Son evidentes las manifestaciones de este rasgo característico.

- c) El gobierno es responsable ante el pueblo. - Sus actuaciones están constantemente expuestas a la publicidad y a la crítica. las opiniones de esa autoridad superior son muy diversas y variables. Cualquier asunto puede convertirse en un ingrediente explosivo para la opinión pública. Sin duda, la administración gubernamental tiene que adaptarse a tales exigencias con mayor apego que la privada. En un sistema democrático el carácter representativo del gobierno acentúa esta peculiaridad.
- d) Los gobernantes, desde los más altos en la jerarquía hasta los de nivel inferior, representan a un poder inmenso de coacción, frente al cual se requieren protecciones especiales. Sus actuaciones deben estar controladas por la supervisión de sus colegas, del pueblo, y sobre todo, de su propio sentido de responsabilidad. Esto presupone procedimientos, actitudes y formas de organización especiales que limiten la autoridad evitando su abuso.

- e) La eficiencia de una entidad gubernamental - no debe medirse por la maximización de sus - ingresos o la minimización de sus gastos, si no por la calidad o intensidad con que realice los propósitos públicos. Es una equivocación común la de juzgar al gobierno en término de sus ganancias y pérdidas -como si fuese una empresa privada- con el empeño de que gaste poco, no incurra en deudas y mantenga sus presupuestos equilibrados. A menos que - el gobierno sea un negocio de los gobernantes, su eficiencia siempre debe juzgarse con arreglo a cómo contribuye a la satisfacción de las necesidades y los ideales del pueblo.
- (16) En cambio la administración privada o-utilitaria se caracteriza por ser una administración comercial, cuyo objetivo primordial es lograr la obtención de beneficios - para un grupo determinado de individuos o socios. En este tipo de empresa las ganancias se miden en términos monetarios y deben regularse por métodos exactos de contabilidad. En la empresa privada además se le otorga una - relevante importancia a la relación entre ingresos y egresos, por lo que los criterios - que se manejan van de acuerdo a los principlos cuyos fines son utilitarios. Por otra - parte, los asuntos se valoran a través de - - constantes cálculos económicos de mercado. -
- (7) Por lo que, podemos finalizar señalando claramente que "el gobierno debe perseguir - siempre objetivos de carácter social".

3.- La Administración Pública en México.

Al iniciar en nuestro estudio de tesis lo correspondiente a la Administración Pública en nuestro país - debemos señalar que como objetivo académico específico, es "muy importante para los estudiantes que tienen interés en esta área; entender cual es la función social y política del Médico Veterinario Zootecnista interesado en trabajar con el Estado" v. vgr; en las Secretarías o en algunas instituciones descentralizadas o de participación estatal. Por lo que - a continuación transcribimos algunas citas que se -- consideran de interés.

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

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

como una función de ejecución de las leyes, presupone la existencia de éstos y que el Estado actúa con forme a la norma legislativa o legislación general que crea el orden jurídico.

De acuerdo con lo que hemos expuesto y partiendo de que el Gobierno Mexicano es presidencial, analizaremos la organización del Gobierno. El artículo 49 - Constitucional, aplica la división en tres poderes, a saber: El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. De los tres poderes que mencionamos, sólo los dos - primeros que enumera la Constitución están investidos de poder, el Legislativo a través de la Ley y - el Ejecutivo por medio de la fuerza material.

Por lo tanto, la organización del gobierno mexicano parte del Presidente de la República, mismo que nombra a sus colaboradores más cercanos, siguiéndole - en jerarquía los Secretarios de Estado, y el encargado del gobierno del Distrito Federal. El 25 de di ciembre de 1917 fué expedida la ley de Secretarías de Estado, que incluía en sus principios solamente 7. A través de modificaciones subsecuentes, en los --- años de 1921 a 1975 se ha venido modificando esta - Ley, teniendo en la actualidad 17 secretarías de Es tado, que más adelante se mencionarán de acuerdo a la importancia y relación que tengan con la partici pación técnico-administrativa del Médico Veterina-- rio Zootecnista.

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

a) Del despacho de los negocios de orden administrara

tivo de la Federación.

- b) Del estudio y planeación de la política de conjunto que en ciertas ramas debe seguirse.
- c) De promover y gestionar lo conveniente en cada -- una de las ramas de la Administración Pública.

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

En el desarrollo de las funciones de la Administración Pública, el trabajador al servicio del Estado -- juega un importante papel. La eficacia y eficiencia de una organización administrativa no puede comprenderse sin el concurso de quienes realmente participan de esa organización. Para su operación, la actividad estatal necesita de personal adecuadamente capacitado para la atención de los servicios públicos pecuarios. La relación entre el Estado y sus trabajadores se denomina FUNCION PUBLICA, y se constituye -- por el conjunto de deberes, derechos y situaciones -- jurídicas que se originan entre ambos.

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

Es difícil encontrar a un sólo individuo que habiendo tratado o tenido contacto con oficinas --

públicas no tengan algún reproche, o reclamo en contra de ellas. La palabra "burocracia" evoca un mundo de papeleo, de irresponsabilidades, de demoras y a veces, de opresión y arbitrariedad.

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

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

Se dice con firmeza, que este elemento social -- es determinante en el buen o mal resultado del funcionamiento de la Administración Pública; pero como risueña paradoja, este trabajador carece de la decisiva influencia de los destinos -- de una estructura que en gran parte depende de él.

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

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

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

Las características esenciales de la Burocracia, citadas por el Maestro Lucio Mendieta y Núñez -- son:

- a) Desde el punto de vista de la estructura social de México, la burocracia pertenece a la clase media.
- b) La burocracia tiene, exageradas, las taras -- de la clase media, sobre todo ciertos prejuicios que la nulifican para la lucha indepen-

diente; aversión al comercio y a los trabajos materiales de industrias y oficios, temor ante lo incierto, deseo de conservar apariencias de honorabilidad y decencia.

- c) Su falta de interés personal en el trabajo.
- d) Desprecio absoluto por el tiempo del público.
- e) La indudable inmoralidad de la burocracia que está en contacto directo con el público.
- f) La burocracia está organizada jurídicamente.
- g) La indisciplina, característica del pueblo me
xicano todo, también se manifiesta en la buro
cracia.
- h) La naturaleza intelectual de su trabajo.
- i) La injusta selección de las personas en relación con los puestos que ocupan.
- j) Se juzga a sí misma infalible.
- k) El carácter improductivo de su trabajo
- l) Cubrir las apariencias en forma ostentosa.

3.2. El Estado, empleador del burócrata.

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

¿Quién puede decir que no tiene vínculo con el -

Estado, a través de alguna Secretaría o dependencia descentralizada?

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

La administración Pública, no es, como tradicionalmente se ha creído, simple vigilante de la actividad económica. Grandes ideólogos del siglo XIX insistieron en que el mejor Estado que podría existir era el que menos interviniera en la vida económica y social de la nación. Era la concepción del Estado policía, que no debe confundirse con la del estado policiaco de los regímenes totalitarios fascistas del siglo XX. El clásico Estado liberal ha pasado a formar parte de las reliquias históricas. A raíz de la gran depresión de 1929 a 1933, una nueva necesidad se hizo más evidente en la vida económica de los estados industrializados: mayor intervención de la maquinaria y los instrumentos gubernamentales en los procesos económicos de la nación. Con posterioridad, especialmente después de la segunda guerra mundial, esa urgencia se sintió también en los países que emprendía el desarrollo económico después de permanecer aletargados por lustros. En. --

ambos casos, aunque por diferentes razones, se sintió en los países industrializados para lograr la estabilización y el empleo pleno, y en los subdesarrollados para emprender el desarrollo con alto ritmo de crecimiento, el Estado comenzó a extender su radio de acción. Se convirtió en factor vital del ámbito económico de las naciones. De las tareas deliberativas y legislativas del típico estado liberal, se pasó a las funciones ejecutivas del Estado interventor, en mayor o menor medida, del siglo XX. Los expertos caracterizan el paso de una etapa a otra por la transferencia del libre juego de las fuerzas sociales, libertad relativa, al planeamiento y control central cada vez más intenso de las mismas.

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

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

lización interna del aparato administrativo del Estado. Esquemas más o menos adecuados sobre su funcionamiento fueron bosquejados por los teóricos.

Se apartaban, sin embargo, en mayor o menor medida del mecanismo real. Era urgente liquidar el caos administrativo que obstaculizaba las nuevas labores asumidas por el gobierno.

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

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

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

Ante estos problemas generales:

¿Cuál es la actuación de la Administración Pública Nacional?

¿Cómo funciona?

¿Quiénes la componen?

¿Cuáles son sus recursos financieros?

¿Cuál es su perspectiva?

¿En resumen, que es lo que en nuestro país se le denomina genéricamente burocracia?

La Ley de Secretarías de Estado estructura jurídicamente la composición del Gobierno Federal.-- Como todo régimen parecido, el ideal a que aspira la ley, es logrado difícilmente o no toma en cuenta la realidad.

Se ha ampliado por ejemplo, el número de Secretarías, con el lógico afán de descargar y descentralizar el trabajo de los jefes más importantes. No se puede afirmar, a la luz de la reforma, que se haya obtenido éxito en ese objetivo. Los Secretarios se ven abrumados con multitud de pequeños asuntos que les distraen su atención de aquellos más urgentes.

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

En la actualidad los estudios de Planificación - y Económicos de toda especie están en auge, realizados sin coordinación producen empero, el desperdicio de esfuerzos considerables.

Dentro de cada organismo sucede algo parecido a lo que ocurre en el conjunto de las Secretarías. Una Dirección frecuentemente se sobrepasa y hace lo mismo que otra u otras oficinas.

Como resultado se obtiene la heterogeneidad de - funciones realizadas por una institución que en el papel debería ser homogénea. El caos en materia de funcionalidad no se produce por obra del azar. La organización interna de las Secretarías es la causa primordial del lento y torpe movimiento del mecanismo administrativo gubernamental. Las Secretarías están organizadas más o menos del mismo modo que otras. La coordinación -- integral de todos los organismos públicos no es hecho real. Jurídicamente, el Jefe del Ejecutivo se encarga de hacerlo, pero éste carece del cuerpo capaz de auxiliarlo eficazmente en la tarea, que debería ser un "consejo consultivo de coordinación integral"; En lo que a nuestra profesión respecta sobre todo, especializado en la problemática agro-industrial.

La excesiva lentitud y la larga marcha de los -- asuntos públicos son resultado de las fallas estructurales de la Administración Pública; como - las siguientes:

- 1.- Centralización aunada a una descenta-
lización formidable.
- 2.- Carencia de coordinación; y
- 3.- Desperdicio y sobre-posición de esfuer-
zos.

El empleado o la mecanógrafa con quienes deben -
tramitarse ciertos asuntos no son culpables de -
sus propias fallas. El papeleo, los innumera- -
bles oficios, los sellos, las firmas, y la caren-
cia de instrumentos adecuados; máquinas-procedi-
mientos, etc., frenan su iniciativa propia, ya -
de sí mellada por la razón muy importante; el ni-
vel tan bajo de ingresos que los obliga a conse-
guir otro empleo, desatendiendo a ambos en lo --
fundamental. Estos hechos son también la causa
de otro de los síntomas más negros de la Adminis-
tración Pública: la corrupción. El público la --
prohija, desde luego, cuando cansado por la demo-
ra de los trámites recurre al cohecho para acor-
tar el tiempo de solución a su problema. En el -
fondo, la anárquica organización administrativa
es la causa principal de todos estos puntos de--
testables, presentes hoy en las oficinas públi-
cas. (2)

Los principales problemas administrativos de las
oficinas públicas, según Sánchez Vázquez Salva-
dor, Muñoz Amato Pedro y Zorrilla Martínez Pedro
son los siguientes:

- 1.- Falta de planeación.
- 2.- Autoritarismo.
- 3.- Tradicionalismo
- 4.- Deficiencias en los canales de comu
nicación.
- 5.- Papeleo innecesario.
- 6.- Carencia de elementos de control in
terno.
- 7.- Duplicaciones innecesarias de infor
mación.
- 8.- "Aviadores".
- 9.- Falta de coordinación.
- 10.- Falta de control
- 11.- Deficiente delegación de autoridad
- 12.- Falta de capacidad en algunos ejecu
tivos de tipo medio.
- 13.- Nombramientos a base de "compadrazgo"
y nepotismo.
- 14.- Aprovechamiento insuficiente del ---
equipo mecánico.
- 15.- Falta de orden y disciplina.
- 16.- Inoportunidad en la información.

- 17.- Inexistencia completa de métodos o sistemas de valuación del trabajo -- ejecutado.
- 18.- Mala distribución de los elementos -- materiales.
- 19.- Elementos materiales obsoletos e inadecuados, pero por tradición, costumbre, influencia, se siguen utilizando e inclusive se adquiere nuevo material pero de ese tipo.
- 20.- Desperdicio de recursos.
- 21.- Condiciones de trabajo completamente inadecuadas.
- 22.- Casi nulo adiestramiento del nuevo -- empleo.
- 23.- Rutina y lentitud en las oficinas.
- 24.- Deficiente selección de personal
- 25.- "Tortuguismo".
- 26.- Falta de conciencia de servicio
- 27.- Despotismo, "servilismo".
- 28.- "Mordida", cohecho.
- 29.- Arbitrariedad.

Esto se caracteriza por la injusta selección de las personas en relación con los puestos que ocu

pan. Se debe a que el favoritismo basado en amistades o en intereses personales son los motivos de todo nombramiento. (16-33)

Por otra parte, los puestos superiores de la Administración se distribuyen con valiosas excepciones entre personas de grandes merecimientos - políticos o de fuertes relaciones de la misma indole pero que carecen de cultura universitaria, de tal modo que aún queriendo son incapaces para hacerlo..

De ninguna manera quisiera que el análisis objetivo y la revisión crítica de la situación mexicana de la administración de personal en el sector público realizada en los párrafos anteriores fueran interpretados como una crítica mal intencionada, o aprovechados como instrumentos de desprestigio para el sector público. Pero ningún intento serio por estudiar la Administración Pública Mexicana, y por lo tanto, por mejorarla, puede hacerse si no se parte del conocimiento de la realidad, por muy incómodo que resulte. A ese conocimiento de la realidad debe seguir una explicación de la misma. Sólo ambas cosas permitirán mejorarla. (33)

4.- La Planificación, como uno de los procesos principales de la Administración Pública.

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

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

Un plan consiste en:

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

Del mismo modo que una persona puede trazarse racionalmente un curso de acción pensando, antes de actuar, en vez de dejar que su conducta sea determinada por los hábitos, la subconciencia, la ignorancia o cualquier impulso irracional, así también una entidad administrativa tienen la opción de planificar su trabajo.

Lógicamente, éste es el requisito primario y más elemental de la administración, que consiste precisamente en la ordenación sistemática de la conducta para la consecución de ciertos propósitos determinados. Si no media un mínimo razonable de deliberación que oriente las actuaciones, éstas no merecen calificarse como administrativas. El proceso de programar es parte indispensable de la función administrativa lo cierto es que la planificación sigue siendo uno de los aspectos más descuidados de las labores administrativas. Sabemos que, entre otros son síntomas frecuentes de la patología administrativa; la falta de claridad en cuanto a los propósitos principales; la rutinización, que hace perder el rumbo, subordinando los fines primordiales a las técnicas de procedimiento; y la festinación, que caracteriza la urgencia implacable de la práctica, incapacitando a los administradores para el estudio y la meditación.

Como otra prueba de que los principios de la planificación no son tan evidentes en la práctica, puede señalarse el hecho de que el interés por sistematizarlos en la Administración Pública es muy reciente.

La tendencia a formular planes globales de largo plazo y crear instituciones para tal propósito es una evolución de los últimos veinte años, cuyo ímpetu comenzó a partir de 1930 que se extendió por casi toda Europa y también hacia algunos países de otras regiones dejando de ser patrimonio exclusivo de los regímenes socialistas logrando una buena aceptación de los sistemas de capitalismo modificado. Todavía en

la actualidad existen muchas jurisdicciones sin planificación sistemática a largo plazo, Esta es la situación en la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos y sobre todo en México, aunque por fortuna se está adquiriendo interés hacia la tendencia positiva por sistematizar el proceso de la planificación Y al hablar aquí de la planificación como uno de los procesos principales de la Administración Pública, - es preciso, antes que nada, prevenirnos contra la posibilidad de ciertas tergiversaciones en el uso del término. (16)

La planificación es un proceso racionalizador e indispensable en la acción del desarrollo. Es uno de los mejores medios con que cuenta el Estado para prever, promover y encauzar instrumentalmente el mejoramiento cultural, político, económico y social a que tiende el desarrollo integral. Es la manifestación - de una voluntad de cambio implícita en ese proceso - de desarrollo.

Ha de tener la planificación una orientación práctica y real y no solamente académica o teórica, para -- que active deliberada, racional y sostenidamente todos los procesos de acción para el desarrollo, originados dentro y fuera del sector público.

Es mucho de lo que se tiene que hacer en México para que se lleguen a estructurar verdaderos sistemas y -- procesos de planificación para que ésta deje de ser "decorativa" y se convierta en un instrumento efectivo de acción para el desarrollo. Que deje de conce--bírsela "como una tarea técnica aislada de la sociedad" o como un medio de intervención socializante. --

Para que deje de pensarse en ella como una tarea técnica aislada, un "ejercicio mental", deben existir la necesaria aptitud y actitud humanas en políticos, -- funcionarios, en los usuarios y en el mismo pueblo -- Debe tener además verdaderos procedimientos para el establecimiento, operación y control de normas; para la creación de una organización en sistema, que ponga en operación la planificación en todo el sector -- público y que motive a los cuerpos intermedios de la sociedad y a los individuos a actuar con base en planes propios, compatibles unos y otros entre sí.

Más que "modelos " de planificación lo que se requiere es un sistema que sea operativo y que permita a -- los funcionarios tomar las decisiones que requieren y convertirlas en acción a través de planes, programas, presupuestos y proyectos, siendo como es el -- "...objeto de la planificación...fundamentar la acción gubernamental presente con base en la interpretación de la realidad y las metas futuras". (12)

La planificación comporta tres aspectos diferentes, aunque estrechamente ligados entre sí:

- 1º .- La concepción de un plan,
- 2º .- La traducción de este plan en una serie de medidas concretas y proyectos específicos; y
- 3º .- La organización administrativa, que responde a las dos tareas anteriores y a la ejecución, su pervisión y constante adaptación del plan a -- los cambios de la realidad. Dicho de otro modo, un plan de desarrollo económico y social requiere la planificación de la Administración Públi

ca para responder a sus objetivos.

El avance más significativo se ha cumplido sobre todo en el primer aspecto; el de la formulación del plan. Mucho menos ha sido el progreso de la planificación propiamente dicha, si bien en el seno de los gobiernos comienza a manifestarse un claro reconocimiento de la significación de este hecho.

"...No está organizado el Estado de nuestros países para formular y ejecutar una política racional de desarrollo..." Hay que decirlo sin reticencias ahora -- que tiende a admitirse la idea de la planificación. Comienzan a surgir planes, pero no hay, o están aún en etapas iniciales las tareas de planificación, en su sentido más amplio y exigente. (19)

En varios países hay cierta resistencia a la planificación de parte de algunos sectores importantes de poder, por desconocer de manera generalizada, o tener criterios errados sobre el significado y las ventajas de la planificación.

En tanto, autoridades mundiales, no socialistas, han reconocido que "... la sola iniciativa individual y el simple juego de la competencia no serían suficientes para asegurar el éxito del desarrollo... Los programas son necesarios para "animar, estimular, coordinar, suplir e integrar" la acción de los individuos y de los cuerpos intermedios. Toca a los poderes públicos escoger y ver el modo de imponer los objetivos que hay que proponerse, las metas que hay -- que fijar, los medios para llegar a ellas, estimulando al mismo tiempo todas las fuerzas agrupadas en es

ta acción común". (3)

Las experiencias de muchos países latinoamericanos y de otros menos desarrollados del mundo revelan la necesidad de vincular más estrechamente la elaboración de diagnósticos y la determinación y formulación de los planes de desarrollo, con la planificación administrativa de las actividades que han de permitir su ejecución y buscar medios más adecuados para que en el proceso de planificación participen en forma más activa, funcionarios y empleados públicos y también los principales componentes del sector privado, dentro de su respectivo ámbito de actividades.

Existen planes de desarrollo en la mayoría de los países latinoamericanos cuyas características y naturaleza varía, así como también el grado de ejecución que tienen. En muchos casos esos planes no han sido realizados a cabalidad, entre otras razones, porque al no ser compatibles con las políticas y al no tener los medios estructurales y procesales administrativos para hacerlos operativos, se quedan en documentos o proyectos no realizados.

La elaboración de planes algunas veces en esos mismos países ha sido una labor compleja. En ausencia de buenas estadísticas nacionales, las oficinas centrales de planificación se han convertido en recopiladores de información macroeconómica y social y en elaboradoras de grandes volúmenes, muchos de los cuales son aún sólo reportes.

Han caído, además, en otro "pecado original" al centrar buena parte de sus esfuerzos en la elaboración

de complicados modelos matemáticos de programación, que han pretendido poner, como base de las relaciones con los políticos y de "horma de zapato" de los funcionarios que tendrían la responsabilidad de poner en ejecución dichos planes. "Pero el plan no debe producirse rápidamente, sino prepararse en forma totalmente comprensible".

"La inclinación a dominar los métodos y técnicas de planificación es digna de encomio, pero debe tenerse presente que los métodos mejores no son siempre los mas nuevos o más en boga. Es esencial que los métodos de planificación sean variables y eficaces en el medio donde deberán aplicarse, y éste es uno de los criterios más importantes para seleccionar los métodos de planificación".

"....La experiencia enseña que hasta los problemas más graves que plantea la planificación del desarrollo por lo general pueden comprenderse sin necesidad de análisis cuantitativos muy elaborados" (17)

La Administración Pública tradicional es causa retardataria del desarrollo, cuando ella no es capaz-como no lo es- "... de satisfacer las exigencias del cambio inherentes a ese proceso. Ella representa una parte muy importante de la estructura social y como tal, es uno de los elementos que causan o detienen la acción".

La falta de planes administrativos se evidencia en la forma anárquica en que crecen las estructuras administrativas, en que se crean nuevas instituciones y procedimientos, etc. Todo ello surge por agrega-

ción y para evitarlo en la Administración Pública deben aplicarse "... Los mismos principios de análisis científicos que se utilizan para acelerar el cambio social en otros campos".

Dicha falta de planes administrativos se refleja en la incapacidad ejecutiva para hacer frente a las necesidades del desarrollo que debe ser subsanada a -- través de un verdadero, deliberado, racional y equilibrado proceso de modernización de la Administra-- ción, basado en un alto grado en la reforma de es-- tructuras y procedimientos y la creación de las necesarias aptitudes y actitudes humanas. Esto último -- implica que es necesario contar con personal sufi-- ciente, capacitado y de acción.

Es evidente que todo plan debe obedecer a programas y proyectos operativos, los cuales son "... la resultante de un proceso por medio del cual se establecen para el corto plazo y dentro del marco de planes de desarrollo de largo y mediano plazo, las metas que -- cumplirá el sector público (de carácter obligatorio) y se orienta la acción del sector privado a través -- de medidas directas e indirectas del Estado (regla-- mentos, fijación de precios, tributación, financia-- miento). Además, el plan anual operativo establece -- los requisitos financieros y materiales y de recur-- sos humanos para el cumplimiento de las metas y de-- termina la localización temporal (metas y recursos -- por subperíodos del año) y espacial de las activida-- des..."

De lo anterior se destaca que la planificación para el desarrollo es compulsiva sólo para las partes que

componen el sistema del sector público e inductiva - con relación al sector privado. Lejos se está de propiciar una planificación de intervención de este último sector. Por otro lado, refleja el interés que - se pone actualmente en la planificación de corto plazo - programas, presupuestos y proyectos- y la relación que existe entre los planes y su financiamiento.

Este último aspecto hace indispensable el control, - evaluación y ajuste periódicos de planes operativos, programas y proyectos, así como la concepción del -- presupuesto público de todos los sectores y no sólo del Gobierno Federal- como un programa de actividad-- des en términos financieros.

Es necesario, en materia de control de planes, que - exista una efectiva organización y coordinación de - los procedimientos que se apliquen en los diferentes niveles, definiendo y delimitando las responsabilidades y la autoridad de las medidas correctivas; que - las informaciones sean suficientes para que se pueda contar con un efectivo sistema de cuentas nacionales y sobre los proyectos que realizará o está llevando a cabo el sector privado y que todo ello se traduzca en efectivos planes operativos anuales.

Los planes deben difundirse tan ampliamente como sea posible para comprometer la participación de todos - los sectores que directa o indirectamente están afectados por la planificación.

La institucionalización de la planificación requiere también un personal público preparado y motivado.

Sin personal preparado es muy difícil satisfacer los

requisitos de un proceso racionalizador altamente -- técnico y que demanda profesionalización en diferentes campos científicos, pues la planificación no es responsabilidad de un solo grupo profesional, llámese éste economistas, administradores, abogados, ingenieros o bien médicos veterinarios zootecnistas, etc. sino de todos ellos actuando con un criterio de equipo interdisciplinario e interprofesional en el cual también han de participar todos los funcionarios y empleados públicos, indistintamente de su formación, experiencia o cargo, o del ámbito central o sectorial en donde trabajen.

Debe existir una relación estrecha y armónica entre los recursos humanos disponibles para la planificación y los programas de formación profesional y de adiestramiento técnico en servicio, adicionalmente a los otros aspectos instrumentales que provee una buena administración de personal público.

Es obvio que un personal público preparado está en mejor capacidad intelectual y anímica para participar plenamente en ese proceso. Un personal público preparado tendrá también mayor receptividad para captar y hacer suyas las grandes metas del proceso de desarrollo integral, en el cual ese personal no es sólo un factor aislado, sino actor y fin del mismo. El hombre al servicio del Estado constituye el elemento principal que condicionará el proceso de transformación, el cual ha de iniciarse internamente en la mente y en el sentido de cada uno, para luego ser convivido con los otros partícipes de esas actividades y con los usuarios ajenos al sector público.

Por eso, para el proceso de planificación --compre-

dido éste no como fin, sino como medio de desarrollo integral- se ha de promover un sentimiento de participación y de logro en cada uno y en todos aquellos funcionarios y empleados que intervienen directa o indirectamente en la planificación.

Un buen sistema de planificación debe permitir un -- flujo y reflujo de información desde la unidad central, hasta las unidades sectoriales y hasta los más niveles operativos de cada una de las dependencias e instituciones públicas. Su organización ha de ser -- concebida como un sistema de vasos comunicantes que evite el aislamiento de algunas unidades y que la oficina central se convierta en torre de mando; por -- el contrario ésta ha de ser, como órgano de servicio el punto estratégico en donde se coordinen las diferentes labores de planificación de todo el sector público.

En esa forma es obvio lo que acontece cuando los planes globales se formulan sin la debida participación de las unidades sectoriales, o desconociendo las posibilidades de realización en los niveles operativos. A la inversa, no siempre los que tienen la responsabilidad ejecutiva en los niveles de operación o en -- las unidades sectoriales desarrollan sus actividades conforme a los planes globales aprobados, o lo que -- es más grave, actúan sin planes de ninguna naturaleza o cuando lo hacen es con frecuencia en forma mecánica e inconsulta.

La información a que se ha hecho anterior referencia debe complementarse con el desarrollo de procedimientos que permitan ir haciendo una evaluación periódica y oportuna de la forma en que se están ejecutando

los planes. (13)

4.1. Aspectos Administrativos de los planes de desarrollo.

La preparación de planes de desarrollo ha sido una de las tareas primordiales de los gobiernos de diferentes países como un medio para -- acelerar su crecimiento y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. En los años recientes, país tras país ha procurado establecer alguna forma de organización para la planificación que lleve a cabo la formulación y ejecución de planes, a corto, mediano o largo plazo. Innumerables han sido los esfuerzos y estudios avocados al entendimiento de ese fenómeno. Sin embargo, muchos de los planes formulados -- no cuentan con las suficientes previsiones para su realización. En este trabajo se intenta proporcionar algunos criterios tendientes a facilitar la comprensión de los aspectos administrativos que involucran un "plan".

Normalmente los planes de desarrollo incluyen los elementos esenciales para su realización. Implican además, decisiones para una acción futura.

De lo anterior se puede desprender, como idea básica, la de que un plan es un instrumento -- que guía a un país en su desarrollo económico y social. La naturaleza del desarrollo es entonces, crucial para la evaluación de la planeación.

*El desarrollo como proceso. •

El desarrollo es un proceso continuo de cambios fundamentales en la sociedad; comprende un complejo de interrelaciones económicas, sociales y políticas. Los cambios económicos algunas veces parecen más evidentes y generalmente se prestan ellos mismos a cuantificaciones o estimaciones más o menos realistas,. A pesar de ello, sólo constituyen una parte de un proceso total. Los cambios son el resultado de condiciones históricas y de la experiencia cotidiana las cuales a su vez, proveen la base para cambios futuros. Esta concepción del desarrollo como proceso total tiene importantes implicaciones para la evaluación de los planes.

Para la planeación del desarrollo inevitablemente se encuentran resistencias de parte de los individuos y grupos que integran la sociedad. La planeación empieza enfrentándose a una red de valores establecidos, actitudes e instituciones. Probablemente habrá opositores a la realización de los objetivos del plan. Sin embargo, los cambios requeridos para alcanzar los objetivos fijados muy frecuentemente tocan renglones en los cuales es necesario ir contra determinados poderes y status sociales. También existen algunas personas que diferirán acerca de los métodos empleados en el establecimiento de los objetivos, y otros juzgarán el papel que desempeñará el estado en el proceso de cambio.

La necesidad de acelerar el desarrollo a través

de la planeación, siempre se ve afectada por lo inadecuado de los recursos institucionales y humanos. Hay una seria diferencia entre administradores competentes y técnicos capacitados. Los procedimientos administrativos tienden a ser anticuados, inoperantes y poco eficientes. Las instituciones muy seguidas reflejan también las actitudes y costumbres prevalecientes, las cuales en un momento dado, se constituyen en obstáculos al desarrollo de las sociedades nacionales.

Bajo esas circunstancias, deben ser consideradas provisiones adecuadas para la realización de los elementos del plan en términos de etapas encadenadas y sucesivas entre sí y lo que se puede hacer en determinado período.

Los medios, que exigen la adecuación de las provisiones hechas para la realización del plan, serán evaluados en términos de las condiciones encontradas al inicio de los programas, como punto de medición, así como el tiempo empleado hacia estándares eficientes y predeterminados.

El concepto de desarrollo, como proceso continuo, da atención a la importancia de distinguir entre diferentes períodos de tiempo. Los directores del desarrollo deben contemplar el problema y tratarlo con certidumbre. Los fines y medios específicos están vinculados a lapsos futuros: corto, mediano y largo plazo y las etapas que ellos involucran. En múltiples países existen problemas para la fijación de esos períodos.

Aún más, la escases general de datos para la -- planeación hace que las predicciones de condi-- ciones futuras sean, por lo general, inciertas, Lo anterior significa que el desarrollo realista de los planes debe proveer ajustes y reajustes sistemáticos y controlados de fines y me-- dios, de manera a evitar, en lo posible, desvia-- ciones de las predicciones formuladas.

La importancia del factor tiempo también conce-- de importancia al problema de su preferencia.-- En el contexto del desarrollo es usual referir-- se a la preferencia relativa a las inversiones a corto plazo, más que a las de largo plazo, a -- incrementar el consumo en un tiempo dado, con-- tra la inversión y el ahorro en el mismo perío-- do y probablemente, obtener un incremento en el consumo de una duración más amplia. Las decisio-- nes que conciernen a la preferencia de tiempo -- son una parte importante de la estrategia del -- desarrollo.

*Planeación del desarrollo.

No cabe duda que la amplia difusión del sistema de planificación se debe principalmente a la ur-- gencia que los países en vías de desarrollo -- atribuyen a la labor de pasar de una condición de atraso económico, social y cultural, a otra de transformación de las estructuras hacia la -- creación de condiciones apropiadas al progreso conjunto de la sociedad.

En los últimos años se ha hecho cada vez más -- evidente que en los casos en que hay que tomar

decisiones económicas de consecuencias sociales importantes, a corto o largo plazo, la planeación constituye sólo un auxiliar de la política. Mediante el análisis y evaluación explícitas de las alternativas prácticas que encaran cada uno de los países, y mediante la exposición de las consecuencias de posibles políticas, la planeación ayuda considerablemente al proceso de la adopción de las decisiones necesarias. Su aportación se nota especialmente en aquellos casos en que los principales problemas económicos con que se enfrentan los formuladores de la política, han exigido cambios estructurales para su solución.

Tampoco ha de olvidarse el hecho de que las formas de planeación, así como su importancia política, difieren profundamente entre países de sistemas económicos y sociales distintos. El alcance y contenido de la planeación de cada país se verá afectado por las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales en las que se aplique. Sin embargo, no son únicamente las finalidades de la planificación sino también los medios seleccionados para la ejecución de los planes, los que están vinculados estrechamente a esos objetivos y condiciones arriba mencionados, asimismo en la metodología de la formulación del plan influyen los fines de la planeación y los medios de realizarla.

La planeación es un instrumento de elaboración y de aplicación de políticas de desarrollo coherentes expresadas en términos cuantitativos y -

cualitativos. La planeación en tanto que sea -- técnica solamente no puede substituir a una política de desarrollo. Esto último es una idea -- que frecuentemente se olvida porque existe la -- creencia de que la planeación, por si misma, -- puede suplir la formulación de políticas válidas de desarrollo económico y social, o aún -- substituir las por completo.

A la planeación, por otra parte, no hay que considerarla como un simple conjunto de técnicas -- de mayor o menor complejidad, ni tomar la parte por el todo y llamar planeación a algo que no -- es más que aritmética; la formulación en términos cuantitativos de objetivos, necesidades y -- recursos de un país. Ciertamente, esto es un argumento importante, pero la planeación del desarrrollo no ha de concretarse a eso, sino a algo más y contemplar y englobar los factores sociales e institucionales del desarrollo.

Las circunstancias políticas y sociales dominantes, así como el nivel de desarrollo alcanzado, determinan los fines y propósitos generales de la planeación y marcan los límites dentro de -- los cuales deben elegirse instrumentos de política. Las finalidades de los planes y los medios que se eligen para su ejecución no son, a pesar de todo, elecciones que pueden hacerse independientemente una de otra. Los objetivos deben elegirse teniendo en cuenta la realidad y -- los medios de que disponga un gobierno. En las economías desarrolladas de empresa privada dominante, por ejemplo; el carácter de la planea---

ción se ha relacionado con el hecho de que la mayor parte de las decisiones económicas se encuentran o quedan en manos del sector privado de la economía. Los gobiernos influyen indirectamente adoptando normas generales tendientes a crear una armonía entre las acciones de uno y otro sector. Dentro de este contexto la finalidad principal de los planes ha consistido en orientar y proporcionar un marco general a un progreso económico y social constante.

En oposición a lo anterior, en los países de economía central planificada la administración de casi todas las actividades económicas se controla directamente por las autoridades gubernamentales y han sido, por lo tanto, menos las restricciones sobre las decisiones adoptadas. Aquí el objetivo fundamental es el de mantener las tasas de crecimiento de la producción y elevar los niveles de consumo. Enmarcado este esfuerzo, se ha destacado el objetivo político a largo plazo de transformar la estructura social de la producción y distribución.

En la mayor parte de los países los instrumentos con que han contado los gobiernos se desarrollan en un régimen de economía privada o mixta. Sin embargo, las diferencias de actuación

respecto al conjunto de medidas adoptadas por los países con economías desarrolladas respecto a la planeación, son diferentes. En los países en desarrollo se trata de adaptar la estructura económica y social a las exigencias de un cambio acelerado de la sociedad nacional e internacional.

*La capacidad administrativa gubernamental.

Aunque ha sido general la aceptación formal de la necesidad de la planeación como instrumento para impulsar una política coherente de desarrollo, no ha habido unidad efectiva respecto a los objetivos y prioridades esenciales que debieran definir esa política y la estrategia que ha de seguirse.

En los párrafos siguientes se intenta proporcionar una serie de lineamientos destinados a evaluar la capacidad administrativa gubernamental para llevar a cabo una planeación efectiva

- 1.- La ecología de la planeación. No puede discutirse el mecanismo de formulación de los planes si antes no se ha analizado el medio en el cual se va a operar. Consiste tal ambiente en individuos, grupos y organizaciones que en conjunto o por separado pueden tener algún impacto sobre el comportamiento de las instituciones planeadoras. Mediante este factor se pretende tener un conocimiento

to estructural y dinámico del medio, para - que la introducción de nuevos mecanismos o programas gubernamentales y las funciones - que se desarrollen al respecto, dependan -- más de la estructura de la sociedad y del - cambio en su dirección, que de objetivos manifestados.

- 2.- Organismos políticos. Como es sabido, la absoluta separación entre la Administración - Pública y la Política sólo existe en los librros. Esto es especialmente cierto cuando - se trata de la planeación, ya que ésta im--plica multitud de aspectos políticos, tan - to en su filosofía como en sus aspectos - - prácticos.

¿Cuál sería, entonces, la línea de demarca--ción entre lo político y lo técnico en las actividades planeadoras? Teóricamente la -- respuesta es sencilla; a los organismos po--líticos corresponde fijar los grandes obje--tivos, determinar los recursos y fijar las prioridades; a los órganos administrativos encargarse de su aplicación.

De hecho, la situación es mucho más comple--ja. Existe, o por lo menos debe existir, una relación de influencia mutua entre lo polí--tico y lo administrativo. Los administrado--res tienen que suministrar a los políticos datos para la toma correcta de las decisio--nes. Generalmente dejan a estos últimos una

serie de opciones para que se adopte una de
cisión final, según la conveniencia política del caso.

El conflicto se presenta cuando una de las partes o ambas, pretenden salirse del marco legítimo de sus facultades y asumir funciones adscritas a la otra. Así ocurre cuando el organismo político quiere administrar, - cuando el organismo administrativo quiere - imponer ideas políticas en sus planes. A ve
ces tal comportamiento resulta de buena fe. Sin embargo, ocurre con frecuencia que uno de ellos desvirtúa su acción y su "interven
cionismo" llega a deberse, no al interés co
mún sino a intereses de sus miembros o de - algunos grupos de presión representados en ellos.

En el caso del organismo político puede tra
tarse de la influencia de un partido deter
minado, de grupos económicos, internos o ex
ternos, o de alguna localidad del país en - especial. En este caso ya que a veces los - políticos, por los vaivenes de su misma actividad tienden a cambiar los objetivos o - las prioridades establecidas en un plan. -- Cuando sea esto debe manifestarse la acti--
tud negativa de la administración, a efecto de mantener la estabilidad e integridad de sus planes.

3.- Agrupaciones socioeconómicas. La planeación

nacional es una forma de intervención gubernamental para el logro de determinados objetivos económicos, sociales, políticos y culturales. En los países como el nuestro, tal intervención lleva a la Administración Pública a establecer contactos muy estrechos con gremios no oficiales de todo tipo. Se trata de organismos tales como sindicatos de obreros, agrupaciones de industriales y comerciantes, asociaciones culturales y filantrópicas, religiosas, etc.

Estas agrupaciones deben considerarse como grupos de presión que tratan de salvaguardar sus intereses frente al gobierno y frente a otros grupos de intereses opuestos. Los organismos que intervienen en el diseño del plan deben tomar en cuenta, en todas las etapas de la elaboración y ejecución del plan; este tipo de relaciones. También dependerá de los medios oficiales el que estos grupos de intereses asuman determinado tipo de actitud. El método más apropiado para mantener buenas relaciones es contar con un adecuado sistema de difusión e información en todas las etapas tanto de la formulación como de la ejecución del plan y negociar, siempre que esto se requiera, acuerdos que lleven a concesiones mutuas y recíprocas. (4)

En el fondo de todo ello están las premisas siguientes:

a) El gobierno es quien propone un -- plan de desarrollo equilibrado que contiene disposiciones respecto a la economía nacional en su conjunto.

b) Los planes no se han formulado en -- el interés específico de uno de los sectores. Pretenden ser un medio para el bienestar general;

c) La diferencia más notable está, tal vez, en la concepción estatal de un plan de desarrollo, ya que éste ha sido formulado -- tomando en cuenta múltiples condiciones políticas: externas e internas, a corto y lar go plazo.

4.- El público. El público actúa según determinadas circunstancias y para su entendimiento quizá se podría aplicar la psicología de ma sas. Precisamente por no serlo, no se somete a los principios de una organización. Sin embargo, este público tiene sus intereses y su impacto es posible en cualquier centro -- de decisiones si se asimila a las opiniones de determinado sector o grupo de la vida -- institucional del país.

Por lo general el gobierno se dirige al público en ocasiones dramáticas tales como ca taclismos naturales, situaciones de conflic to armado, elecciones, orden interno, etc. Pero es más difícil que se le consulte cuando se trata del diseño de planes o proyec--

tos de desarrollo. Estos, por lo común, se consideran del dominio de los técnicos o de los políticos -indistintamente- y según las circunstancias.

Lo anterior no significa que el público no pueda ser decisivo, especialmente, por ejemplo, cuando se trata de poner en vigor medidas que impliquen austeridad económica. La opinión pública puede respaldar un plan o puede obligar al gobierno a abandonarlo, o cuando menos a modificarlo.

En contrapartida, el gobierno puede adoptar medidas para influir en la opinión pública y movilizarla en favor de sus planes. Es -- recomendable por todos conceptos, insistir en la importancia de la opinión del público en todas las etapas del proceso de planeación.

- 5.- La burocracia. La burocracia es la que tiene a su cargo la elaboración y una gran parte de la ejecución de los planes de desarrollo. Pero cuando hablamos de ella no se debe olvidar el medio ambiente en el cual se desenvuelve. En este punto es recomendable la existencia previa de un servicio civil, ó cuando menos de una burocracia organizada. El personal que interviene en el plan pertenece a la burocracia y por lo tanto está influido de sus normas y reglas. Por lo mismo, su comportamiento no puede ser muy distinto de la actividad general que prevalezca en -- un momento dado en ese sector.

Sería, por ejemplo, casi imposible o por lo menos muy difícil, mantener un cuerpo de -- planificadores con criterios puramente técnicos en un ámbito influenciado constantemente por elementos y consideraciones políticas. Así mismo sería difícil reclutar personal para tal cuerpo basados exclusivamente en criterios de competencia y mérito, -- cuando en general las reglas que se aplican son otras.

Es importante también mantener la calidad -- y reputación técnica del cuerpo de los planificadores, aún cuando en ocasiones resulta difícil separar esto de un contexto general dominado por creencias que consideran -- que una cosa no puede ser mejor que el ambiente en el cual se desarrolló.

Lo mismo se refiere a la capacidad operativa de los planificadores, entendiendo por -- esta última denominación a todos los que -- tienen que ver en la elaboración y la ejecución de los planes. Los planificadores no -- pueden operar en el vacío y en sus actividades cotidianas no sólo dependen de la capacidad operativa de la multitud de organismos sino también de su propia eficacia. La intención no es crear una "élite" sino por -- el contrario, habrá que optar por modificaciones estructurales del personal público.

6.- Ciencia y tecnología. Los avances de la ac-

tual ciencia y tecnología enfrentan a la Administración Pública a una serie de problemas anteriormente desconocidos. En primer lugar existe un nuevo tipo de profesionales en electrónica, en ciencias nucleares, en cibernética, etc.-, que demandan crecientemente los organismos oficiales. Los especialistas en otras ciencias, tales como la sociología, la psicología, hacen esfuerzos -- constantes por ponerse al día en sus respectivas disciplinas. Estos últimos, cuando entran al servicio público no se subordinan fácilmente a una determinada jerarquía administrativa. Educados bajo una concepción de libertad del espíritu científico no aceptan la autoridad ejercida por un administrador generalista, las más de las veces formado empíricamente, y no entienden las restricciones que, a veces imponen consideraciones no técnicas (políticas y/o sociales) a sus actividades.

- 7.- Organismos planificadores. Por lo general la tarea de preparar un plan está a cargo de una oficina Central de Planeación. Tal unidad tiene entre sus funciones la recolección de datos, la realización de estudios pertinentes y la formulación de un plan o proyectos comprensivos e integrales.

En realidad participan en todo el proceso multitud de organismos y es por ello que se prefiere hablar en términos de sistema de planeación, ya que la dificultad objetiva -

de concentrar una obra de tal magnitud en un solo organismo, aunque sea el mejor organizado y más calificado en lo relativo a su personal, escapa a la naturaleza de los proprios trabajos. Las actividades nacionales en los diferentes campos de la actividad económica y social no se prestan fácilmente a un tratamiento centralizado.

En tal virtud, debe considerarse a la planeación del desarrollo y por ende, a las actividades de la Administración Pública, enfocadas a todos los niveles sectoriales, regionales y locales.

- 8.- Organismos auxiliares. Los organismos que contribuyen a la preparación del plan se dividen en dos: a) organismos que recogen y suministran datos y b) institutos de investigación científica.

El proceso de planeación indudablemente necesita de datos estadísticos para contar --- con una buena base de sustentación. A pesar de ello, para que las estadísticas se realicen en forma racional se recomiendan las siguientes medidas:

- a) que haya una definición exacta de los --- terminos utilizados;
- b) que exista una clasificación unificada --- de las áreas de estudio;
- c) debe existir una normalización de los --- sistemas empleados y,

- d) se deben unificar y simplificar los procedimientos en la recopilación de los datos estadísticos.

La importancia de la investigación cientifica no requiere comentarios. Basta señalar -- que los resultados obtenidos pueden utili--zarse como:

- a) Criterios para evaluar proyectos.-
- b) Criterios que sirvan como indicadores de la dirección de los esfuer--zos nacionales.

Finalmente, se puede afirmar que son muy po--cos los países en que existe una vincula--ción estrecha entre la planeación del desa--rrollo y las actividades científicas, lo --cual es imprescindible modificar en sentido positivo.

- 9.- Grupos interesados. Los fracasos de multi--tud de planes en varios países han demonstrado la necesidad de incorporar a los grupos interesados no solamente en la ejecución de los planes sino también en las etapas de la preparación y formulación. Como modelo, en ocasiones se adoptan los "comités de modernización". Los comités constituyen sin duda, una confrontación entre grupos de intereses diferentes y permiten acumular una serie de experiencias distintas de las que pueden tener, en un momento dado, un grupo de técnicos en sus oficinas centrales de planeación. La misma participación de los interesados -

en las deliberaciones aún cuando las decisiones que se adopten con posterioridad -- sean diferentes servirán para atenuar las resistencias.

Desde luego que admitir a los grupos intersados en la planeación tiene grandes y graves riesgos puesto que habrá algunos que -- tenderán al compromiso fácil y no a ver más allá de sus intereses particulares. A pesar de lo anterior, las ventajas que proporcionan las consultas a los comites exceden, -- con mucho, las desventajas de su acción.

De lo dicho con anterioridad se pueden desprender algunas consideraciones generales:

1.- Se ha concedido escasa importancia a -- las características ecológicas que se dan -- en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo. Al respecto, se pretende llamar la atención -- en forma modesta -- de la importancia de algunos factores que condi-- cionan cualquier actividad Administrativa -- Pública en esta área y la dependencia e in-- teracción, entre las decisiones que se --- adopten.

2.- Se halla subyacente la idea de la imposibilidad de aislar la planeación del desarrollo, y sus aspectos administrativos, de un contexto más general y amplio -- sistema- político- que implica, necesariamente, relaciones estructurales entre niveles significativos reales que en ocasiones no permiten

avocarse a la resolución de disfunciones ad ministrativas que alteran un estado sincrónico determinado.

3.- Es necesario que la ciencia administrativa y las ciencias sociales en general, de diquen parte de sus instrumentos al estudio de fenómenos organizacionales originados en la expansión creciente de las tareas gubernamentales, el cambio en su naturaleza y en el incremento en el número de los administradores. En este sentido, es de capital in terés un estudio científico del "fenómeno - burocrático" y una modificación substancial en los niveles directivos superiores. (4)

5.- Presupuestos

5.1. ¿Qué es un presupuesto?

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

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

Pero la característica esencial de un presupuesto es la que lo define como un programa. Esta interpretación permite derivar el máximo de su utilidad y da sentido a las otras manifestaciones

de su versatilidad administrativa. Cuando en la práctica no se mantiene clara esta idea fundamental, surgen innumerables deficiencias en el sistema de administración.

Contra la tendencia prevaleciente de que el presupuesto es una parte de la administración financiera, lo consideramos aquí como una fase de la planificación, para destacar así su utilidad -- principal y evitar que ella se subordine a los -- procedimientos fiscales de rango secundario. Esta concepción debe ser el punto central de referencia para las cuestiones administrativas relacionadas con la formulación y ejecución de los -- presupuestos gubernamentales. En consecuencia, -- todo cuanto hemos dicho sobre planificación en -- el capítulo anterior se aplica aquí, con las adaptaciones necesarias al presupuesto.

Definiciones.- El presupuesto ha sido definido -- por René Stourm como: "un documento oficial que contiene un plan, preliminarmente aprobado por -- el ejecutivo, de ingresos y gastos públicos". Es to, que en términos técnicos constituye la formu lación del presupuesto, no deja satisfecho al au tor mencionado, quien dice que más que una defini ción es una descripción, aunque satisfactoria de lo que constituye físicamente el presupuesto, pe ro deja fuera su significado real, ya que consti tuye el documento más importante para establecer la administración de los aspectos financieros -- del Estado. Esta administración está basada en -- un contínuo eslabonamiento de operaciones clara mente divididas y diferenciadas, empezando con -- la formulación que puede delimitarse como la es-

timación de necesidades que exigen gastos y de las entradas para cubrirlos; posteriormente el documento va al Poder Legislativo, donde se le otorga la autorización a través de decretos de apropiaciones para devolverlos al presidente y que éste lleve a cabo la ejecución, de acuerdo con el documento original modificado por el Congreso.

Esta versión simplificada de lo que es un presupuesto considera sin embargo, que éste es más que una proyección de percepciones y egresos, -- constituyendo un documento determinante para el jefe del Ejecutivo, a quien da la información -- más importante para conocer la marcha de las actividades gubernamentales, presentar ante quien debe juzgar de sus actos--el Congreso de la Unión -- un informe complejo sobre como ha administrado tanto él como sus subordinados del Poder Ejecutivo, los recursos que les fueron entregados -- en custodia y los asuntos que se derivan de lo anterior y que son de su competencia, de donde -- se llega además, a la situación en que los gastos y entradas dejan el tesoro público, y por último como ya fué señalado, las bases para formular un programa de trabajo para el año próximo, considerando dentro de él; el financiamiento para la ejecución de dicho programa.

La accesibilidad --fácil comprensión-- constituye uno de los objetivos más importantes del presupuesto, y esta admisión del plan primario que dicho documento representa, está basada en que -- debe unir todos los hechos que signifiquen entra

das y salidas de numerario, y los efectos presentes y futuros; deben considerar lo que se hizo en años anteriores y relacionarlo con el presupuesto autorizado que constituye el futuro, así como confrontar entradas y salidas -presupuesto de caja- y contrastar recursos y obligaciones, de modo que permita formarse una idea bastante aproximada del problema que constituye financiar al gobierno en el lapso de un año y encontrar una relación entre las necesidades totales y la forma de cubrirlas.

Al decir que el presupuesto es un documento preliminar podría definirsele como la anticipada -planeación de gastos e ingresos, siendo este plan necesario porque el mundo económico funciona cuando existe escasez, es decir cuando los factores de la producción y los bienes en general no son suficientes para cubrir todas las necesidades y hay que optar por las más importantes; en este sentido, el presupuesto gubernamental -puede asimilarse al principio de mercado, en el que siendo escasos, se racionan los factores de producción y mercancías entre usos competitivos. La base técnica -en el sentido de racionalidad- política y económica- de esta asignación es obtener el máximo de la satisfacción derivable de los bienes y servicios económicos que posee una comunidad. Lo que en estas páginas es denominado el principio o mecanismo de mercado, funciona sobre la base de que concurren el mercado de mandante y oferentes, y que al llegar a un acuerdo sobre el precio a que se van a realizar

las transacciones determinan el racionamiento, - que por supuesto tiene como base los ingresos y los gastos de los consumidores.

La importancia del presupuesto desde el punto de vista económico consiste en que para cualquier - organización pública o privada que tenga por objeto una actividad económica, el documento de re ferencia es el resultado de fuerzas que en deter minado momento se equilibran, tomando decisiones que implican gasto o mejor dicho costo, porque - fundamentalmente toda actividad sobre todo si es gubernamental, significa necesariamente una erogación; un costo. Como ejemplo puede tomarse el de la educación, cuya relación costo-resultados puede considerarse definitiva, ya que del número de maestros, de sus sueldos y de las instalaciones escolares depende el nivel -bajo o alto- del factor humano, ya no sólo como elemento de la -- producción sino la existencia de las instituciones mismas que caracterizan a una nación, Otro - aspecto está constituido por los problemas de la contaminación, donde la relación no es tan simple, pues se enfrenta a la destrucción del cauce normal de la naturaleza con la creación de indus trias, y aunque no existe duda sobre que debe -- prevalecer, el costo que para el Estado represen ta y aún para la propia industria, las restric ciones que deben imponerse para impedir la devas tación del medio ambiente natural es incalculable.

Otra razón de la preponderancia del presupuesto como plan de gobierno es que señala objetivos -

-generales y específicos- para llegar, a los cuales se necesitan recursos, es decir considerar - los costos en que se incurrirá para llegar a las metas, y esto como ya queda dicho, implica la toma de decisiones. Smithies señala tres pasos necesarios cualesquiera que sean las dificultades de dichas decisiones:

- 1) señalamiento de los objetivos de política económica más importantes que el Estado - se haya impuesto;
- 2) evaluación de las erogaciones por reali--zar para alcanzar cada una de estas metas en varias posibilidades;
- 3) una medición aproximada de las aptitudes e intenciones de la comunidad para hacer--frente al egreso total que implica el programa de gobierno. Los objetivos o metas que preocupan a los gobiernos modernos y que hacen tan difícil su tarea, pueden numerarse en grandes capítulos como son la distribución del ingreso, la asignación - de recursos productivos, el empleo completo, la estabilidad y el desarrollo económico, y dentro de estas formulaciones gigantescas, la educación, la salubridad, la industrialización, la paz -defensa- o la elevación en general del nivel de vida -- del ciudadano.

Esta proyección de los objetivos que realizan los gobiernos está en relación directa con la constitución de los mismos. Un país con una dictadura

o sin un juego efectivo de las fuerzas democráticas puede decidir sus metas tomando seguramente en cuenta, primero la permanencia en el poder; - una nación donde existe una sociedad democrática determina sus objetivos a través de una serie de organismos en los que están representados un sin número de intereses y que inclusive, como sucede en Inglaterra, puede significar un cambio en los dirigentes gubernamentales. Entre estas dos posibilidades extremas existen muy variadas fórmulas para que los países tomen decisiones y determi--nen los objetivos económicos que serán más impor--tantes para su sociedad. Las metas señaladas y - la medida en que serán alcanzadas, su interrela--ción e inclusive la posibilidad de eliminarlas - en un momento dado están en relación directa con su costo.

Este segundo paso, que se refiere a la decisión de qué objetivos perseguir y en qué medida, es - tan importante que existen cuatro técnicas espe-
ciales que se estudiarán y que son los llamados presupuestos por función, por programa, por in--versión y económico de la nación.

El tercer aspecto, o sea el convencimiento de la ciudadanía de que el presupuesto del Gobierno refleja los objetivos más valiosos económicamente atendibles y realizables dentro de la comunidad en cuestión, debe tomar en cuenta varios problemas que por su naturaleza no sólo son económicos, entre ellos está el aparato que cobra impuestos, el sistema de gravámenes imperante, su respuesta ---flexibilidad--- a cambios en los gastos e in-

gresos, la resistencia de los grupos económica-- mente poderosos y organizados a pagar más tribu-- tos, y la respuesta general del ciudadano común y corriente a los programas gubernamentales. En última instancia, la problemática consiste en -- que el Estado debe encontrar los medios para per-- suadir a unos y obligar a otros a admitir que lo que propone vale el costo de realizarlo.

Dentro de condiciones ideales los ingredientes -- esenciales del proceso presupuestal pueden ser -- agrupados como sigue:

- a) Se trata primero, de conocer --si ello es posi-- ble-- la importancia relativa de gastar dinero en montos variables, en los varios objetivos escogidos, y saber si pueden ser precisados -- los mayores o menores beneficios que pueden -- obtenerse. Para un nivel total de gastos pue-- de encontrarse la mejor combinación de los -- programas.
- b) Conocido el efecto de varios tipos de egresos en los diferentes programas y sus diferentes combinaciones, el Gobierno puede formular una serie de presupuestos hipotéticos óptimos, en los cuales las mezclas entre las diversas me-- tas, por ejemplo; educación y salubridad, cam-- biarán de acuerdo con la magnitud del figura-- do presupuesto. También presentarán diferen-- cias materiales notables entre diversos paí-- ses.
- c) El problema de los recursos para hacer frente a cualesquiera de estos hipotéticos presupues-- tos lo determina el Estado considerando y --

aplicando la política económica que menos per
juicios cause a la comunidad, y una de las me
didas que podría usar es contrastar el costo,
en término de bienes privados, de cualquiera
de estos figurados presupuestos.

- d) En este punto se considera en realidad, lo di
cho en los anteriores tres, que si se aplican
permiten al Estado confrontar los gastos y --
los beneficios que se derivarían de los mis--
mos con el costo de ellos, y como consecuen--
cia encontrar el presupuesto que mejor se a--
juste a sus necesidades, entre los varios for
mulados.

Como un punto más, aunque no sea señalado es-
pecíficamente, puede citarse la práctica en -
el proceso presupuestal, de diferenciar la po
lítica del presupuesto -señalar objetivos y -
su evaluación- de su financiamiento; esta si-
tuación no ha seguido caminos similares en los
diferentes países.

Existe un proceso presupuestal que algunos de
nominan "tradicional", pues vuelve a introdu-
cir los conceptos de lo clásico más bien en -
su aspecto práctico, ya que se trata de esta-
dos que gastan relativamente poco y en los --
cuales las diversas oficinas gubernamentales
realizan funciones específicas y claramente -
delimitadas.

Parecería ser que estas tremendas complicacion
es cualitativas y cuantitativas están presion
ando hacia la unificación de la política pre

supuestal y de su financiamiento y, lo que es más grave aún -en el sentido del juego de la democracia- la autorización ya tiene poco campo en donde ejercer su criterio, si se considera que los aspectos técnicos de muchos programas gubernamentales son tan complejos que para juzgarlos se requiere una capacitación de alto nivel. La recomendación que se hace a quienes determinan la política presupuestaria es que realicen experimentos, tanto intelectuales o teóricos como prácticos, con el sistema de medir los beneficios de gastar dinero en forma alternativa; considerar el cambio de gastos en educación hacia la salubridad o la seguridad social, y medir, aunque sea en forma rudimentaria, estos usos alternativos dentro de las área señaladas.

Pero si estas mediciones casi se encuentran en los linderos de lo imposible aún intelectualmente no serían practicables sino se introduce el denominador común que es el dinero esto ya implica financiamiento, y es así como tras esta puerta técnica, la política presupuestal se introduce en el campo, financiero. Sin embargo, a pesar de esta tendencia que parece irreversible la distinción entre política presupuestal y financiamiento se sigue presentando y acarrea para los grandes y vastos programas del Gobierno dificultades técnicas, económicas y sociales, por lo que a la lucha para eliminar esta división debe agregarse el uso de técnicas suplementarias que, aún no desarrolladas totalmente, permiten adecuada pla

neación y uso de recursos en áreas restringidas del presupuesto; estas técnicas ya mencionadas, - se refieren a los llamados presupuestos por función, por programa, por inversión, y a la evaluación total del impacto presupuestal a través del presupuesto económico de la nación.

Considerando los dos pilares en que se basa el - presupuesto, éstos han dado lugar a dos normas - simples para calificarlo en su totalidad y determinar si "vale lo que cuesta". La primera señala que los gastos totales del Gobierno deben ser cubiertos por lo que se podría definir como entradas ordinarias, que son los impuestos; esta regla se aplica -o se trata de aplicarla- en los países donde los egresos públicos no son muy grandes y se tiene poca experiencia con empresas del Estado; la segunda norma consiste en que las erogaciones corrientes deben ser iguales a la tributación, mientras los gastos de capital serán cubiertos por medio del empréstito gubernamental. Estas reglas, que también forman parte de la tradición presupuestal, naturalmente son olvidadas en épocas de anormalidad -guerras, depresiones- y aunque como ya se dijo, pueden servir aún para grupos políticos complejos, y de hecho así es, los países en desarrollo y los que enfrentan turbulencias políticas recurren a la teoría económica moderna, específicamente a la macroeconomía; con el objeto de proyectar los efectos totales del presupuesto en la economía de la nación, y para ello -recurren a las grandes cifras de la ciencia -in-

greso nacional, producto nacional bruto, producción de bienes de capital, circulación monetaria consumo global, y otros- y ya se ha hecho común que junto al presupuesto se presenten en forma física estas magnitudes, para que quien revise la elaboración presupuestal con ojo crítico, tenga a la mano los datos que se tomaron en cuenta para formularlo. Naturalmente que esto está involucrado en las grandes erogaciones que realiza el Estado moderno en todo aquello que tiene como objetivo final elevar el nivel de vida de las grandes masas de la población.

Aspecto político del presupuesto. Ha sido señalado que las características esenciales del presupuesto, los objetivos u metas que se fija y la toma de decisiones para llegar a dichos objetivos dependen de la organización política que tenga la nación en donde éste plan gubernamental funcione. Si se trata de un Estado en el que la voluntad de una persona es determinante, entonces los objetivos y los recursos asignados para llevar a cabo, aún cuando sigue tratándose de un acto político, representarán la opinión de un solo individuo o de un pequeño grupo; ésta es pues, la posibilidad más primaria de considerar el contenido político del presupuesto, que a medida que intervienen más individuos y organismos se va complicando, hasta llegar a lo más complejo, que es el proceso presupuestal en una sociedad democrática; y la referencia es específica a la política, pues es por medio del proceso político como se distribuyen recursos financieros, lo que sería otra forma de concebir al presupuesto.

Podría considerarse que al señalar el aspecto -- económico del presupuesto, que fundamentalmente consiste en formular objetivos y tomar decisiones, se está en la primera etapa presupuestal, -- que es elaboración o formulación del mismo; al -- hablar de condiciones políticas específicamente -- se entra en la segunda etapa de dicho proceso, -- que es la autorización del presupuesto, en donde el conflicto sobre cuáles intereses o preferencias deben prevalecer se muestra en su mayor intensidad, reflejando el presupuesto ya autorizado los resultados de esta lucha. La tercera y -- cuarta etapas, que son la ejecución y la revisión presupuestal, se introducen en los terrenos del aspecto administrativo, que se estudiará más adelante.

Con respecto a la historia del presupuesto es fácil deducir que en épocas lejanas existieron formulaciones presupuestales más o menos adecuadas, pero lo que fué un proceso relativamente reciente es la existencia de organismos representativos y democráticos que controlaban en nombre de la comunidad estas elaboraciones; es decir, organismos políticos que aprobaban o descalificaban dichas formulaciones, haciendo prevalecer los intereses que ellos representaban, que debían ser los del pueblo.

La regla del proceso político presupuestal es -- que si un plan financiero gubernamental ha sido aprobado una vez, se vuelve precedente y definitivo para los sucesivos actos políticos de aceptar otros presupuestos; esto está basado en el -- hecho de que permite a los grupos organizados y

a los legisladores conocer los efectos de lo que propugnaron unos y aceptaron otros, y si no son definitivamente malos dichos resultados, amplía las posibilidades de que sea realizado de nuevo.

5.2. Aspecto administrativo del presupuesto.

Ya se mencionó que desde el punto de vista económico el presupuesto constituye el proceso por medio del cual se vive dentro de una economía de restricción, es decir, se proyecta este documento para asignar recursos escasos, y que cuando existen bienes sin usarse, en cierta medida el presupuesto -y la vida económica misma- pierde su racionalidad.

Desde el punto de vista político, el "poder" que debe residir en el pueblo que forma una nación y el tremendo crecimiento de la actividad económica del Estado, que determina las grandes dificultades para ejercer ese control, son las características sobresalientes del presupuesto como documento político que, como ya fué señalado, puede delimitarse como una forma de destinar recursos financieros por medio de mecanismos políticos.

Esta parte se refiere a la asignación de recursos financieros escasos a través de procesos políticos, con la mayor eficiencia posible, que en última instancia constituye el "desiderátum" de la ciencia de la administración; naturalmente que para llegar a esta eficiencia existen una serie de procesos administrativos que implican el lle-

gar a tomar decisiones adecuadas y cómo usar los recursos puestos a disposición de los administradores, de manera que se obtengan resultados óptimos. Un autor señala que los presupuestos son -- predicciones que tratan de especificar vincula-- ciones entre intenciones y números que determi-- nan un futuro comportamiento humano, este compor-- tamiento corresponde en forma global al aspecto administrativo y si realmente se ajusta a lo que determinaron los autores del documento o plan re-- sulta en una mezcla de actividades cuya vigilan-- cia corresponde en primer término a los políti-- cos responsables, pero también a los administradores que deben llevar a cabo los planes de cuya -- ejecución son encargados. (21)

Al tratar de obtener la eficiencia, que no es -- más que llegar a objetivos señalados de antemano con el uso más adecuado de recursos, el presupuesto desde el punto de vista administrativo, se -- transforma en un mecanismo que asigna dichos re-- cursos en forma eficiente. En la existencia de -- los organismos económicos, el proceso presupues-- tario domina totalmente la escena administrativa iniciándola con el análisis, siguiendo con la -- planeación y terminando con el manejo y el con-- trol. Considerando el presupuesto como un pro-- ducto acabado es decir, elaborado, aprobado, eje-- cutado y revisado, usando como ejemplo el que se ejerció el año anterior, desde el punto de vista administrativo la aportación ha sido la de inter-- venir directamente en el funcionamiento de dicho presupuesto para procurar su ejecución y vigilar

que se lleve a cabo conforme a los lineamientos que se determinaron cuando fué aprobado, es decir, controlarlo y posteriormente para efectos fu
turos; evaluarlo.

Si la administración o el proceso administrativo es realmente sentar las bases para tomar las mejores decisiones, entonces la herramienta administrativa más relevante, más esencial, lo constituye el presupuesto: "organiza, influye, facilita y expresa pensamiento y acción administrati
va".

Como primer aspecto el presupuesto al ser elaborado, deberá considerar objetivos definidos y el costo monetario -relativamente exacto- de llevarlo a cabo; esta referencia al costo monetario no toma en cuenta el gasto actual, sino que proyecta en condiciones normales el costo real en tiem
po previsible. Como ejemplo; puede tomarse la -construcción de una universidad; investigación -sobre localización y demás aspectos; inversión, -gastos de operación y futuro desarrollo, deberá considerarse el número de alumnos, el de profeso
res, el número y la importancia de toda clase de aparatos para los diversos laboratorios, bibliotecas, preparación de los maestros, mantenimient
o y todo lo que ello significa.

El segundo aspecto, se refiere a que la estructu
ra presupuestal puede dar bases para comparar mé
todos alternativos de obtener los objetivos seña
lados. Desde el punto de vista administrativo, -más que de ningún otro, se debe conocer con toda precisión el costo real de planes cuya realiza-

ción sea mayor de un año.

Este tercer aspecto, implica que el presupuesto debe considerar explícitamente los compromisos -- de gastos futuros en cualquier obra que se inicie y no caer en la trampa que significan los -- costos bajos del primer año de obligaciones.

El cuarto aspecto, constituye administrativamente un caso de los más importantes y es el que se refiere a que un programa único es manejado por diferentes unidades administrativas que se encargan de segmentos de dicho servicio. El presupuesto debe ser capaz de señalar los costos incurridos y las metas obtenidas, como si se tratara de un solo programa, administrado por una unidad administrativa. En algunos países los servicios de seguridad social son prestados por organismos diferentes inclusive con recursos de fuentes también diversas.

Se ha dado por sentado que las metas pueden ser medidas y comparadas por medio de análisis costo-beneficio, no solamente para jerarquizarlas sino también para tener ideas específicas respecto -- del costo incurrido y de las obligaciones a las cuales hacer frente. Este quinto aspecto se refiere a las limitaciones que en materia de gasto federal se tienen para definir y medir ciertas metas y aún para tener ideas aproximadas de dicha medición; corresponde sin embargo, a los -- elaboradores del presupuesto mejorar el análisis cada vez más y "explorar conceptos y técnicas" -- que pueden ayudar a transformar fines cualitativos en cuantitativos y servicios comunes en actividades con recursos asignables. El sexto aspecto

se refiere a gastos relacionados, pero que no --
tienen la especificidad de un programa único.

Desde el punto de vista que se ha venido haciendo referencia, una buena administración presupuestal como punto séptimo, será aquella que manejando adecuadamente los controles esté en condiciones de proporcionar todos los datos relevantes que se encuentran implícitos en el presupuesto: Inversión pública, gastos corrientes, transferencias, obligaciones para años siguientes, -- programas por iniciar, en fin; todas las informaciones económicas sobre el uso de recursos por -- el Estado y sobre la producción gubernamental de bienes y servicios.

5.3. Presupuesto funcional o por actividades.

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

En un proceso lógico, al contrastar función y -- programa puede lograrse el propósito de encasillar el significado del primer tipo de presupuesto o por lo menos esclarecer lo que se quiere decir -- cuando a él se hace referencia. Estas definiciones, contrastes o diferencias proseguirán tomando en cuenta jerarquía, organización, costos -- tiempo análisis y clasificación de lo que son -- el presupuesto por función y el presupuesto por programa

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

La clasificación funcional, al tomar en cuenta -- los materiales adquiridos, los relaciona con los productos finales del Gobierno tales como el nú-

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

La clasificación funcional, al facilitar datos sobre producciones provee evidencias sobre la --efectividad gubernamental, evidencias que pueden ser de utilidad a todos los niveles de la Administración pública; también a través de dicha --clasificación pueden conocerse los actos tangibles realizados y su costo en dinero, así como --si se realiza una agrupación adecuada y amplia --de datos de diversas funciones que atañen a un --programa de cierta magnitud, esta información --puede coadyuvar a la selección de actividades de seables y programas adecuados por quién en el --Gobierno debe tomar decisiones; pero lo que no --hace esta clasificación funcional es proyectar --por sí misma más positivos programas, jerárquicamente hablando, ni tampoco determinar los costos de dichos programas --más bajos o más altos--; ya se ha dicho que los juicios de valor son hechos por el hombre en su calidad de ente político, y --por medio de los procesos de esta índole, por la

sociedad como un todo. (21)

5.4. Presupuesto de inversión.

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

Lo anterior diferencia este presupuesto de inversión de su congénere por programa, que se estudiará a continuación, en que entre otras características presenta la gran dificultad de que los objetivos no pueden ser definidos fácilmente en términos económicos, y su diferencia con el presupuesto por funciones o actividades es entre -- otras, su proyección hacia el futuro y no la historia de trabajos gubernamentales pasados; otro aspecto es que los presupuestos de Inversión por medio de las técnicas de evaluación de proyectos pueden ser aceptados jerárquicamente y coincida su contribución al incremento de la productivi--

dad; de ahí que su estudio forme parte del más - amplio contexto que constituye el desarrollo eco nómico.

Precisamente esta última connotación hace que el presupuesto de inversión, que es un acto puramente gubernamental, pueda al ser conocido, dar incentivos para que el sector privado lleve a cabo proyectos que al tender a la capitalización del país contribuyan al aumento del ingreso nacional, Según Smithies; un proyecto público no es diferente de uno privado, si éste es considerado desde el punto de vista social y se acepta que forman parte del ingreso real del programa en cuestión los beneficios indirectos que obtiene la so ciedad y los costos que se determinan de él, con siderado puramente en términos de las entradas - monetarias. Si por otra parte, el Gobierno asume el control -directo o indirecto- sobre el progra ma completo de inversión, a través de la evaluación de proyectos y tomando en cuenta el aparato productivo ya existente, entonces los programas públicos - a través del presupuesto de inversión y los privados serán ordenados de acuerdo con -- sus prioridades y realizados en el orden que les corresponda; este último aspecto, el de la inver sión privada, se refiere a las posibilidades de planeación del sector público y su capacidad de influir en el otro sector.

5.5. Presupuesto por programa

La importancia que tiene el presupuesto gubernamental en la vida económica moderna parece haber

sido suficientemente subrayada. Su aplicación, -- por lo tanto, deja de ser una tarea rutinaria para transformarse en una actividad intelectual de primer orden y primera jerarquía, puesto que de sus resultados depende el bienestar de millones y millones de seres. Así, la introducción del -- presupuesto por programa en varias áreas del gobierno federal --estatal y municipal-- aparece como una tendencia de lo arriba manifestado y se -- concreta en el nexo indisoluble entre presupuesto y política económica nacional.

Sin embargo, este proceso presupuestal que incluye planeación y programación no constituye una -- herramienta sencilla de manejar y es por tanto -- difícil de implantar. Esta problemática se inicia inclusive con la delineación del programa -- mismo por seguir; otros problemas más aparecerán cuando se den los primeros pasos operacionales -- del presupuesto; asimismo se presentarán incógnitas de carácter conceptual, para no mencionar -- las políticas; administrativas y sociales, que -- todo programa nuevo determina. La identificación de los programas mayores o más importantes de un gobierno constituye el problema conceptual que -- debe ser resuelto antes de que se pongan las bases para elaborar un presupuesto por programa; la determinación de los objetivos que califican la propia existencia del gobierno, cuando éste tiende a alcanzarlos por medio de su maquinaria administrativa. Esta relación entre programas esenciales aceptados y su realización la califica

Anshen; como un puente entre la filosofía política primaria de un Estado, su función, y la acción administrativa de asignar recursos para su cumplimiento; esta tarea se realizará por medio de un conocimiento muy amplio de las alternativas entre las cuales se deberá escoger, y una información adecuada que permita proyectar costos de los programas.

Otro tema que cae dentro de lo conceptual es el tiempo que un presupuesto por programa requiere; puesto que las estimaciones de costo tienen que cubrir el proyecto para el cual han sido elaboradas.

Planear, programar y presuponer, además de juxtaponerse, cruzarse y formar una unidad, otorgan una adecuada, delimitada y general línea de acción para el Gobierno como un todo, por medio de un proceso que toma en cuenta los objetivos y los recursos y las interrelaciones entre estas actividades: "El presupuesto por programa define- Smithies - determinan el uso de técnicas presupuestales, lo que facilita consideraciones explícitas en la consecución de objetivos de política económica en términos de su costo tanto en el presente como en el futuro".

Aunque ya se ha considerado que existen problemas de semántica, sobre todo en los presupuestos por función y por programa que dan lugar a oscurecer más las posibles diferencias -o similitudes- entre estos procesos, al señalar aquí que existen otros dos términos que con los ya señala

dos, son cuatro y se usan en forma intercambiable; programa, función, actividad y desempeño o actuación, pudiendo además, servir la palabra inglesa "performance" para las tres últimas palabras españolas consideradas, se está en un verdadero galimatías que se aplica también a las acciones resultantes; así la investigación puede ser considerada como actividad, pero también como programa; es usual decir presupuesto por funciones o por actividades.

Como ya se dijo, la función de planear, programar y presuponer consiste en encontrar las adecuadas relaciones entre los diversos objetivos - teniendo por común denominador el dinero, estas relaciones son múltiples y determinan muchas maneras de gastar los recursos por lo que para obtener comparaciones que permitan tomar decisiones mejores cada uno de estos procesos debe ser sub-dividido. G. Martner; señala que en la técnica del presupuesto por programa existen diversas categorías que son muy importantes, siendo las principales los conceptos de función, subfunción programa, subprograma, actividad y tarea, constituyendo una subdivisión especial el proyecto.

Se ha dicho que para efectos del presupuesto por programa es necesario que se identifiquen los -- proyectos gubernamentales más esenciales, delimitación que forma el problema conceptual por excelencia de dicho proceso; conseguida esta identidad, el siguiente paso consistirá en que para -- llevar a cabo dichos programas o proyectos, el -- Estado debe escoger racionalmente entre cursos -

alternativos de acción que le permitan realizar los planes propuestos con el máximo ahorro de -- recursos. Dentro de esta selección de procesos para llegar a metas previamente señaladas, el -- Gobierno debe considerar no solamente su programa total, sino también el efecto que su política presupuestal tiene sobre el sector privado, lo -- que naturalmente amplía las alternativas por considerar y complica sobremanera esta selección. Se afirma que el propósito primario del presupuesto por programa consiste también en facilitar la realización de estas difíciles selecciones. Esta tarea de coordinación y comparación se desenvuelve a lo largo de un proceso que considera los siguientes puntos:

- a) Estudio de las variadas actividades gubernamentales, realizando su evaluación en rela -- ción con su contribución a los objetivos totales del país.
- b) Confrontación entre recursos escasos y objetivos conocidos, con la meta de lograr éstos -- con el mínimo de los primeros.
- c) Inclusión de la variable tiempo al proyectar los programas gubernamentales.
- d) Delineación dentro de los más precisos límites posibles, de la probable cooperación del sector privado en la obtención de dichas metas -- nacionales.
- e) Comparación exhaustiva entre los varios métodos y procesos para alcanzar los objetivos señalados.

- f) El proceso de comparación y coordinación determina, como paso final, que tanto los objetivos como las selecciones y el propio presupuesto por programa sean revisados a la luz de experiencias y circunstancias cambiantes.

Estas operaciones son inherentes a cualquier planeación y programación y al proceso presupuestal. El presupuesto por programa exige un reconocimiento más explícito de la necesidad de efectuar las operaciones consideradas, determinando también la aplicación de nuevas técnicas analíticas para que sirvan de base al juicio humano, en cuya selección se descansa en última instancia. El planear, programar y presuponer, consideran que el eje de estas actividades son la coordinación y comparación, con un propósito de llegar al presupuesto por programa, y si se proyecta el hecho de que este último no puede ser elaborado y ejecutado, ni comparado y relacionado con otros procesos, si no existe una autoridad responsable, se determina que el programa, la estructura orgánica y la administración del mismo se encuentran inexplicablemente enlazados y la distinción entre ellos -si es que existe- no es clara como podría parecer a primera vista. Algunas ideas con respecto a esta relación, no todas positivas, pues existen importantes consideraciones por las cuales los requerimientos de una efectiva administración pueden divergir de una efectiva programación. (21)

El presupuesto es considerado por H. Laufenburger como un acto de previsión de gastos e ingre-

sos de una colectividad, para un período determi
nado, y sancionado por el Poder Legislativo; en
estas condiciones el presupuesto aparece en pri-
mer lugar como un documento jurídico; este docu-
mento es también un acto político, es decir, una
emanación de la soberanía popular; también se ha
considerado al presupuesto como un programa de -
acción del Gobierno, expresado en cifras, (14)

Se ha intentado hacer una clasificación de los -
presupuestos atendiendo a ciertas características
distintas que poseen, ya sea por su financiamien
to, ya por la entidad gubernamental que lo prepa
ra, ya por cualquier otro aspecto diferencial. -
El resultado es el siguiente;

- 1.- Por su financiamiento;
 - 1.1 Presupuesto ordinario
 - 1.2. Presupuesto extraordinario
 - 1.3 Presupuesto de calamidades
- 2.- Por el tipo de gobierno:
 - 2.1. Presupuesto Federal
 - 2.2. Presupuesto Estatal
 - 2.3. Presupuesto Municipal
- 3.- Por la entidad gubernamental que lo prepara:
 - 3.1. Presupuesto ejecutivo
 - 3.2. Presupuesto legislativo
 - 3.3. Presupuesto secretarial
- 4.- Por su efecto económico:
 - 4.1. Presupuesto ordinario
 - 4.2. Presupuesto de capital
 - 4.3. Presupuesto de emergencia

La clasificación presupuestal y con respecto a la primera división, que se refiere a presupuestos en relación con su financiamiento pueden examinarse a la luz de tres criterios complementarios que son; periodicidad, rentabilidad y productividad. Con respecto al primer caso, o sea la periodicidad, ésta se refiere a las erogaciones corrientes que inexorablemente se realizan todos los años, verbigracia; los gastos administrativos, los pagos motivados por la deuda pública y los egresos para cubrir cierto tipo de servicios públicos. Es decir, que el presupuesto ordinario englobará los gastos periódicos y naturalmente será financiado con los egresos normales que obtenga el Estado a través de gravámenes derechos y otros tipos de entradas regulares y previsibles. Por el otro lado, los egresos de carácter irregular, y por lo tanto desprovistos de periodicidad, tendrían que entrar forzosamente en el cuadro del presupuesto extra ordinario, financiado por medio de préstamos gubernamentales.

El segundo criterio, el de la rentabilidad, está condicionado por las características que presente el empréstito público, que constituye el elemento esencial del presupuesto extraordinario; el acto de prestar presupone obviamente, dos contra prestaciones, que son la amortización y los intereses y que califican cualquier inversión o gasto que realice el Estado con estos recursos; la rentabilidad de un proyecto público estará condicionado porque pueda proveer los ingresos necesarios para pagar tanto los réditos como la liqui-

dación del principal

La diferencia entre rentabilidad y productividad tiene una base financiera y depende de la dirección que se dé a las erogaciones de los recursos obtenidos por empréstitos. Las inversiones -- destinadas a conservar la salud de la población, es decir, hospitales, servicios sociales, vivienda, salubridad y otras, permiten una mayor productividad de la fuerza de trabajo, con el consiguiente aumento del ingreso general del país y -- de su reflejo en las percepciones gubernamentales, tanto en impuestos directos como indirectos. Dentro de este marco de ideas, la diferenciación entre capital fijo y circulante ha servido para algunos tratadistas consideren que los egresos -- cuyos efectos son inmediatos y desaparecen con -- el consumo deben ser cubiertos con entradas ordinarias, mientras que el financiamiento de obras durables será hecho con cargo a los empréstitos. Ahora bien, si se conserva esta diferencia, las cargas de guerra --sinónimo de destrucción; dan -- lugar a un tercer tipo de presupuesto, denominado de calamidades, que soportará el conjunto de los ingresos negativos y determinará el grado -- de empobrecimiento del país.

Con respecto a la entidad gubernamental que tiene poderes constitucionales que le otorgan en -- forma autónoma la capacidad de gastar por un lado y por el otro la de gravar, el presupuesto -- puede ser federal, estatal o municipal.

La otra división, que es denominada por el segmento del gobierno que prepara el presupuesto, -- implica que éste puede ser legislativo, ejecutivo o secretarial. Este tipo de división tiene -- efecto principalmente donde en el nivel estatal coexisten como entidad formuladora tanto el Ejecutivo en forma directa como una oficina con -- cierta autonomía administrativa y la cámara local de representantes (diputados), donde se acepta el presupuesto.

En la clasificación presupuestal que se ha denominado económica por los efectos que en la actividad productiva tienen los gastos y los ingresos gubernamentales, efectos que se preveen en -- el plan presupuestal, se consideró al ordinario y al de capital por separado; en el aspecto operativo y aún en el teórico, los tratadistas los estudian juntos, pues efectivamente el presupuesto de capital es dual, porque va unido inseparablemente al ordinario. (21)

6.- Breve estudio acerca de las Reformas que persiguen - el Gobierno Federal en México.

6.1. Reforma Administrativa

La Reforma Administrativa forma parte de las -- transformaciones básicas que promueve la Presidencia de la República para impulsar el desarrollo económico social, cultural y político del país. El estado debe estar en aptitud de realizar con mayor eficiencia las atribuciones que tiene señalada. particularmente aquellas que están relacionadas con la promoción del desarrollo y con la equitativa distribución del ingreso.

La Reforma Administrativa, entendida como un esfuerzo permanente y sistemático, pretende imprimir mayor racionalidad y dinamismo al sector público en todas sus áreas y niveles procurando -- generar esfuerzos similares tanto en el sector social como en el privado. La eficiencia y coordinación administrativas han de incrementarse -- tanto en el ámbito de los poderes federales, como a nivel estatal y municipal.

Al Ejecutivo Federal, por su parte, corresponde promover las reformas administrativas que se requieren dentro de la esfera de acción que le ha sido encomendada constitucionalmente. Los demás poderes federales, así como los gobiernos estatales y municipales, deben decidir y emprender por si mismos las reformas administrativas que consideren necesarias en sus respectivos ámbitos de competencia.

El Poder Ejecutivo Federal, fundamentalmente - a partir de las atribuciones que le confirió la Constitución de 1917, ha dirigido sus esfuerzos a propiciar el crecimiento económico y la justicia social en el país. En este proceso ha generado una vasta y compleja estructura administrativa que cuenta hoy día, con más de quinientas entidades.

Generalmente para establecer uno y otro tipo de organismos se tuvieron en cuenta fundamentalmente, los problemas económicos y sociales relacionados con la nueva unidad administrativa, pero no siempre se le pudo concebir en su relación con la totalidad del sector público federal. Por esta razón, el crecimiento de la Administración Pública ha sido más bien resultado de un proceso de agregación que de una programación sistemática y global.

Consecuentemente, los objetivos, las políticas y las funciones de algunas dependencias y organismos públicos han resultado en ocasiones, concurrentes, cuando no francamente duplicatorios.

Esta situación, aunada a la falta de medios de información y comunicación adecuados, ha sido - causa -en buena medida- de que no siempre se ha podido instrumentar y ejecutar programas - coordinados de acción gubernamental, sobre todo en torno a aspectos regionales y sectoriales. - Se puede decir que aún en los casos en que se han podido elaborar programas adecuados a nivel institucional, éstos siempre resultan compati-

bles entre sí, con el correspondiente desperdicio de esfuerzos y recursos.

La creciente complejidad del aparato administrativo ha contribuido también al desconocimiento de diversas tareas que tiene a su cargo el sector público, así como de la naturaleza y objetivos de algunos organismos que lo integran. Ambos fenómenos se observan tanto entre los servidores públicos como entre los beneficiarios de la acción gubernamental y en buena medida, han sido causa de un exceso en los trámites y en el papeleo que complica en ocasiones los procesos administrativos.

Es necesario, por ello, plantear el tipo de Administración Pública que se requiere para programar y ejecutar eficientemente las medidas de política económica y social que tiendan a resolver el desequilibrio de nuestra balanza de pagos, así como los problemas de financiamiento, del gasto público, la inequitativa distribución del ingreso, la excesiva centralización y el creciente desempleo y subempleo, entre otros problemas.

Para que el Estado pueda seguir impulsando la productividad y equidad del sistema socioeconómico, mejorando las condiciones de vida de la población especialmente de los grupos y regiones marginados del país, se requiere precisar con mayor claridad los objetivos de los organismos

mos que lo componen, evitando duplicidades y la gunas y, en función de la actual estrategia de desarrollo, reformar su organización y sus métodos de trabajo.

Para garantizar que este esfuerzo se sistematice y se consolide es necesario establecer mecanismos capaces de propiciar en forma programada, el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales de la población, promoviendo al mismo tiempo las reformas que requieren las estructuras y los sistemas administrativos existentes.

La modernización de un aparato administrativo -- tan complejo como el nuestro demanda una acción coordinada y un criterio unitario para que, en forma armónica, las dependencias públicas contribuyan al aumento de eficiencia del sector público en su conjunto. Ello sólo puede obtenerse merced a un plan global que considere, en su totalidad, los elementos necesarios para mejorar la acción de la Administración Pública. (20)

La Presidencia de la República, aprovechando los estudios y diagnósticos realizados en los últimos años, ha decidido promover, medidas de reforma que permitan, entre otros propósitos:

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

- b) Agilizar y descentralizar sus mecanismos -- operativos para acelerar y simplificar los trámites;
- c) Generar en el personal público una adecuada conciencia de servicio así como una actitud innovadora, dinámica y responsable, y
- d) Fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno.

Todos los servidores públicos son factor fundamental en un programa así concebido. Su activa participación; así como la aportación de sus -- puntos de vista y experiencia, permitirán que -- ellos compartan, con el titular del Ejecutivo, -- la responsabilidad de materializar las reformas que se requieren en los diferentes niveles, sis temas y sectores del Gobierno Federal.

6.1.1. Objeto Básico:

- a) Al titular del Ejecutivo Federal, llevar a -- cabo con la mayor eficacia posible los objetivos y programas por medio de los cuales -- desempeña sus atribuciones constitucionales principalmente los relacionados con la ac- -- tual estrategia de desarrollo económico y so cial y los que atañen a las funciones fundam mentales de defensa de la soberanía nacional conservación de la paz pública y mejoramiento constante de las condiciones de vida de --

los mexicanos.

- B) A los responsables de las instituciones públicas, contar con estructuras y sistemas que les permitan el mejor cumplimiento de los -- objetivos y programas que tienen encomendados aprovechando al máximo los recursos humanos materiales y financieros con que cuentan, --- fortaleciendo la coordinación, la participa-- ción y el trabajo en equipo como políticas -- fundamentales de gobierno.
- C) A los trabajadores al servicio del Estado, de -- desempeñar sus actividades al amparo de un sis-- tema de personal moderno y equitativo que, -- tomando en cuenta sus conocimientos, aptitu-- des y antigüedad, se preocupe por generar en los servidores públicos las estructuras menta-- les y la preparación que reclama el actual de -- sarrollo del país.
- D) A los ciudadanos y a la sociedad en general -- su constante mejoramiento económico, social -- político y cultural, así como una atención -- eficiente en los asuntos que tenga que trami-- tar y en los servicios que tengan derecho a -- demandar ante las dependencias públicas.

6.1.2. Instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa.

La historia de la Administración Pública muestra cómo, desde sus inicios, se han llevado a cabo diversos intentos de crear mecanismos para el estudio y mejoramiento de la actividad administrati-

va con vistas a introducir reformas, tanto en el ámbito y responsabilidad de cada dependencia, como en el Sector Público en su conjunto.

Una revisión somera de las medidas de reforma realizadas e intentadas a lo largo de casi 150 años, revela que casi siempre resultaron aisladas. No se mantuvo una relación de continuidad entre ellas, y generalmente, no alcanzaron a ser instrumentadas de una manera completa.

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

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

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

En 1943, se estableció una Comisión intersecretarial de carácter permanente para los mismos efectos. Cuatro años más tarde, se creó en la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la Dirección de Organización Administrativa.

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

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

En 1958, la facultad de estudiar las reformas administrativas que requiere el sector público

pasó a la Secretaría de la Presidencia, la que en 1965, estableció la Comisión de Administración Pública. Por considerarse imposible resolver todos los problemas que implicaba una reforma administrativa a fondo, a partir de una Unidad central de estudios y decisiones encomendada a un pequeño grupo de trabajo, se recomendó que en cada entidad gubernamental, se estableciera una unidad a la que convencionalmente se llamaría de "Organización y Métodos " (UOM)

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

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

La ausencia de participación y de un apoyo decidido, así como la falta de un acceso directo a los más altos niveles de autoridad, obstaculizó también la acción de estas Unidades. Muchas

de las medidas de reforma que éstas propusieron se orientaban a la búsqueda tradicional -actualmente superada- de "la eficiencia por la eficiencia misma". Esto se debió, en muy buena medida, a que no siempre estuvieron vinculadas al proceso de programación del organismo al que se hallaban incorporadas, ni mucho menos, al del sector público en su conjunto.

Al definir la nueva estrategia para la reforma, la Presidencia de la República dictó los acuerdos presidenciales publicados en los diarios oficiales del 28 de enero y el 11 de marzo de 1972, con el fin de asegurar la unidad, coherencia y orientación programática de los esfuerzos que se lleven a cabo en el futuro.

Estos acuerdos se basan en la idea de que los cambios administrativos exigen la participación activa y el compromiso de todos los sectores y niveles de la organización gubernamental, así como de la población en general, a fin de que se comparta abiertamente la responsabilidad de su materialización. Esta estrategia supone también vincular los esfuerzos de reforma administrativa con las metas y programas que deben perseguir las dependencias del sector público, en la actual etapa del desarrollo.

Se acordó así el establecimiento de una Comisión Interna de Administración (CIDA) en cada entidad del sector público federal, integrada por -

los responsables de las diversas funciones de la dependencia y presidida directamente por su titular. Las Comisiones Internas contarán con el apoyo técnico de las Unidades Organización y Métodos (UOM) y de las Unidades de Programación (UP) a cuya creación se refiere también los acuerdos.

Estas Comisiones Internas de Administración han sido concebidas para plantear y realizar, en el ámbito interno de cada entidad, las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas, así como incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto.

De esta forma se busca contar con la participación directa y la corresponsabilidad de todos los funcionarios encargados de las atribuciones sustantivas y de apoyo en cada entidad del Gobierno. La experiencia ha demostrado la imposibilidad de lograr un verdadero cambio administrativo, cuando no se cuenta con la activa y decidida colaboración de los propios funcionarios

Las Unidades de Organización y Métodos, con la nueva estrategia, deben quedar ubicadas bajo el mando directo del titular de cada dependencia o del funcionario en quien éste delegue autoridad suficiente en materia de coordinación y racionalización administrativa. Tiene encargada,-

así mismo, la misión de auxiliar técnicamente — a las Comisiones Internas de Administración en los estudios y proyectos que éstas determinen —

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

Tanto las unidades de Programación como las de Organización y Métodos de cada dependencia, se coordinarán técnicamente con la Secretaría de — la Presidencia a través de las direcciones generales de Inversiones Públicas, Coordinadora de la Programación Económica y Social, y de Estudios Administrativos. Esta última habrá de relacionarse con las comisiones Internas de Administración y mantendrá un estrecho contacto con — las Unidades de Organización y Métodos, con objeto de que los trabajos de cada una se ajusten a los programas globales de reforma.

A la Secretaría de la Presidencia corresponde, — por último, promover y coordinar el plan global de reforma administrativa. Ha sido facultada pa

ra compatibilizar los propósitos y armonizar -- los esfuerzos de reforma de cada dependencia, -- así como para establecer los sistemas y normas comunes que se refieran a dos o más instituciones.

Para que exista una coordinación efectiva en la formulación, aplicación y evaluación de las medidas de reforma, se requieren mecanismos adecuados de participación a los distintos niveles administrativos.

Los comités y comisiones que se promuevan al efecto, procurarán el intercambio de experiencias, ideas e información que permita armonizar y compatibilizar los proyectos de las instituciones, buscando que las actividades de cada dependencia se encuadren dentro del proceso general de reforma.

De todo lo anterior se desprende la necesidad de contar con un programa que permita orientar los esfuerzos de instrumentación de los mecanismos -- de reforma. Las recomendaciones que habrán de -- formularse se basarán, por tanto, en una amplia comunicación entre el personal de la Secretaría y los funcionarios que participen en cada comité o comisión consultivos.

OBJETIVO GENERAL.

Establecer o adecuar, en su caso, los órganos y mecanismos que permitan promover e implantar -- las reformas administrativas que requieran las -- entidades del Ejecutivo, así como establecer los

sistemas de comunicación y coordinación necesarios para compatibilizar el proceso en su conjunto.

OBJETIVOS PARTICULARES:

A CORTO PLAZO SE HA VENIDO LOGRANDO EL:

- a) Establecer las Comisiones Internas de Administración (CIDA) de cada una de las dependencias e instituciones públicas encargadas de implantar internamente las mejoras a sus estructuras y sistemas de labores.
- b) Establecer o adecuar Unidades de Programación - (UP) para auxiliar a los titulares de cada dependencia en la determinación de sus objetivos, metas y programas, para lo cual habrán de recabar e interpretar la información económica y social necesaria, orientando el programa de reforma administrativa al cumplimiento de las metas que han sido programadas.
- c) Establecer o adecuar Unidades de Organización - y Métodos (UDM) que asesoren técnicamente a los titulares, a la CIDA y a las unidades operativas de cada dependencia, en la revisión, el diseño y la ejecución de las mejoras que procedan en sus estructuras y sistemas de trabajo.
- d) Establecer el Comité consultivo de Organización y Métodos, como mecanismos de participación entre los responsables de las distintas unidades de análisis administrativo de cada dependencia;

1ª) para facilitar el intercambio de información entre sus miembros, 2ª) para que se pueda imprimir una mayor integridad y unidad de acción al proceso de cambio, y 3ª) para lograr la compatibilización y evaluación de las reformas propuestas, captando sugerencias en torno de áreas comunes.

- e) Establecer o adecuar las unidades de apoyo administrativo que sen necesarias (sistematización de Datos, Recursos Humanos, Capacitación, Contabilidad, entre otras), para auxiliar al mejoramiento y modernización de los sistemas de trabajo de las dependencias creando los Comités Técnico Consultivo que se hagan necesarios.

A MEDIANO PLAZO SE TRATA DE:

- a) Proporcionar apoyo técnico e información, que permita el desarrollo de las Unidades de Organización y Métodos y la solución de sus problemas comunes.
- b) Promover y coordinar la ejecución de un programa mínimo, de reformas internas, que sirva a las distintas dependencias como punto de partida o marco de orientación.
- c) Elaborar y publicar las guías técnicas y los manuales administrativos que, con base en los trabajos de los Comités Técnico Consultivos especializados, otorguen unidad a los instrumentos que habrán de ser utilizados por las Unidades de Organización y Métodos, de Programación, de

Información y Estadística, de Sistematización -- de Datos, de Correspondencia y Archivo de Administración de Recursos Humanos, de Presupuesto de Contabilidad, de Documentación y los demás -- organos de apoyo.

Esto permitirá estandarizar prácticas de trabajo y hasta donde sea posible y conveniente, sen tar criterios y convenciones homogéneos para -- facilitar el intercambio de información y experiencias.

6.1.3. ASPECTOS MINIMOS QUE DEBEN CONTEMPLAR LOS PRO-- GRAMAS INTERNOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA DE CA DA DEPENDENCIA DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL.

I. INSTRUMENTACION DE LOS MECANISMOS DE REFORMA AD NISTRATIVA.

Los titulares de cada dependencia pública deben procurar a la brevedad posible, establecer o in tegrar y garantizar el adecuado funcionamiento de:

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

Así como proceder a la designación de enlaces -- con las Secretaría de la Presidencia y de Parti cipantes en los distintos Comités técnico Con-- sultivos y otros mecanismos de participación.

II. PROGRAMACION.

Cada unidad administrativa u operativa de las --

dependencias del Ejecutivo Federal deberá determinar sus objetivos y metas y formular los programas que le permitan alcanzarlos, con el auxilio y coordinación de las Unidades de Programación.

III REVISION DE ORGANIZACION.

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

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

IV REVISION Y ACTUALIZACION DE LAS PRINCIPALES DISPOSICIONES LEGALES Y REGLAMENTARIAS.

Todas las dependencias del Ejecutivo Federal, -- deberán realizar con auxilio de sus Unidades -- de Consulta Jurídica, una revisión de las principales disposiciones jurídicas que sean apli-- cables a su dependencia, así como su reglamento interior, circulares, normas y demás disposi-- ciones reglamentarias internas con el propósito de actualizarlas y adecuarlas al buen funcionamiento de la dependencia.

V REVISION Y ADECUACION DE LOS PROCEDIMIENTOS BASICOS DE TRABAJO

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

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

VI PROMOCION DE LA DESCENTRALIZACION OPERATIVA.

Para la atención en forma expédita de los servicios que se proporcionan al público, las dependencias del Ejecutivo Federal deberán, siempre que sean viable, descentralizar sus mecanismos operativos delegando autoridad suficiente -- para resolver asuntos en niveles adecuados.

VII PERFECCIONAMIENTO DE LA APTITUD Y ACTITUD DE -- LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Es necesario que todos los servidores públicos conozcan y se capaciten en forma suficiente para desempeñar las actividades que les corresponden, procurando que al realizarlas no sólo se -- consiga una mayor eficiencia, sino que los servidores públicos encuentren satisfacción al lle

varlas a cabo, lo cual debe traducirse en actitudes positivas y amabilidad en el trato al público que acude a las oficinas de Gobierno.

Cada dependencia, auxiliada por su respectiva - Unidad de Administración de Personal, deberá -- desarrollar, entre otros programas.

- a) De capacitación y adiestramiento,
- b) De divulgación y sensibilización,
- c) De motivación e incentivación y
- d) De estudios de análisis y valuación de puestos y calificación de méritos.

VIII DETERMINACION DE POLITICAS PARA EL MEJOR APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS MATERIALES DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL.

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

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

servicios públicos.

IX MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE ATENCION AL --
PUBLICO.

Las Comisiones Internas de Administración de --
cada dependencia deberán decidir sobre aque- --
llos aspectos que permitan:

- a) Aumentar y mejorar la calidad de los servi-
cios que se otorgan al público.
- b) El desarrollo de programas para la orienta-
ción que el público requiere dentro de cada
dependencia.
- c) El desarrollo de programas para suministrar
la información que el público requiere para
uso de los servicios.
- d) La simplificación de los trámites que permi
tan minimizar el lapso necesario para aten-
der al público.

X PROPOSICION DE REFORMAS MACROADMINISTRATIVAS

Todas las dependencias del Ejecutivo Federal --
deberán determinar los problemas que obstaculi-
zan el eficaz desarrollo de sus programas y el
logro de sus metas, y cuya resolución sale del
ámbito interno de cada dependencia, proporcio-
nando dicha información a la Secretaría de la
Presidencia a fin de que ésta promueva los me-
canismos necesarios para su estudio y la pro--
posición de alternativas para su solución, mis
mas que habrán de someterse a la consideración

del titular del Ejecutivo. (26) y (24)

6.2. Reforma Educativa

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

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

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

La necesidad de disponer de una tecnología propia y hacer menos onerosa la que se adquiriera - en el exterior, fueron consideraciones determinantes para la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), además de - ello la labor de este organismo está orientada a poner la tecnología al servicio de las actividades productivas. Para complementar esta labor se fomenta la creación de Institutos Tecnológicos Regionales y de Centros de Inversión y Capacitación Científica en los cuales se están formando los técnicos que requiere el país. También los esfuerzos que se realizan para utilizar la tecnología en la producción de más alimentos deben ser constantes.

En el orden de especialidades medias y profesionales que resultan más necesarias para el - desarrollo del país, los estudios más recientes indican la existencia de un déficit del - 60% en técnicos agropecuarios de nivel medio - y en la rama profesional se registra un déficit del 36% en agricultura, veterinaria y zootecnia. La evidencia clara de la desarticulación del sistema de educación superior, con respecto a las necesidades reales del país, nos la da el hecho de que al lado de éstos déficits se encuentran algunos notables excedentes que significan mal uso de recursos humanos y materiales y abundante desempleo profesional. Se han estimado excedentes del 40% en economía

del 26% en Arquitectura y del 20% en Contabilidad y Administración de Empresas. Lo anterior demuestra la evidente necesidad de adecuación y modernización de la educación superior en nuestro país. (18)

6.2.1. Reformas a la Educación Rural.

Nos estamos acostumbrando los profesionales y técnicos del sector agropecuario, sobre todo los Médicos Veterinarios zootecnistas a ver, --conceptuar y hablar del mundo campesino o rural, como de un caos difícilmente ordenable --por si mismo. Entoces, tendemos a resolver sus problemas desde las insalvables alturas que representan los sillones de los funcionarios, --los intereses del usurero, las tierras del latifundista o del cacique, el cubículo del investigador y la "cultura aguada" de los profesores, según señala Moisés González Navarro --que con esta vilipendiosa frase no pretendemos insultar ni ocultar algún enciclopedismo transnochado, ni alentar un culternismo de museo, --sino que la usamos para calificar la situación a que se ha llevado paulatinamente a los profesores en general tanto a los de educación primaria y secundaria como a los de educación superior o universitaria.

La pretensión de este capítulo es describir --brevemente lo que ha sido y es la educación rural y mostrar como la afectará la Reforma Educativa que sin acabar su gestación ya anda re-

clamando herencias.

*El Universo de la Educación Rural

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

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

Así, el México urbano se autoasigna el papel - de redentor del campo y para ello "se atreve"- a organizar la reforma agraria y decide además

cómo debe educarse a la población rural, cuáles valores y tradiciones son positivos y favorables y cuales no. Con una administración tan deficiente de los problemas y aspiraciones rurales lo único que se ha logrado es favorecer la explotación actual y hacer perdurable la insuficiencia humana con que hemos marcado a los hombres del campo.

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

Lo que deseamos plantear es que por encima de cualquier análisis estadístico está la urgencia de reconocer que la población rural debe ser el sujeto de su desarrollo y evitar que siga siendo el objeto del progreso rural citadino, industrial y nacional, solo así la educación rural podrá adquirir su carácter liberador y humano. (31) y (6)

6.2.2. Aspectos Generales de la Reforma Universitaria

La Universidad, en este contexto --y aun cuando sea parcialmente, tiene que asumir un papel de gran significación. Parcialmente, ya que a ella le corresponde la formación de técnicos al

tamente calificados que estimulen un desarrollo económico nacional acelerado, evitando a largo plazo la importancia de tecnología que, hasta hoy, es uno de los rasgos predominantes del proceso de desarrollo en los países latinoamericanos.

Diversas investigaciones han mostrado que la Universidad es un elemento activo de movilidad social, aunque restringido significativamente para las llamadas "clases populares". Es evidente que los contrastes son aún agudos y que los estudiantes provenientes de las "clases superiores" tienen mayores oportunidades de ingresar a la Universidad y de determinar satisfactoriamente sus estudios, pero es evidente también que año tras año la demanda de matrículas en las diversas escuelas y facultades crece, dando resultado final la crisis institucional.

Otro punto crítico involucrado en esta problemática es el dilema que presentan la demanda educativa, la escasez de profesionales, investigadores y personal docente. Es decir, hay una constante preocupación de las autoridades gubernamentales y universitarias ante la necesidad anual de cubrir los elevados presupuestos financiados casi en su totalidad por el gobierno, ya que las cuotas pagadas por el estudiante son meramente simbólicas y, por otra parte, la insuficiencia de graduados universitarios que cubran las necesidades del país. Es

obvio que todo este panorama no es tan sencillo como se presenta; el problema no es solamente económico, demográfico, político, sino estructural en el que cada elemento -financiero, demográfico, etcétera- tiene un papel en el mantenimiento y dinámica de la Universidad como parte vital de las tareas nacionales. La Universidad se desenvuelve dentro de una estructura social dada y en un tiempo histórico también delimitado, y la explicación de la crisis universitaria está determinada por el proceso de desenvolvimiento económico-social que se ha vuelto imperativo en los países hoy llamados subdesarrollados.

Cabe señalar que si bien la Universidad tiene un papel de primerísima importancia en el desarrollo económico, su rentabilidad inmediata, en cambio, es muy limitada, por lo que algunos -- economistas la incluyen entre las inversiones de capital improductivas. Pero quienes así -- piensan olvidan el lugar del factor humano en el proceso de desarrollo, y la mejor prueba de ello es que no bastan proyectos de ayuda económica, ni alianzas para el progreso, ni cosas semejantes. Los bienes de capital y los materiales suministrados por organismos internacionales o países industrializados, sólo son útiles y tienen valor en función de los hombres -- que los utilizan. La estructura social moderna desempeña un papel de mayor importancia que -- la mera estructura económica, aquélla condiciona a ésta, y es la Universidad a quien le co--

responde preparar una estructura válida de la sociedad humana(1)

*Propósitos y metas de la Reforma Universitaria.

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

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

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

cambiar una institución de la magnitud de las actuales.

Pasando a un nivel más concreto, la Reforma -- Universitaria implica la transformación de planes y programas de estudio, evaluación de los conocimientos, implantación de sistemas adecuados para valorar las materias, soluciones académicas para alumnos que no pueden concluir -- sus estudios y, en fin, todos aquellos aspectos que actualicen a la Universidad con su responsabilidad para señalar, analizar y solucionar los problemas esenciales que plantea el -- crecimiento industrial con todas sus implicaciones. Esto no quiere decir que los planes -- y programas anteriores no hayan sido buenos, -- sino más bien que es necesario renovarlos a -- fin de conformarlos a la nueva situación. (1)

Objetivos Generales de un Nuevo Plan de Estudios:

- 1).- Unidad fundamental entre programas, materias y prácticas escolares de una manera progresiva y armónica, para que produzcan una mejor preparación y capacidad profesional de los alumnos
- 2).- Continuidad en cada bloque de materias, -- aprovechando todas las etapas del trabajo planeado desde el inicio de la carrera -- hasta la preparación de los exámenes profesionales, tesis o informe satisfactorio

del Servicio Social.

- 3).- Flexibilidad que se manifieste principalmente en el cuadro de materias optativas y/o selectivas y la posibilidad de incluir otras cátedras en el futuro sin quebrantar la unidad y continuidad del plan.
- 4).- Objetividad y realismo en la selección de las materias obligatorias, optativas y selectivas considerando las condiciones reales en materia de personal docente y la preparación de los estudiantes en general
- 5).- Técnica docente actualizada y funcional - que sea flexible y ajustable a la enseñanza de las diferentes áreas de estudio.(1)

* Objetivos Profesionales de la Medicina Veterinaria y Zootecnia.

Las Facultades y Escuelas de Medicina Veterinaria y Zootecnia deben ajustar y renovar constantemente sus planes de estudio de acuerdo a los cambios que acontezcan en el sector Agropecuario del País, de tal manera; que formen ética, técnica y científicamente profesionales en los niveles de licenciatura, especialidades, maestría y doctorado, cuyo objetivo social sea el de incrementar la producción mediante la integración de la sanidad, genética, y reproducción alimentación, ecología, economía y administración pecuarias; además deberán procurar - -

siempre resolver problemas de Salud Pública en función de los animales y sus productos. Además cuando estas actividades al presente y futuro de México. (8)

6.3. Reforma Agraria

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

Ante esta situación deplorable era necesario -- urgente, llevar a cabo una transformación radical de las bases, los procedimientos y las me-

tas de nuestra Reforma Agraria y eso es lo que se intenta, por fin después de 60 años de tanteos, desviaciones de las normas constitucionales y rutinas en la Ley Federal de Reforma Agraria que aprobó el Congreso de la Unión en 1971. (15)

Los campesinos tienen una responsabilidad directa y permanente en el desarrollo de la Reforma Agraria. Según la forma en que participen o dejen de intervenir en la realización de esa Reforma, contribuirán a que la misma se acelere o detenga, se desvíe o no se deteriore o se perfeccione.

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

Los amigos y partidarios de la Reforma Agraria deciden y reconocen que se ha hecho bastante, pero que no se ha podido consumir. Los opositores a esa misma Reforma, con el fin de desvirtuarlo, declaran --

que ha fracasado y que está mal planteada, lo cierto es que los campesinos no han logrado todos los frutos de bienestar que de ella pueden derivar, no por que sea injustificada o esté mal planteada sino por una serie de factores que ahora no vamos a puntualizar. La responsabilidad de que no se halla concluida la Reforma Agraria es una responsabilidad de todos los Mexicanos. En cierta medida, la Reforma Agraria no se ha consumado por una serie de causas sociales, económicas y culturales que no pueden superarse en breve tiempo y que han hecho de ella un problema muy difícil y complicado. Sólo como un simple ejemplo de estos aspectos, señalamos que, a pesar del desarrollo logrado en materia educativa, el país no cuenta todavía con los topógrafos necesarios para realizar rápidamente la enorme tarea que tiene en materia de medición y deslinde tanto de los ejidos y comunidades como para determinar los terrenos afectables y señalar la auténtica propiedad inafectable.

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

se aplique y apoye la acción administrativa de las autoridades Agrarias.

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

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

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

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

Por regla general --y que nos perdonen los campesinos y comuneros que pueden constituir las horrosas excepciones-- los campesinos desconocen los derechos y las obligaciones que las leyes Agrarias les confieren. Ignoran también las facultades y obligaciones que los distintos funcionarios y empleados tienen respecto de los asuntos agrarios. Carecen de la preparación necesaria para administrar correctamente sus bienes y en ocasiones, no saben siquiera --

cuántos y cuáles son los terrenos de labor, de pastos, montes y para solares urbanos, ni los volúmenes de agua que las resoluciones Agrarias les han concedido. Tampoco conocen los contratos que se celebran en relación con los bienes de su ejido, tales como los relativos a pastos, a bosques, a canteras, a calizas o la explotación de otros recursos no agrícolas. Desconocen los compromisos que adquieren con motivo de los contratos de créditos o de los relativos a la adquisición de maquinaria, animales, semillas, etc.

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

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

Por esa ignorancia los engañan y defraudan constantemente. Los explotadores que los esquilman se han multiplicado. Ya no son solamente, el usurero o a--giotista que les presta dinero con grandes réditos,

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

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

La centralización y multiplicación de los trámites, por otra parte, propicia esa actividad ilícita y -- desencadena interminables procedimientos burocráticos, de simple papeleo, desviando inversiones y es-

fuerzos que debieran aplicarse a la atención directa de los problemas en el campo.

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

En consecuencia el campesino debe combatir, en primer lugar; contra su ignorancia. El día que sepa -- cuáles son sus derechos y sus obligaciones, cuáles son los trámites fundamentales, qué eficacia o justificación pueden tener determinados trámites, etc; podrá defenderse y evitar en gran parte, los engaños y explotaciones que actualmente padece.

Pero no basta la instrucción o capacitación del campesino. El ejidatario aislado, por más sabio que -- sea, aún suponiendo que adquiriera todos los conocimientos que corresponden a un ingeniero y a un buen abogado, sería incapaz de defenderse. El campesino aislado, como el obrero, como cualquier hombre, disperso, solo, no podrá resolver los problemas que se le presentan y que están vinculados a una serie de fuerzas sociales superiores a las de un individuo. Por lo tanto, los campesinos, además de educarse -- deben reunirse, asociarse, crear entre ellos una -- conciencia social profunda y firme en su calidad de agrarista. Ahora bien, las uniones o asociaciones -- deben ser efectivas, auténticas. Esto quiere decir que deben formarse o integrarse con la participación, consciente, con la convicción y el deseo de -- actuar de todos y cada uno de los campesinos, fijan

do metas o propósitos claros, concretos, bien definidos, relacionados con el mejoramiento y buen manejo de su patrimonio social e individual, deben ser organizaciones en las que participen los individuos expresando sus opiniones, sus puntos de vista; -- planteando, analizando y discutiendo sus problemas; buscando las soluciones más convenientes para ellos e inclusive, aportando su trabajo y su dinero, aunque sea modestamente, para sostenerlas y dirigir las con libertad. Sin estas bases democráticas de participación activa y total, de igualdad y respeto para todos los campesinos que las integran, sólo habrá -- organizaciones de membretes, falsas o débiles, sin fuerza social para luchar por sus legítimos intereses y aspiraciones. Esa conciencia agrarista, esa -- unidad y solidaridad, esa fuerza social poderosa -- puede formarse con relativa facilidad, si los campesinos se reúnen con frecuencia para conversar sobre sus problemas comunes y la forma de resolverlos -- equitativamente, si fundan sus asociaciones principiando por organizar su propia comunidad o núcleo de población.

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

organizaciones democráticas y representativas de los campesinos.

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

Deben recordar que "el que paga manda" y que si -- ellos pagan a sus técnicos y defensores tendrán derecho a correrlos en el momento en que resulten -- ineptos o traidores o no trabajen con la diligencia necesaria. Los ejidatarios pequeños propietarios y comuneros deben asociarse con gentes de su misma -- clase y condición social, para que dentro de sus organizaciones, deben recordar que una asociación de los ejidatarios o campesinos pobres, con propietarios ricos, acaparadores de cosechas, prestamistas, comerciantes con recursos económicos muy superiores a los del ejidatario, equivale a una "asociación de las ovejas con el lobo"

En esas asociaciones mixtas, en que hay una gran -- masa de campesinos pobres y unos cuantos agricultores acaudalados, sucede que estos últimos se apoderan de la representación social, de la fuerza que --

tiene la agrupación, para capitalizarla en su beneficio. Además se corre el riesgo de que, en un momento dado lo que se esté defendiendo con la fuerza que da la organización, sean los intereses de los pocos poderosos, olvidándose el beneficio y protección de los muchos pobres y necesitados.

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

La esencia de nuestro agrarismo es la protección -- del trabajador del campo, del hombre que aplica su esfuerzo a realizar las labores del campo; las tareas agropecuarias. Por ello puede decirse que la Constitución y las Leyes Agrarias tienen por objeto proteger el trabajo del campo. Son en verdad, leyes del trabajo agrario, en este sentido los Arts. 27 -- y 123 de la Constitución tienen un fondo en común: la defensa y la dignificación del trabajo.

De este principio deriva la naturaleza de la propiedad ejidal. Por ello el ejidatario, legalmente no puede ser rentista ni dejar de cultivar la tierra, ni ser patrón y tener peones que realicen el trabajo que a él le corresponde, por ello está prohibido el arrendamiento de parcelas; por ello el hijo del ejidatario que emigra a la ciudad y se vuelve obrero, profesionista o comerciante, no tiene derecho --

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

Este trabajo esta gran tarea de organización campesina, sin la cual no podrá consumarse ni producir sus mejores frutos la Reforma Agraria, sólo pueden y deben llevarla a cabo los propios campesinos. Naturalmente que en su lucha social, realizada dentro de las causas legales y apoyada en una organización

ejidal auténtica y democrática, los campesinos encontrarán la comprensión y el apoyo de los obreros y de numerosos grupos de la clase media. Por otra parte constituirá una formidable fuerza que apoye al gobierno y lo impulse a llevar la reforma agraria hasta sus últimas consecuencias.

La Reforma Agraria se rige a travez de la Ley Federal de Reforma Agraria que no es perfecta, adolece de lagunas y deficiencias que seguramente se irán subsanando y corrigiendo con el tiempo, ninguna ley es perfecta, es imposible prever todos los problemas así como las reacciones y maniobras que la expedición de una nueva ley provoca, como toda ley debe estar sujeta, de modo constante, a un reajuste derivado de la experiencia que de su aplicación resulte. En otras palabras, la aplicación de la ley y la observación de los fenómenos que van surgiendo, no previstos por ellas, dan una constante pauta para ir la reformando y perfeccionando.(11)

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

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

El ejidatario, el pequeño propietario , el comunero y el colono, Así es como debemos de pensar desde el punto de vista social los M.V.Z. pues nos interesa el sector agropecuario y hacerlo producir, debemos saber que tanto la propiedad social (v.vgr; el ejido) como la propiedad privada (v.vgr; pequeña propiedad) si no se ponen de acuerdo ambas, a la larga fracasarán y éste fracaso repercutirá en todos los grupos o clases sociales, los responsables seremos en una buena parte los Médicos Veterinarios Zootecnistas que de una u otra forma participamos dentro de la problemática ganadera del país. (5)

SEGUNDA PARTE

Al terminar nuestro análisis acerca de lo que consideramos cuales son los principales conceptos que deben manejarse dentro de la teoría de la Administración Pública, nos introducimos ahora a hacer una descripción de los mecanismos administrativos que rigen la estructura gubernamental del poder Ejecutivo Federal, Empresas - Descentralizadas y de Participación Estatal para el sector agropecuario en las que el Médico Veterinario Zootecnista puede y/o debe colaborar con su preparación profesional.

7.- LA ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL PARA EL SECTOR AGROPECUARIO

La mayoría de las acciones en favor del progreso de la agricultura y la ganadería han sido ejercidas - parcialmente por la iniciativa privada y tocó al estado inevitablemente crear las instituciones capaces de producir un incremento en los factores del desarrollo agropecuario.

La administración pública guarda rasgos de un absurdo anacronismo, lo que da lugar a la existencia de un enorme desperdicio de energía en virtud de la proliferación de centros independientes de decisión y control - junto a un alto grado de irracionalidad que prevalece.

La actual organización administrativa para el desarrollo agropecuario adolece de serias deficiencias - Se cuenta con la Secretaría de Agricultura y Ganadería,-

como principal entidad responsable y que tradicionalmente ha producido una organización administrativa poco ágil y dinámica por lo que no ha podido cumplir con sus funciones orientadoras y promotoras básicas.

En virtud de lo anterior, se han creado instituciones con diferente grado de autonomía para llenar vacíos que las tareas de la Secretaría no han abarcado. A estos diferentes organismos se le ha dotado generalmente de mayor agilidad administrativa solucionando así los problemas de funcionamiento que padece la Secretaría; a pesar de la creación de las nuevas instituciones, no se han alcanzado a llenar todas las funciones necesarias, quedan así tareas no cubiertas y por el contrario se ha creado una exagerada duplicidad de funciones entre las nuevas instituciones y las de algunas dependencias de la propia Secretaría.

Como resultado de lo anterior, no solo existen tareas encontradas entre los diferentes organismos, sino que esas tareas se proyectan con criterios carentes de una orientación general.

El sector Central de la Administración Pública para la acción agropecuaria gubernamental en el campo, está compuesta primordialmente por la Secretaría de Agricultura y Ganadería, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Recursos Hidráulicos, el Banco Nacional de Crédito Rural, S.A. y en parte por otras Secretarías, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y apoyo financiero de Organismos Internacionales, etc.

Como ya se dijo antes, la acción del gobierno en materia agropecuaria no se realiza únicamente a través del sector tradicional del aparato administrativo si no también acudiendo al instrumento representado por las organizaciones descentralizadas y por la promoción y participación en el capital social de empresas que tienen un carácter mixto en su composición.

La creación y funcionamiento de estos organismos y empresas han sido plenamente justificados en función de la importancia que tiene la intervención del estado en la producción y desarrollo agropecuario.

En el desarrollo económico general y especialmente en el medio rural, se justifica la existencia de gran número de organismos descentralizados y de participación estatal, por el papel decisivo que el gobierno ha tenido en el crecimiento agropecuario y por la conveniencía de producir y prestar con mayor eficiencia y agilidad administrativa, determinados bienes y servicios de carácter esencial para la agricultura y la ganadería.

La operación conjunta del sector central del gobierno y del sub-sector de organismos descentralizados y de empresas para estatales constituye el ámbito del sector público, cuya actividad conforma al campo de la política agrícola y ganadera del país.

Por lo que respecta a la organización administrativa para el sector rural el sub-sector gobierno, se puede clasificar en tres grandes ramas.

a).- Organismos que son extensión de la dependencia del gobierno central, pero que operan en forma au

tónoma y tienen funciones de tipo administrativo y pueden realizar inversiones propias.

b).- Empresas productoras y distribuidoras de bienes y servicios.

c).- Instituciones de crédito y auxiliares de crédito.

Dentro del primer grupo de organismos, cuyas funciones son extensión de las dependencias del gobierno se incluye todas las comisiones que regulan actividades específicas, los institutos de investigación y de enseñanza agropecuaria, y las comisiones encargadas de tareas en zonas delimitadas.

El complejo conjunto de las dependencias del sector central en los últimos años se ha complicado aún más por el excesivo y precipitado crecimiento de la administración paraestatal de esta rama de la actividad gubernamental, las entidades del sector paraestatal constituyen ya una fuerza sin limitación, por donde se canaliza la inversión sin un control suficiente efectivo.

Los presupuestos que operan las entidades descentralizadas suman más que el de la administración centralizada, estas inversiones están manejadas por entidades que siguen normas elásticas con orientaciones no siempre generalizadas, estos organismos no tienen que ceñirse a normas estrictas y en ocasiones procede muy cerca a la dinámica que pudiera tener una empresa privada.

Al hacer un recuento de las entidades descentralizadas correspondientes a la acción rural (Pecuaria) vemos la variedad de nombres que ostenta, la diversidad de objetivos que persiguen y las diferencias en sus estructuras.

Existen dependencias de capacitación, de promoción, comisiones diversas, empresas de producción y distribución de bienes y servicios, Instituciones de crédito y cooperativas; las hay con y sin propósito de lucro existente, las que producen utilidades y las que continuamente no recuperan su inversión o las que canalizan fondos no recuperables.

Unas excluyen la participación de particulares y otros que comparten con ellos la participación del capital, su dirección y sus ganancias; unas cuentan con un patrimonio propio, otras reciben subsidios y algunas se apoyan en fideicomisos.

Atendiendo a su importancia las entidades descentralizadas dependen unas directamente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería pero en otros casos, varias secretarías intervienen simultáneamente para dirigir la marcha de entidades descentralizadas en los casos de menos importancia intervienen dependencias menores.

Después de esta breve descripción de la estructura gubernamental para el sector agropecuario; iniciaremos nuestra descripción en el siguiente orden: Secretarías de Estado, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Organismos de Crédito, Organismos Internacionales y terminaremos nuestro estudio con el papel del Médico Veterinario en la Docencia ya que una de las atribuciones de la Universidad Nacional Autónoma de México y las Universidades de los Estados está enfocada a la formación de profesores para satisfacer la demanda Nacional de los educadores en las Facultades y Escuelas de Medicina Veterinaria y Zootecnia.

7.1.- SECRETARÍAS DE ESTADO

7.1.1.- Secretaría de Agricultura y Ganadería (S.A.G.)

I.- ATRIBUCIONES

De acuerdo con la Ley de Secretarías de Estado en su artículo 8 fracción I; a la S.A.G. le corresponde intervenir en la distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos y forestales cuando afecten la economía general del País, contando para ello con la cooperación de la Secretaría de Industria y Comercio, (S.I.C.)

De acuerdo con el artículo 9; a la S.A.G. le corresponde el despacho de los siguientes asuntos que de acuerdo con nuestro objetivo seleccionamos solamente las funciones en el aspecto ganadero y/o agropecuario de interés profesional:

- 1.- Plantear, fomentar y asesorar técnicamente la producción ganadera, avícola y apícola en todos sus aspectos.
- 2.- Definir, aplicar y difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejor rendimiento en la ganadería, avicultura y apicultura.
- 3.- Organizar y encauzar el crédito ejidal, agrícola y ganadero, con la cooperación de la Secretaría de Hacienda.
- 4.- Organizar los ejidos, con objeto de lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos ganaderos, con la cooperación del Banco Nacional de Crédito Rural y la Secretaría de Reforma Agraria.

- 5.- Organizar a los pequeños propietarios con la cooperación del Banco Nacional de Crédito Rural, S.A.
- 6.- Organizar los servicios de defensa ganadera y de vigilancia de sanidad agropecuaria.
- 7.- Organizar y fomentar las investigaciones ganaderas, -
avícolas y silvícolas, estableciendo estaciones ex
perimentales, laboratorios, estaciones de cría, pos-
tas de reproducción, reservas y costos de caza.
- 8.- Organizar y patrocinar congresos, ferias exposicio-
nes y concursos ganaderos, avícolas y apícolas.
- 9.- Cuidar de la conservación de los suelos agrícolas, -
pastizales y bosques, estudiando sus problemas, defi
niendo la técnica y procedimientos aplicables y di-
fundiendo los métodos convenientes para dichas labo-
res.
- 10.- Organizar y mantener al corriente los estudios sobre
las condiciones económicas de la vida rural del país
con objeto de establecer los medios y procedimientos
para mejorarla.
- 11.- Organizar y administrar museos nacionales de la fau-
na terrestre y parque zoológicos.
- 12.- Hacer exploraciones y recolecciones científicas de -
la fauna terrestre.
- 13.- Fomentar y distribuir colecciones de los elementos -
de la fauna terrestre.
- 14.- Las demás atribuciones que le fijen expresamente las
leyes y reglamentos.

II.- ESTRUCTURA ORGANICA

De todo el organismo de la Secretaría elegimos exclusivamente los lugares o dependencias en las que actualmente nuestro profesional está colaborando y en la - que además consideramos justificadamente debe de colaborar.

1.- SECRETARIO

- 1.1.- Unidad y Programación
- 1.2.- Dirección General de Información y Relaciones Públicas
- 1.3.- Direcciones Generales de Asuntos Internacionales.
- 1.4.- Agencias Generales de Agricultura y Ganadería en las Entidades Federativas.

2.- Subsecretaría de Agricultura

- 2.1.- Dirección General de Economía Agrícola.
- 2.2.- Dirección General de Extensión Agrícola
- 2.3.- Dirección General de Organización de -- productores agrícolas.

3.- Subsecretaría de Ganadería

- 3.1.- Dirección General de Ganadería
- 3.2.- Dirección General de Sanidad Animal
- 3.3.- Dirección General de Avicultura y Especies menores
- 3.4.- Instituto Nacional de Investigaciones - Pecuarias
- 3.5.- Instituto Nacional de la Leche.
- 3.6.- Instituto Nacional de Ovinos y Lanas
- 3.7.- Instituto Nacional de Inseminación Arti

ficial

4.- Subsecretaría Forestal y de la Fauna

4.1.- Dirección General de la Fauna Silvestre.

5.- Oficial Mayor

5.1.- Unidad de Organización y Métodos.

5.2.- Comisión de Programación de Inversiones.

III.- FUNCIONES

Las funciones del Médico Veterinario Zootecnista, están coordinadas de acuerdo con las actividades que se llevan a cabo en esta Secretaría.

1.- Secretario.

El Médico Veterinario Zootecnista, debe participar como asesor directo del Secretario, auxiliándolo - en la resolución y el despacho directo de los asuntos relacionados con la planeación de la producción ganadera; en el fomento al crédito ejidal, en la investigación y extensiónismo agropecuario; en los estudios sobre las condiciones económicas de la vida rural; en el terreno académico para la administración de las escuelas superiores de ganadería; en el cuidado, conservación e inventario - de los pastizales; en la vigilancia, conservación y desarrollo de la explotación de la Fauna silvestre; en la -- promoción de la industrialización de los productos pecuarios. Asesorarlo además en las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por la Presidencia de la República y que corresponda a la Secretaría de - -

Agricultura y Ganadería en Materia de ganadería.

1.1.- Unidad de Programación

a) Presentar al titular un informe programado de los análisis realizados a los programas de inversiones y al plan nacional ganadero incluyendo recomendaciones.

b) Planear y coordinar la realización del banco de información pecuaria de la Secretaría.

c) Analizar los Objetivos nacionales y sectoriales de la Secretaría, Así como planear y coordinar la realización de el inventario de recursos humanos y materiales de la Secretaría.

d) Analizar el plan anual nacional ganadero para evaluar su compatibilidad con el programa administrativo de la Secretaría.

1.2.- Dirección General de Información y Relaciones Públicas.

a) Coordinar el servicio de divulgación e inversión de las actividades ganaderas de la Secretaría y por los medios de prensa, cine radio y televisión. Promover campañas nacionales y mesas redondas de trabajo sobre técnicas ganaderas.

1.3.- Dirección Nacional de Asuntos Internacionales.

a) Fungir como enlace entre esta Secretaría y

las demás dependencias del Ejecutivo Federal para el tratamiento técnico, económico y social de todos los asuntos relacionados con gobiernos extranjeros y organismos e instituciones internacionales en actividades pecuarias.

b) Gestionar la obtención de recursos económicos de entidades públicas y privadas del exterior para canalizar a los programas de desarrollo ganadero del país

c) Promover y estudiar el mercado internacional para los productos agropecuarios del país.

d) Gestionar ante los diferentes organismos internacionales y gobiernos extranjeros la asistencia técnica de especialistas nacionales para realizar estudios relacionados con este material en coordinación con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)

1.4.- Agencias Generales de Agricultura y Ganadería

Consideramos justo señalar, que en los estados cuya actividad principal es la ganadería (v.vgr: Sonora, Chihuahua, Veracruz, Coahuila, Chiapas, Tabasco, etc.) debe brindarse la oportunidad a los Médicos Veterinarios Zootecnistas, cuya actividad profesional sea detectada, para dirigir o coordinar algunas de las agencias generales de agricultura y ganadería en los gobiernos estatales.

Las actividades que deben desempeñar en estas dependencias son las siguientes:

a) Representar a la Secretaría en las entida--

des federativas dentro de la jurisdicción que se les asigne, en todos los asuntos que competen a la dependencia relacionados con la ganadería; vigilar y cumplir la ejecución de los programas de trabajo, planes e instrucciones que oportunamente se pongan en su conocimiento -- por el secretario o por cada sub-secretario, en relación al personal delegado.

b) Coordinar las funciones, del personal de la agencia, de los delegados de las diversas dependencias -- de la Secretaría para llevar a cabo el programa nacional ganadero adoptando en su caso, las medidas de urgencia -- que se requieran y finalmente coordinar sus actividades con los representantes de la banca de crédito oficial -- rural y con las respectivas dependencias de los gobiernos de los estados, a fin de evitar interferencia de autoridad o duplicidad de trabajo.

2.- Subsecretaría de Agricultura.

Dentro de esta dependencia se encuentran tres direcciones en las que los servicios profesionales del -- Médico Veterinario Zootecnista son indispensables en relación con el renglón ganadero.

2.1.- Dirección General de Economía Agrícola.

a) Captar y divulgar las estadísticas rurales que permitan diagnosticar, resolver y prevenir problemas de producción, comercialización e industrialización pecuaria.

b) Asesorar con carácter económico a los interesados en la producción comercialización e industrialización de los productores agropecuarios en lo referente a planeación y programación de la producción ganadera -- y la inversión de recursos materiales y humanos.

c) Definir y difundir los métodos y procedimientos técnicos y económicos destinados a obtener mejor rendimiento en el sector ganadero.

2.2.- Dirección general de Extensión agrícola.

- a) Plantear, controlar y evaluar programas de desarrollo agropecuario.
- b) Planear a implantar programas especiales de interés nacional que ordenen tanto esta Secretaría como la de la Presidencia.
- c) Promover la capacitación permanente en materia pecuaria del personal del servicio y -- adiestramiento de productores, en el medio rural.
- d) Fomentar los cultivos de nuevas variedades de pastos, así como el empleo de semillas -- mejoradas, a fin de hacer redituable la explotación de productos ganaderos en el medio rural.
- e) Promover programas de conservación e industrialización de productos agropecuarios en el área rural y urbana.

- f) Fomentar el aprovechamiento y conservación de las especies, obras pecuarias y pastizales.
- g) Provocar programas de mejoramiento de la comunidad, fomentando la creación de clubes juveniles, ganaderos, rurales con el fin de aprovechar y mejorar el uso y conservación de sus materias primas.

2.3.- Dirección de Organización de Productores Agrícolas

Se debe participar en las funciones de procuradía, asesoría técnica y legal, levantar el inventario de los recursos territoriales de la pequeña propiedad ganadera, orientar y apoyar solicitudes de crédito en las organizaciones ganaderas ante Bancos oficiales y particulares.

* COMENTARIOS A LA SUBSECRETARIA DE GANADERIA

De acuerdo con las actividades limitadas que actualmente desempeña la Subsecretaría de Ganadería, consideramos justificada desde el punto de vista profesio--nal la creación de las siguientes direcciones que deben depender orgánicamente del subsecretario de Ganadería.

- 1.- Dirección General de Organización de Productores Ganaderos
- 2.- Dirección General de Economía Ganadera
- 3.- Dirección General de Extensionismo Ganadero

De tal manera; que se especializarían en las actividades propias y específicas del sector ganadero liberando de esta responsabilidad y evitando empalmamien--

tos técnico-administrativos a las direcciones ya señaladas que dependen de la Subsecretaría de Agricultura, ya que a ella les corresponde manejar los aspectos eminentemente agrícolas.

3.- Subsecretaría de Ganadería

- a) Promover el desarrollo de la ganadería nacional
- b) Mantener e impulsar los servicios de sanidad animal.
- c) Fomentar el mejoramiento y mejor aprovechamiento zootécnico de los recursos avícolas, apícolas y demás especies menores.
- d) Promover las investigaciones científicas en los aspectos sanitarios y zootécnicos.
- e) Impulsar y orientar técnicamente la industria de la leche.
- f) Estudiar e investigar lo concerniente al mejoramiento genético de la producción de lana.
- g) Regular y encauzar el uso de la inseminación artificial en las diversas especies de ganado

3.1- Dirección General de Ganadería

- a) Programar y asesorar técnicamente la cría y explotación de las especies pecuarias y el desarrollo de la actividad ganadera.
- b) Regionalizar la actividad ganadera.
- c) Establecer las técnicas más avanzadas de pro--

ducción animal, de acuerdo a las características propias de cada región y al tipo de explotación.

- d) Controlar y vigilar la actividad ganadera nacional.
- e) Regular y controlar la importación de ganado y sus productos.
- f) Organizar y promover exposiciones, ferias y -- concursos ganaderos.
- g) Promover la industrialización de la producción pecuaria.
- h) Expedir y controlar registros genealógicos y -- certificados de pureza de sangre.
- i) Promover y realizar el mejoramiento genético -- de las especies bovina, ovina, porcina, caprina y equina.
- j) Registrar las asociaciones ganaderas e inter-- venir en su creación y funcionamiento.
- k) Producir sementales y pies de cría de alta calidad genética.
- l) Fomentar el establecimiento y manejo de praderas cultivadas, así como las técnicas de conser vación de forrajes.
- m) Promover el mejoramiento de alimentación en -- las diferentes especies pecuarias.
- n) Asesorar al sector privado ganadero en el esta

blecimiento y funcionamiento de sus explotaciones.

- o) Realizar la extensión y asistencia técnica pecuaria.
- p) Difundir a distintos niveles las técnicas de producción animal.
- q) Intervenir en los canales de comercialización de la producción pecuaria.
- r) Organizar a los productores y a la producción pecuaria.
- s) Promover ante los organismos y dependencias -- respectivas, las leyes, acuerdos y decretos -- que contribuyan al desarrollo de la ganadería

3.2.-Dirección General de Sanidad Animal

- a) Planear y organizar los servicios de sanidad -- e higiene pecuaria.
- b) Controlar la tuberculosis, la rabia, brucelosis, encefalitis equina, etc. en todas sus variantes a través de sus respectivas campañas -- nacionales.
- c) Aplicar los ordenamientos y disposiciones en -- vigor en materia pecuaria.
- d) Formular las cartas nosológicas de enfermedades transmisibles, bacterianas, virológicas y parasitológicas en general

- e) Formular los cartogramas epizootiológicos.
- f) Organizar brigadas de control y combate de enfermedades
- g) Actualizar e inspeccionar la fabricación de -- alimentos y productos para animales.
- h) Autorizar la importación y exportación de ganado y sus productos.
- i) Expedir la documentación para el tránsito de -- animales y productos.
- j) Difundir adecuadamente los métodos profilácticos y terapéuticos necesarios.
- k) Efectuar las inspecciones zoo-sanitarias en -- puertos y fronteras.
- l) Coordinar las actividades de los médicos veterinarios adscritos a los diferentes programas.

3.3.- Dirección General de Avicultura y Especies Menores.

- a) Planificar la avicultura, apicultura, cunicultura y ramas afines a nivel nacional, buscando la conveniente relación entre la oferta y la -- demanda.
- b) Opinar a través del comité nacional avícola sobre la procedencia o improcedencia de las solicitudes de importación y exportación, cuidando la balanza económica en este renglón y asegurando la oportunidad de abastecimiento de -- animales y subproductos.
- c) Controlar la sanidad y calidad genética de las especies en comendadas a esta dirección.

- d) Asesorar en todos los aspectos a los productores.
- e) Fomentar la organización de los productores, - de acuerdo con la ley de asociaciones ganaderas y su reglamento, y llevar el registro de - las asociaciones locales, secciones especializadas y uniones nacionales.
- f) Fomentar la investigación avícola, apícola y - cunícola y especies afines haciendo extensivos sus resultados a todos los niveles.
- g) Elaborar las estadísticas sobre estimaciones - de población, distribución, producción, pre- - cios y demás datos necesarios.
- h) Realizar el estudio económico avícola de cada entidad
- i) Producir y distribuir a través de los centros nacionales en el medio rural, animales de cali-
dad adaptados a las condiciones ecológicas de las diferentes regiones.
- j) Realizar labores de divulgación y asesoría a - la población rural sobre las industrias avícolas y de especies menores.
- k) Promover, participar y colaborar en eventos -- pecuarios a nivel internacional, nacional y re-
gional

3.4 Instituto Nacional de Investigaciones Pecuarias.

- a) Planear, dirigir, coordinar y realizar la in-
vestigación científica en los aspectos veterinarios y zootécnicos.
- b) Desarrollar, constatar y adaptar nuevas técni-

cas de diagnóstico, prevención y tratamiento de las enfermedades de importancia económica; y de mejoramiento y aprovechamiento de los factores de productividad animal

- c) Constatar los productos biológicos, farmacéuticos y alimenticios de uso animal
- d) Elaborar los productos biológicos y farmacéuticos que se requieran para el diagnóstico, prevención y tratamiento de las enfermedades de importancia pecuaria.
- e) Realizar estudios epizootiológicos.
- f) Fomentar la investigación científica en materia ganadera.

3.5.- Instituto Nacional de la Leche

- a) Impulsar y orientar técnicamente la industria de la leche.
- b) Estudiar el control zootécnico para el mejoramiento del ganado lechero, bovino y caprino.
- c) Llevar el registro genealógico de los sementales importados
- d) Promover la investigación de cruzamiento de razas y composición de fórmulas alimenticias.
- e) Llevar a cabo estudios económicos sobre costos de producción de lácteos y modernización de los sistemas de explotación lechera.

3.6. Instituto Nacional de Ovinos y Lanas

- a) Promover la diversificación de razas ovinas, según el medio ecológico.
- b) Difundir las técnicas de explotación de razas

ovinas, según el medio ecológico.

- c) Difundir las técnicas de explotación de ganado lanar.
- d) Asesorar a los criadores de ganado lanar.
- e) Realizar estudios sobre mejoramiento genético de las razas ovinas.
- f) Realizar estudios sobre natrución animal específica del ganado lanar.

3.7. Instituto de Inseminación Artificial.

- a) Planear los programas de establecimiento y expansión de la inseminación artificial en las diferentes zonas ganaderas del país.
- b) Desarrollar regular y encauzar el uso de la -- inseminación artificial en las diversas espe-- cies del ganado
- c) Investigar y llevar a la práctica técnica y -- procedimientos sobre la inseminación artificial
- d) Estudiar y resolver los problemas que afecten la reproducción normal del ganado tanto en lo natural como en lo artificial.
- e) Resolver sobre la calidad de los individuos ra zas y especies cuyo semen sea objeto de impor-- tación y exportación.

El Médico Veterinario Zootecnista, también colabo-- rar en los siguientes programas que dependen (actualmen-- te) directamente de la Subsecretaría de Ganadería.

- a) Campaña Nacional para el control y erradicación de la garrapata.

- b) Campaña México-Americana para el control y - -
erradicación del gusano barrenador.
- c) Comisión México-Americana para la prevención -
de la Fiebre Aftosa.
- d) Programa Nacional de Aprovechamiento forrajero
(PRONAFOR)

4.- Subsecretaría Forestal y de la Fauna.

Asesorar la planificación y promoción de las in--
vestigaciones técnico científicas en materia de fauna -
silvestre.

4.1. Dirección General de la Fauna Silvestre.

- a) Levantar el inventario de la fauna silvestre
- b) Establecer centros de investigación y refugios
de fauna silvestre.
- c) Establecer ranchos cinegéticos que permitan -
el aprovechamiento de los animales silvestres
- d) Difundir el valor de la fauna en las regiones-
que en que se localizan las especies silvestres
- e) Realizar convenios internacionales a fin de --
brindar protección a las especies migratorias.

5.- Oficialía Mayor

Colaborar en la administración de los asuntos in-
ternos de la Secretaría en materia de presupuesto, perso-
nal, adquisiciones y demás servicios administrativos.

5.1.- Unidad de Organización y Métodos.

- a) Asesorar técnicamente a la comisión interna de

administración, unidad de programación y el comité técnico consultivo de unidades de organización y métodos del sector público.

- b) Asesorar en el análisis permanente y continuo de la estructura y funcionamiento técnico administrativo de la Secretaría.
- c) Estudiar el aspecto técnico administrativo de planes y programas de trabajo de la Secretaría con el propósito de sugerir las medidas que -- procedan.
- d) Promover seminarios y cursos de actualización y capacitación técnico -administrativos para - el personal de los distintos niveles.

5.2- Comisión de Programación de Inversiones.

- a) Asesorar al secretario, oficial mayor, y al -- subsecretario de ganadería en materia de inversiones agropecuarias.
- b) Asesorar en la programación y coordinación de las inversiones ganaderas de la Secretaría.
- c) Formular planes de desarrollo regional agropecuario.
- d) Asesorar programas cooperativos de inversión - con otras entidades del ejecutivo, gobiernos - estatales y municipales así como con la iniciativa privada.

7.1.2.- SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL (S.D.N.)

En la Secretaria de la Defensa Nacional son utilizados los servicios profesionales del Médico Veterina--

rio Zootecnista otorgándole el grado de Mayor Médico Veterinario.

La labor del Médico Veterinario (Zootecnista) Militar estriba básicamente en las siguientes direcciones:

- 1) Dirección General de Caballería
- 2) Dirección General de Sanidad

1.- Dentro de la dirección General de Caballería se encuentra situado el Departamento de Veterinaria y Remonta, de donde dependen los servicios profesionales que realizan los veterinarios que ahí colaboran. Los lugares donde deben laborar son los siguientes:

a) En el órgano de dirección y control estructurado por el departamento de Veterinaria y Remonta que constituye la jefatura general del servicio

b) En los órganos de hospitalización, investigación, y abastecimiento constituidos por:

* Laboratorio Químico Biológico de productos e investigación veterinaria.

*.- Almacén de material sanitario veterinario.

*.- Criadero de ganado (No. 1 la Estancia; Querétaro, y No. 2 Santa Gertrudis, Chihuahua.)

c).- Órganos de ejecución constituidos por jefaturas de servicio y secciones de veterinaria en los Regimientos de Caballería y las enfermerías hípias en algunas instituciones docentes militares (Ejem; el Colegio Militar).

2.- En la Dirección General de Sanidad; el Médico Veterinario Militar puede auxiliar en el terreno de la salud pública, a través de la inspección de productos de origen animal que consume el personal del ejército en las distintas zonas militares, hospitales, regimientos, etc., así como en las campañas zoonosanitarias que constantemente efectúa la Secretaría de la Defensa Nacional.

*.- La labor del Médico Veterinario Militar se verá ampliada llevándose a cabo la formación de las granjas colectivas militares agropecuarias que surtan al ejército de alimentos de origen animal (principalmente carne, leche, y huevo) de primera calidad, demostrado con esto la Inminente labor social que puede desempeñar el Médico Veterinario Militar dentro de esta Secretaría.

7.1.3.- SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA (S.E.P.)

De acuerdo a las atribuciones que la Ley de Secretarías señala a la S.E.P. (art. 13) referente a la organización, vigilancia y desarrollo de la enseñanza rural y agrícola con la cooperación de la S.A.G. y la Secretaría de la Reforma Agraria (S.R.A.) así como lo relacionado con la educación agropecuaria a nivel técnico y superior hemos elegido dentro de su estructura orgánica las siguientes dependencias que en base a sus funciones son de nuestro interés profesional, independientemente de las demás atribuciones que le fijan expresamente las leyes y reglamentos.

- 1) Subsecretaría de Educación Media , Técnica y Superior.

1.1.- Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria

2) Subsecretaría General de Educación Extraescolar en el medio Rural

2.2. Dirección General de Educación Extraescolar en el medio Indígena

2.3. Dirección General de Educación Audiovisual y de Divulgación.

1.1.- Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria.

En esta Dependencia, es la que más se desarrolla la labor del MVZ; como asesor técnico en la organización dirección, desarrollo y vigilancia de los centros de capacitación para el trabajo agropecuario. En la organización, administración y desarrollo del sistema federal de educación tecnológica agropecuaria al ciclo de enseñanza media y por extensión los cursos de capacitación para el trabajo que se deriven de dicha rama. Asesorar además, la organización, desarrollo y vigilancia del sistema federal de educación tecnológica agropecuaria correspondiente al ciclo de preparatoria o bachillerato; y la formación de técnicos, maestros y auxiliares de técnicos de la misma rama.

Coordinar las actividades señaladas con otros organismos que imparten los mismos tipos y niveles de enseñanza.

Esta labor se desempeña en:

- a) Centros de Capacitación Tecnológica Agropecuaria. (CE. CA. TA.) a nivel medio.

- b) Escuelas Tecnológicas Agropecuarias. (E.T.A) a nivel Secundaria.
- c) Centros de Enseñanza Técnica Agropecuaria. -- (C.E.T.A.) a nivel subprofesional; Técnicos -- agropecuarios.
- d) Institutos Tecnológicos Agropecuarios (I.T.A.) a nivel Técnico y Profesional.
- e) Escuela Nacional de Maestros de Capacitación - para el Trabajo Agropecuario. (E.NA.MA. C.T.A) objetivo: Capacitar a Maestros en la enseñanza tecnológica agropecuaria.

2.1. Dirección General de Educación Extraescolar en el medio rural.

Asesor técnico en la organización, administración y desarrollo rural de los planes tendientes a elevar el nivel social y cultural de las comunidades rurales a -- través de las misiones culturales y las brigadas de desarrollo rural.

2.2.- Dirección General de Educación Extraescolar en el medio Indígena.

Participar en la organización y desarrollo en el medio indígena; en los planes tendientes a elevar el nivel económico y cultural de las comunidades indígenas, - en las brigadas de mejoramiento indígena y la formación de promotores en centros de integración social

2.3. Dirección General de Educación Extraescolar y de Divulgación.

Colaborar en el desarrollo de la educación audiovisual a nivel rural utilizando la radio, televisión y --

otros medios técnicos de que se disponga, participando -- con las dependencias cuyas funciones educativas rurales deben auxiliarse con el sistema audivisual.

Difundir el uso y aplicación de libros en todo -- el sector agropecuario del país, mediante la organiza-- ción de bibliotecas campesinas controladas por la S.E.P.

Publicar obras de temas pecuarios que sirvan para los fines educativos que persigue la Secretaría.

7.1.4.- SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO (S.I.C.)

I.- ATRIBUCIONES

De acuerdo con las atribuciones que la ley de Se-- cretarías le otorga en su artículo 8 a las S.I.C.; de -- nuestro particular interés son las siguientes:

1.- Intervenir cooperando con la S.A.G. en lo que se refiere a la distribución y consumo de los productos agrícolas y ganaderos.

2.- Intervenir en la organización, fomento y vi-- gilancia de las sociedades cooperativas agropecuarias.

3.- Llevar la estadística agropecuaria del país.

4.- Conservar y fomentar la flora y la fauna marí-- timas, fluviales y lacustres.

5.- Establecer estaciones experimentales y labo-- res y laboratorios de pesca, y las demás que le encomiendan expresamente las leyes y regla-- mentos.

II.- ESTRUCTURA ORGANICA

- 1.- Subsecretaría de Industria.
 - 1.1.- Dirección General de Industrias Rurales
 - 1.2.- Dirección General de Fomento Cooperativo.
- 2.- Subsecretaría de Comercio
 - 2.1.- Dirección General de Estudios Económicos.
 - 2.2.- Dirección General de Estadística
 - 2.3.- Dirección General de Delegaciones Federales.
- 3.- Subsecretaría de Pesca.
 - 3.1.- Instituto Nacional de Pesca
 - 3.2.- Dirección General de Tecnología Pesquera.
 - 3.3.- Dirección General de Capacitación y Fomento Cooperativo Pesquero.

III.- FUNCIONES

- 1.1.- Dirección General de Industrias Rurales.

a) Asesorar Técnicamente al medio rural en la promoción del establecimiento de plantas agroindustriales y en general, a crear actividades productivas.

b) Fortalecer las actividades agropecuarias, mediante la utilización conveniente y racional de los recursos a través de la industrialización de los mismos con miras a evitar la importación de materias primas y productos que se puedan elaborar en el país, así como propiciar la exportación de productos terminados.

c) Disminuir la acentuada centralización de la in

dustria nacional con el propósito de que los beneficios de esta rama se distribuyan en forma equitativa y de acuerdo con las condiciones de cada una de las regiones del país.

d) Alentar la obtención de economía adicional para los habitantes de las zonas rurales del país, así como el desarrollo de nuevas actividades mediante el aprovechamiento de los subproductos de materias agropecuarias que constantemente se desperdician.

e) Elaborar proyectos técnicos para determinar la viabilidad económica de las agro-industrias comprendiendo la evaluación de los mercados local, estatal y nacional, proporcionando la asesoría necesaria para obtener financiamientos que permitan tener en marcha los mencionados proyectos.

1.2.- Dirección General de Fomento Cooperativo

a) Promover la organización de cooperativas agropecuarias en sus distintas actividades económicas y sociales, mediante estudios técnicos, programas, seminarios, cursos de capacitación y sensibilización cooperativa y asesoría técnica.

b) Tramitar la creación de cooperativas rurales hasta su inscripción en el registro cooperativo nacional

c) Vigilar, supervisar y asesorar que la administración y el funcionamiento de las cooperativas, sea efectivo y constante y se ajuste a los lineamientos de la Ley General de Sociedades Cooperativas y su reglamento.

2.- Subsecretaría de Comercio

2.1. Dirección General de Estudios Económicos.

a) Realizar investigaciones permanentes de carácter técnico en el medio rural relacionadas con la política que la Secretaría tiene a su cargo.

b) Estudiar y emitir opiniones técnicas sobre los problemas económicos del medio rural.

c) Atender y resolver toda clase de consultas externas a nivel macroeconómico como a nivel microeconómico realizando estudios técnicos relacionados con el desarrollo e integración sectorial y regional.

d) Participar en la elaboración de un análisis trimestral que los economistas de esa dependencia realizan, de la situación económica general del país, pronosticando sobre el comportamiento de los agregados y elementos principales de la economía nacional.

2.2.- Dirección General de Estadística.

a) Participar técnicamente en la organización levantamiento y publicación de los censos agrícolas, ganadero y ejidal a nivel nacional, llevando a cabo las estadísticas necesarias para obtener la imagen exacta en cifras de todo el sector agrícola-ganadero en los niveles federal, estatal y regional.

b) Coordinar y fijar normas técnicas de todas las estadísticas permanentes y las encuestas que desde el punto de vista ganadero, realicen otras dependencias del gobierno federal, estatal y municipal y empresas del estado.

c) Publicar y divulgar los resultados de las estadísticas y censos elaborados por esta dirección.

2.3.- Dirección General de Delegaciones Federales.

a) La participación del Médico veterinario Zootecnista de acuerdo con las funciones antes señaladas, deben llevarlas a cabo también cuando se colabora en los gobiernos estatales y esto se puede lograr interviniendo con su asesoría en las delegaciones federales de la Secretaría de Industria y Comercio, participando en los estudios específicos regionales que reflejen las características socioeconómicas de las entidades, Sugiriendo -- además, a la delegación federal correspondiente la realización de estudios agroindustriales o de mercadeo agrícola orientados a programas y promover el desarrollo integral de cada entidad, proporcionando la ayuda técnica necesaria a través de las oficinas correspondientes.

3.- Subsecretaría de Pesca

3.1.- Instituto Nacional de Pesca

3.2.- Dirección General de Tecnología Pesquera

3.3.- Dirección General de Capacitación y Fomento Cooperativo Pesquero.

Consideramos pertinente hacer un análisis conjunto de tres de las dependencias que estructuran la Subsecretaría de Pesca, y en las que debe participar nuestro profesional conjuntamente con los profesionales que dirigen los programas piscícolas; Biólogos, Economistas y Técnicos Pesqueros, participando como asesor en la determinación de la información necesaria de los recursos a explorar; elaborando cartas pesqueras con fines de inventario, pronóstico pesquero y de cultivo, participar en el incremento de las especies y los medios adecuados de la piscicultura y la propagación de los recursos pesqueros, mediante el estudio de los sistemas de tecnología pesque

ra moderna.

Participar en el estudio e implantación de programas y planes de estudio más apropiados para los centros de capacitación pesquera. Colaborar en el fomento y constitución de cooperativas de producción pesquera.

7.1.5.- SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA (S.P.)

I.- ATRIBUCIONES

Corresponde a la Secretaría de la Presidencia de acuerdo con el art. 16 de la ley de Secretarías de Estado el despacho de los asuntos que elegidos de acuerdo con el objetivo de este trabajo son los siguientes:

1.- Recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones (agropecuarias) del poder ejecutivo federal y los programas especiales (en el medio rural) que fije la Presidencia de la República.

2.- Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos, proyectar y fomentar el desarrollo de las regiones y localidades que les señale la Presidencia de la República para el mayor provecho general.

3.- Coordinar los programas de inversión (agropecuaria) de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que deban hacerse.

4.- Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

5.- Las demás atribuciones que le fijen expresamente las leyes y reglamentos o que le encomiende directamente el Presidente de la República.

II.- ESTRUCTURA ORGANICA

I.- Secretaría de la Presidencia

- 1.1.- Dirección General Coordinadora de la - Programación Económica y social
- 1.2.- Dirección General de Inversiones Públi- cas.
- 1.3.- Comisión de Estudios del Territorio Na- cional (CETENAL)

III.- FUNCIONES

1.1. Dirección General Coordinadora de Progra- mación Económica y Social

a) Participar como asesor técnico económico con - las direcciones generales de Inversiones Públicas y de - Estudios Administrativos de la Secretaría y las dependen- cias competentes de otras entidades públicas, en traba- - jos que servirán para el señalamiento de objetivos econó- micos y sociales, la elaboración de planes de desarrollo y la definición de criterios generales para la evalua- - ción del gasto público en materia agropecuaria.

b) Colaborar con las unidades de programación de las diversas entidades públicas en el diseño de un marco metodológico de referencia para la política económica -- global y aquellas sectoriales que formulen las unidades de programación de las entidades gubernamentales, rela- - cionadas con el sector rural.

c) Colaborar en el análisis y exámen de la distri- bución del gasto anual del sector público e ingreso co- - rrespondiente a largo plazo, partiendo de los plantea- - mientos formulados por las unidades de programación de -

las distintas dependencias (igualmente relacionadas con el sector pecuario).

1.2.- Dirección General de Inversiones Públicas.

a) Proponer al titular de la Secretaría en base a los planes de desarrollo aprobados los programas de inversiones agropecuarias del sector público federal, consecuencia de los proyectos más pertinentes presentados por las distintas dependencias.

b) Participar en la promoción y orientación a la realización de estudios de preinversión conforme a los planes de desarrollo y asesorar a las entidades del sector público en el establecimiento de mejores sistemas y criterios para la evaluación de sus proyectos y programas en el medio rural.

c) Recomendar medidas y acciones complementarias a la política de inversiones públicas, con objeto de acrecentar los beneficios que de ellos deriven.

d) Coordinar y jerarquizar las inversiones pecuarias que realiza el gobierno federal con la cooperación de las entidades federativas y de las particulares, así como aquellas que se deriven de programas especiales -- del poder ejecutivo.

e) Evaluar sistemáticamente el ejercicio de las inversiones e intervenir en la solución de los problemas que pueden surgir durante la realización de las obras.

f) Precisar los beneficios económicos y sociales alcanzados mediante las inversiones realizadas para mejo

rar los criterios de selección de los futuros programas rurales.

1.3.- Comisión de Estudios del Territorio Nacional (CETENAL)

a) Formular el inventario de las obras de infraestructura, instalaciones con que se cuenta en el territorio nacional, así como del uso a que se destine el suelo.

b) Obtener, procesar y proporcionar información -- que facilite la programación y evaluación de proyectos -- preliminares de obras de infraestructura rural.

c) Analizar la información obtenida para definir el uso potencial de los terrenos, recomendar el control de la erosión y proponer las obras de infraestructura rural y servicios públicos necesarios

d) Dar expresión cartográfica a la información -- que tenga representación dimensional y actualizarla a intervalos adecuados

7.1.6.- SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA (S.R.A.)

1.- ATRIBUCIONES

Las atribuciones que le corresponden a la S.R.A. y que particularmente consideran al sector ganadero son -- las siguientes:

1.- Aplicar los preceptos agrarios del Art. 27 -- constitucional, lo correspondiente a la Ley Federal de -- Reforma Agraria y sus respectivos reglamentos.

2.- Conceder o ampliar en términos, las dotaciones o restituciones de tierras a los núcleos de población rurales dedicados a la ganadería.

Planear y promover la producción ganadera de los ejidos y de las comunidades agrarias con la dirección y cooperación técnica de la Subsecretaría de Ganadería. -- (S.A.G.)

4.- Estudiar el desarrollo de la industria rural ejidal y las actividades productivas complementarias.

5.- Asesorar el almacenamiento y manejo de la producción ganadera de los ejidos y de las tierras comunales con la colaboración de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares. (CONASUPO)

6.- Proyectar los planes generales y concretos de colonización, promoviendo el mejoramiento de la población rural y en especial de la población ejidal "excedente"

7.- Las demás atribuciones que la fijen expresamente las leyes y reglamentos.

COMENTARIOS.- Consideramos oportuno señalar que esta Secretaría debe cumplir con sus atribuciones evitando por todos los medios comunicantes, las diferencias entre los diversos tipos o grupos de campesinos que estructuran nuestra actual sociedad agraria, tratando por igual y sin diferencias de clases o de siglas a ejidatarios pequeños propietarios, comuneros, colonos, poseedores de terrenos nacionales, etc.

II.- ESTRUCTURA ORGANICA

1.- Subsecretaría de Asuntos Agrarios.

- 1.1.- Dirección General de Inafectabilidad - Agrícola y Ganadera.
- 2.- Subsecretaría de Nuevos Centros de Población Ejidal
- 3.- Subsecretaría de Organización y Desarrollo Agrario.
- 3.1.- Instituto Nacional de Capacitación Agraria.
- 3.2.- Dirección General de Desarrollo Agroindustrial y Contraloría de Fondos Comunes.
- 3.3.- Dirección General de Comercialización.
- 3.4.- Dirección General de Planeación.
- 3.5.- Fideicomiso Ganadero.
- 4.- Delegaciones Agrarias en los Estados.

III.- FUNCIONES

- 1.- Subsecretaría de Asuntos Agrarios
- 1.1. Dirección General de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera.

Tramitar y formular los proyectos de acuerdo presidenciales sobre inafectabilidad ganadera y agropecuaria, vigilando el cumplimiento de las obligaciones impuestas a los beneficiados con este tipo de Inafectabilidad.

2.- Subsecretaría de Nuevos Centros de Población Ejidal. Estudiar técnicamente la ubicación de los nuevos centros de población, que de acuerdo con la cantidad y calidad de las tierras pueden ser dirigidas a activida--

des de tipo ganadero.

3.- Subsecretaría de Organización y Desarrollo Agrario.

3.1.- Instituto Nacional de Capacitación Agraria.
(INCA)

Colaborar con la capacitación y educación a los distintos tipos de campesinos dedicados a actividades ganaderas para que contribuyan al desarrollo, económico y social de su comunidad de origen, Diseñar e impartir cursos de capacitación agropecuaria y servicios de actualización profesional sobre todo al personal de la Secretaría que labora directamente con los campesinos, impulsar por todos los medios de comunicación las labores de o-orientación agraria, aumentando con esto la mejora en las actividades agropecuarias.

3.2.- Dirección General de Desarrollo Agroindus--
trial y Contraloría de Fondos.

Participar en la promoción, organización y desa--
rrollo de las actividades que impulsen las explotaciones agroindustriales a nivel ejidal, de acuerdo con las di--
versas regiones del país

3.3.- Dirección General de Comercialización

Colaborar como asesor técnico en los diversos programas de comercialización y mercados de los productores ganaderos que se obtengan del sector ejidal, protegiendo los intereses a través de las asociaciones ganaderas, sociedades colectivos, o bien en coordinación estrecha si lo amerita, con la CONASUPO.

3.4.- Dirección General de Planeación.

a) Recabar y analizar toda la información relativa a los programas de organización y fomento de la producción ganadera a nivel local, regional y nacional que realizan otras dependencias e instituciones en beneficio del sector ejidal y comunero a fin de formular programas específicos de esta Secretaría.

b) Elaborar estudios sobre las oportunidades y -- condiciones de la fuerza de trabajo campesina, que puede ser aprovechada en actividades ganaderas, así como; estudios socioeconómicos para determinar causas y efectos de los movimientos migratorios de la fuerza de trabajo campesina.

3.5. Fideicomiso Ganadero.

Planificar, elaborar proyectos y participar como asesor técnico en los programas que se desarrollan en los ejidos con posibilidad de implantar actividades ganaderas.

4.- Delegación Agraria en los Estados.

La participación es el equivalente a las labores que se pueden desempeñar en la Secretaría pero a nivel -- estatal y regional colaborando en las oficinas correspondientes.

7.1.7 SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS (S.R.H.)

I.- ATRIBUCIONES

De acuerdo con las atribuciones que le otorga la ley de Secretarías de Estado, hemos elegido para nuestro estudio las siguientes:

1.- Estudiar, proyectar, construir y conservar -- las obras de riego, desecación, drenaje y mejoramiento de terrenos y los que programa la S.A.G. en pequeña irrigación, de acuerdo con los planes formulados y que -- compete realizar al gobierno federal en cooperación con los gobiernos de los estados, municipios o de particulares.

2.- Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los -- usuarios en los términos que lo determinen las leyes y -- la S.A.G.

3.- Los demás que le fijen las leyes y reglamentos.

De acuerdo con la Ley Federal de Aguas las atribuciones que le corresponden a esta Secretaría y que son -- de nuestro interés profesional elegimos también las siguientes:

1.- Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas, cauces, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional así como las zonas federales correspondientes, en coordinación con la S.A.G. y la S.I.C. cuando así proceda.

2.- Colaborar en los programas de la S.A.G. en la investigación y extensión de técnicas para la producción agropecuaria en las zonas de riego.

3.- Organizar y manejar la explotación de los Sistemas nacionales de riego con la intervención de los usuarios en los términos de esta ley y demás disposiciones legales de la S.A.G. y de la S.R.A. para coordinar -- las posibilidades de riego con la producción agropecua--

ria.

4.- Conservar y mejorar en coordinación con la S.A.G. y la S.I.C. las aguas de los esteros, lagunas, litorales e interiores mediante el estudio, proyecto, construcción y operación de obras hidráulicas, para la conservación e incremento de la fauna y flora acuáticas.

II.- ESTRUCTURA ORGANICA

1.- Secretario.

- 1.1.- Comisión del Papaloapan.
- 1.2.- Comisión del Río Balsas
- 1.3.- Comisión del Grijalva.
- 1.4.- Comisión del Río Fuerte.
- 1.5.- Comisión de Aguas del Valle de México
- 1.6.- Comisión de Estudios de la Cuenca del Río Pánuco

2.- Subsecretaría de Planeación.

- 2.1.- Dirección General de Estudios.
- 2.2.- Dirección General de Planeación
- 2.3.- Dirección General de Usos de Agua y Prevención de la Contaminación - (Dirección de Manejo de Cuencas)

3.- Subsecretaría de Construcción

- 3.1.- Dirección General de Obras de Riego para el Desarrollo Rural.
- 3.2.- Dirección General de Irrigación --- y Central de Ríos (Dirección de --- Acuacultura)

III.- FUNCIONES

1.- Secretario

- 1.1.- Comisión del Papaloapan
- 1.2.- Comisión del Río Balsas
- 1.3.- Comisión del Grijalva
- 1.4.- Comisión del Río Fuerte
- 1.5.- Comisión de Agua del Valle de -
México
- 1.6.- Comisión de Estudios de la Cuenca
del Río Pánuco

En éstas seis comisiones que dependen directamente del Secretario de esta dependencia se llevan a cabo la organización de actividades pecuarias que requieren de los servicios profesionales del Médico Veterinario Zootecnista a través de campañas de sanidad animal y de desarrollo ganadero que deben ser coordinados a su vez con las que desarrolla la subsecretaría de Ganadería de la S.A.G.

2.- Subsecretaría de Planeación.

- 2.1.- Dirección General de Estudios
- 2.2.- Dirección General de Planeación.
- 2.3.- Dirección General de Usos del Agua y --
Prevención de la Contaminación (Dirección de manejo de cuencas)

En las dependencias anteriores se puede participar en las siguientes funciones:

- a) Realizar estudios agrológicos para el aprovechamiento hidráulico con objetivos agropecuarios.
- b) Estudiar posibles proyectos de desarrollo de -

industrias agrícolas y pecuarias relacionadas con el aprovechamiento hidráulico y drenaje provocando la creación de explotaciones ejidales y de pequeños propietarios que en forma colectiva transformen en la misma zona de producción la materia prima agrícola y ganadera. Se debe participar además en los programas que se desarrollan en las zonas tropicales asesorando los planes piloto que realizan estas dependencias sobre investigación agropecuaria para determinar el comportamiento de los distintos recursos en materia hidrográfica; además participar en la elaboración de programas técnicos de protección de cuencas de captación en el que se considera a partir de la evaluación de los recursos naturales de una región, el estudio de las técnicas para la conservación incremento y aprovechamiento de productos agropecuarios en los "campos de demostración" que para tal efecto se tienen.

3.- Subsecretaría de Construcción

3.1.- Dirección de Obras de Riego para el Desarrollo Rural.

Entre las funciones que desarrolla esta dependencia se debe participar en el asesoramiento para la integración de los proyectos definitivos de obras de beneficio social en materia agropecuaria que van dirigidos al desarrollo regional de las comunidades rurales.

3.2.- Dirección General de Irrigación y Central de Ríos. (Dirección de Acuacultura)

En esta dependencia se debe participar en los programas cuyo objetivo es el de fomentar el uso del agua -

en el cultivo de especies animales y vegetales que requieran el medio acuático como ambiente natural y en el que en forma destacada se deben asesorar los programas de piscicultura y la cría de ranas, además participar en la formación de empacadoras y frigoríficos para la industrialización de los productos recolectados en coordinación con la S.I.C.

7.1.8.- SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA. (S.S.A.)

I.- ATRIBUCIONES.

Independientemente de las atribuciones que le confiere la ley a esta dependencia en materia de salubridad de asistencia pública de mejoramiento del ambiente y de terapia social, en relación con nuestra participación en esta dependencia elegimos las siguientes:

- 1.- Organizar y administrar los servicios sanitarios generales en toda la República.
- 2.- Dirigir la policia sanitaria especial en los puertos costas y fronteras, con excepción de la agropecuaria salvo cuando afecta o puede afectar la salud Pública.
- 3.- El Control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas.
- 4.- La higiene veterinaria exclusivamente en lo que se relacione con los alimentos que puedan afectar a la salud pública.
- 5.- Estudiar, adaptar y poner en vigor las medidas necesarias para la lucha contra las enfermedades transmisibles.

- 6.- Presentar los servicios de su competencia directamente o en coordinación con los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal.
- 7.- La vigilancia sobre el cumplimiento del código sanitario y sus reglamentos.
- 8.- Y las demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

II.- ESTRUCTURA ORGANICA

1.- Secretario

- 1.1.- Dirección General de Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados
- 1.2.- Dirección General de Salubridad en el - Distrito Federal.
- 1.3.- Dirección General de Control de Alimentos, Bebidas y Medicamentos.

2.- Subsecretaría de Salubridad.

- 2.1. Dirección General de Investigación en Salúd Pública.
- 2.2. Dirección General de Educación Profesional en Salud Pública.
- 2.3. Dirección General de Epidemiología y Campañas Sanitarias.

3.- Subsecretaría del Mejoramiento del Ambiente.

III.- FUNCIONES

1.- Secretario.

- 1.1.- Dirección General de Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados.

El Médico Veterinario Zootecnista debe participar en la planeación, aplicación y desarrollo de los programas de los servicios sanitarios relacionados con la salud pública, de acuerdo con los convenios de coordinación celebrados con los gobiernos de los estados y con los organismos oficiales y privados. Aquí destaca la labor que desempeña en cada uno de los municipios del país a través de los centros de salud y sus oficinas correspondientes.

1.2.- Dirección General de Salubridad en el Distrito Federal.

Participar en la aplicación y planificación de programas relacionados con la salud pública y vigilar el cumplimiento del código sanitario y sus reglamentos en el Distrito Federal

1.3. Dirección General de Alimentos Bebidas y Medicamentos.

Controlar sanitariamente el manejo y ventas de alimentos y bebidas de origen animal que requieran autorización de esta dependencia, Así como la inspección sanitaria en los rastros, empacadoras y todo tipo de instalaciones en donde se lleve a cabo la elaboración de productos alimenticios.

2.- Subsecretaría de Salubridad.

Participar en la planeación, dirección y control de la resolución y ejecución de los asuntos de carácter técnico relacionado con la Salud pública.

2.1. Dirección General de Investigación en Salud Pública.

Colaborar en la planeación, coordinación y admi--

nistración en materia de laboratorios e institutos de investigación científica, servicios de diagnóstico y consulta, labores docentes, eventos científicos y publicaciones sobre salud pública.

2.2.- Dirección General de Educación Profesional en Salud Pública.

Participar en la organización, supervisión y evaluación de cursos de capacitación técnica del personal dedicado a la salud pública y a las actividades conexas.

2.3. Dirección General de Epidemiología y Campañas Sanitarias.

Proyectar, investigar y asesorar lo relativo a las enfermedades transmisibles y los programas de control correspondiente.

3.- Subsecretaría del Mejoramiento del Ambiente.

Planear, coordinar, promover y operar las actividades y políticas dirigidas a combatir la contaminación y a mejorar las condiciones del ambiente en el territorio nacional, difundiendo doctrinas, tesis, reglamentos instructivos y publicidad que se refirieran a los objetivos propuestos. (Ejem; La contaminación que provocan las instalaciones pecuarias en zonas urbanizadas)

7.1.9.- SECRETARÍAS DE OBRAS PÚBLICAS Y PATRIMONIO NACIONAL (S.O.P) y SE.PA. NAL)

Tomando en consideración que los servicios profesionales del Médico Veterinario Zootecnista en estas dos

dependencias son esporádicas, por tal motivo hacemos una breve reseña conjunta de su participación.

1.- En la Secretaría de Obras Públicas se colabora a través de la Dirección General de Obras de Mejoramiento Social; en donde por lo general participan pasantes en brigadas interdisciplinarias colaborando en obras de mejoramiento social y otras de fomento e interés general relacionadas con el sector rural que emprende la Secretaría por si mismas, y en las que participan los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y las comunidades.

2.- En la Secretaría del Patrimonio Nacional esporádicamente también, se requiere los servicios de nuestros profesionales en la Dirección General de Inspección de Adquisiciones de Bienes Inmuebles con el fin de emitir su opinión técnica acerca de la revisión de las normas - que rigen las concesiones, autorizaciones, permisos y la vigilancia cuando sea necesaria, conforme a las leyes --- para usar, aprovechar o explotar bienes de propiedad privada ejidal o comunal en relación con la actividad pecuaria, siempre que no corresponda expresamente hacerlo a otra Secretaría, y con la cooperación en su caso de la - S.A.G., S.R.A. y S.I.C. Participando además como asesor técnico para mantener al corriente el avalúo de los bienes nacionales pecuarios y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo, colaborando con las dependencias correspondientes.

7.2 ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Para los fines de este capítulo son organismos -- descentralizados las personas morales creadas por la ley

del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal cualesquiera que sea la forma o estructura que adopte, - siempre que reúnan los siguientes requisitos:

1.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico; y

2.- Que su objeto o fines sean la prestación de - un servicio público o social, la explotación de bienes - o recursos propiedad de la nación, la investigación científica o tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Generalmente se establecen y operan para la concesión de créditos agrícolas; la organización de los mercados; el desarrollo de cooperativas, el ensilaje y almacenamiento de granos y otros productos agropecuarios para suplir equipo y maquinaria, para garantizar precios mínimos a los productores y consumidores; para el seguro de cosechas y para operar establecimientos pecuarios.

7.2.1. COMISION NACIONAL DE ZONAS ARIDAS (CONAZA)

I.- ATRIBUCIONES

Este organismo tiene como objetivo primordial la atención de las zonas áridas del país, a fin de promover el bienestar y elevar el nivel de vida de sus habitantes, coordinando para tal efecto los programas a desarrollar por parte de las distintas secretarías del Ejecutivo Federal en su área respectiva, así como los gobiernos esta

tales y otras instituciones tanto oficiales como privadas en dichas regiones. Al mismo tiempo, la comisión se encargará en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria y demás disposiciones legales aplicables, de -- crear y organizar las empresas e industrias agropecuarias que estime necesarias, para ejecutar y desarrollar programas específicos de explotación, industrialización y -- comercialización de los productos que se obtengan del -- aprovechamiento de los recursos de propiedad nacional, -- ejidad y comunal que se localizan en las referidas zonas áridas.

De las atribuciones que la comisión tiene a su -- cargo escogimos de acuerdo a nuestro objetivo las siguientes:

1.- Localizar las áreas donde no es posible obtener cosechas costeables de cereales en ninguna época a -- menos que se disponga de riego y aquellos, en que, a cau -- sa de la escasa precipitación pluvial, las cosechas son de muy bajo rendimiento.

2.- Evaluar y recopilar toda la información perti -- nente acerca de dichas zonas, tanto por entidades federa -- tivas como a nivel nacional inventariando los recursos naturales y humanos con que cuentan.

3.- Realizar por lo que respecta a las zonas áridas, estudios sobre las principales actividades que en -- ellas se desarrollan, tecnología utilizada, sistemas de producción, infraestructura, régimen de crédito, precios de los productos y costos de producción y en general todas aquellas actividades complementarias que sean conducentes al desarrollo de estas regiones.

4.- Coordinar su actividad con las Secretarías de

Estado respectivas en la realización del mejoramiento socioeconómico y agropecuario que será comunicado a las autoridades ejidales y comunales, para que los pequeños -- propietarios, ejidatarios y comuneros colaboren en la -- conservación de dichos planes.

5.- Actuar, cuando su situación lo permita garantizando o analizando los créditos rurales y como agente de los grupos agrarios de las zonas áridas para la compra de los insumos o bienes de capital que se usen o -- apliquen directamente en las labores o explotaciones -- agropecuarias, que realicen.

6.- Canalizar sus recursos para encauzar la producción de los campesinos en general, en el sentido que más convenga a la economía regional y nacional de acuerdo con los planes que se aprueben.

7.- Las demás atribuciones que se le asignen de acuerdo a las leyes y reglamentos.

7.2.2. COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES (CONASUPO)

I.- ATRIBUCIONES.

Dentro de las atribuciones de nuestro mayor interés profesional acerca de esta dependencia son las siguientes:

1.- Planificar, organizar y ejecutar, directamente o por conducto de otras instituciones oficiales, las intervenciones regulares del estado para el mantenimiento de los precios de garantía o mínimos de compra que es tén vigentes, estableciendo los sistemas más adecuados -- para realizar, de acuerdo con las situaciones que guar--

den las regiones productoras de granos y los mercados na
cionales e internacionales

2.- Elaborar estudios socioeconómicos y técnicos conducentes a la fijación por el ejecutivo federal de -- los precios de garantía o mínimo de compra y otros pro-- ductos agrícolas-pecuarios que maneje y que podrán ser variables por regiones, ciclos costos y calidades de a-- cuerdo con las condiciones que prevalezcan.

3.- Promover, organizar y operar sistemas comer-- ciales adecuados para comprar, envasar, distribuir y ven-- der las instituciones filiales que sean social y técnica-- mente necesarias para el eficaz cumplimiento de sus fun-- ciones.

5.- Coordinar sus actividades de acuerdo con lo - que más convenga al interés nacional, con las organiza-- ciones reconocidas de ejidatarios, pequeños propietarios trabajadores y sindicatos agrícolas, cooperativas de -- producción y de consumo, banca oficial y privada, camaras comerciales e industriales, y las demás personas e insti-- tuciones que juzgue conveniente.

En consecuencia, los objetivos de CONASUPD serán el de coadyuvar con el gobierno federal al fomento del - desarrollo económico y social del País en el campo de - las subsistencias populares, a través de la organización racional y eficiente de sus mercados, tratando de lograr

- a) Regular el mercado de subsistencia,
- b) Aumentar el ingreso de los productores de ba-- jos ingresos; y
- c) Aumentar las posibilidades de los consumidores de escasos recursos para adquirir subsistencias

II.- FUNCIONES

Dentro de las funciones que el Médico Veterinario Zootecnista debe desempeñar en esta institución básicamente son las de asesor y promotor técnico en las siguientes dependencias de la compañía:

1.- En la subdirección de filiales a través de la gerencia de operaciones industriales y de servicios de filiales.

2.- En la subdirección de planeación y finanzas a través de la gerencia técnica.

3.- En la subdirección de delegaciones a través de las gerencias de delegaciones estatales.

4.- Dentro de las filiales de CONASUPO; el Médico Veterinario Zootecnista debe participar en las siguientes:

7.2.2.1.- Bodegas Rurales Conasupo S.A. de C.V. -- (BORUCONSA)

Coadyuvando en la organización activa de los campesinos en la producción y comercialización de sus cosechas organizando y perfeccionando los sistemas de almacenamiento moderno. Actuando además en la comercialización de diversos insumos básicos, evitando la acción de intermediarios y acaparadores, e instrumentando las mejores formas de comunicación entre los campesinos a fin de obtener su solidaridad, comprensión y participación en los programas de actividades que desarrolla esta empresa.

7.2.2.2. Centros CONASUPO de Capacitación Campesina S. C. (CECONCA)

La participación se ajusta de acuerdo al objetivo fundamental de esta filial que es de capacitar a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios de bajos ingresos (jóvenes de preferencia) para que participen activa, organizada y concientemente, en los procesos de producción, industrialización y comercialización de los productos del campo. Para cumplir, CECONCA desempeña en forma permanente las siguientes tareas:

Investigar y desarrollar métodos y materiales pedagógicos para lograr una capacitación práctica moderna y ágil.

Promueve actividades de caracter social, político y cultural que estimulen en los campesinos su conciencia de clase.

Establecer programas de beneficio colectivo con la participación preponderante de los becarios con el propósito de que actúen como agentes del cambio social en sus respectivas zonas de influencia

Se crean además programas de capacitación externa estos se realizan a través de instructores que conviven con los integrantes de las comunidades desempeñando su trabajo de acuerdo con los programas de desarrollo de cada región.

7.2.2.3. Leche Industrializada. CONASUPD, S.A. de C.V (LICONSA)

El objetivo primordial de esta filial es la de coadyuvar al fomento del desarrollo económico y social del país, participando en la regulación y la modernización del mercado de los productos lácteos considerando -

de consumo necesario para la alimentación de los sectores de población económicamente débiles.

7.2.2.4. Comisión Promotora CONASUPO para el Mejoramiento Social (FIDEICOMISO)

La función general del fideicomiso consiste en -- realizar todas las operaciones necesarias para que CONASUPO cumpla con la misión que le corresponda dentro del mejoramiento social:

Continuando los programas de promoción, particularmente en el sector rural, como por ejemplo; el de cuencas lecheras, así como aquellos otros que se planeen dentro de la propia comisión y sean aprobados por el comité técnico.

Asesorar a la CONASUPO acerca de problemas de mejoramiento social y rural en los casos en que la institución lo solicite.

Incrementar el programa de apoyo a la ganadería cuyo objetivo es el de asegurar el precio de garantía por litro de leche al productor interviniendo en el mercado para regular su precio y organizar a los productores para la comercialización de sus productos e insumos agropecuarios prestando servicios veterinario zootécnico a los productores que operan en este programa.

7.2.3.-FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL (FONAFE)

I.- ATRIBUCIONES

En base a la Ley Federal de Reforma Agraria; FONAFE desempeña múltiples actividades que favorecen directa-

mente al sector ejidal y de las que hemos elegido las siguientes que se caracterizan por requerir de los servicios de nuestra profesión:

1.- Auxiliar al sector ejidal cuando los ejidos - deciden aplicar sus fondos comunes en la planeación de - sus inversiones para construir obras de carácter productivo; de beneficio social o para compra de bienes y servicios.

2.- Promover la organización, establecimiento y - operación de empresas ejidales que, directamente o asociados con el Estado o con particulares, explotan sus recursos naturales, transforman sus productos agrícolas, pecuarios, pesqueros, etc.

3.- Proporcionar apoyo técnico y financiero a las empresas ejidales para que comercialicen directamente su producción.

4.- Otorgar créditos a ejidos y comunidades rurales para el establecimiento de empresas agroindustriales pesqueras, artesanales, turísticas etc.

5.- Promover con la autorización de la Secretaría de la Reforma Agraria, la constitución y desarrollo de - empresas mixtas (coparticipación del ejido y particulares inversionistas) para el aprovechamiento integral de los recursos del ejido.

6.- Ejecutar los acuerdos que el Presidente de la República dicta para que la institución realice prioritariamente, programas de desarrollo para zonas o unidades económicas ejidales específicas.

II.- FUNCIONES

Las principales funciones que el Médico Veterinario Zootecnista debe desarrollar o colaborar en su desempeño dentro de esta dependencia son las siguientes.

1.- Asesorar técnicamente a la dirección y subdirección general en el planteamiento de programas de beneficio ejidal, así como participar en la coordinación sobre la prestación de los servicios de apoyo técnico a las direcciones operativas.

2.- Evaluar los proyectos ganaderos específicos que presenten las entidades federativas, así como coordinar los proyectos a realizar en su aspecto técnico y funcional, elaborando y revisando los perfiles técnicos-económicos.

3.- Realizar los estudios que permitan elaborar programas generales y proyectos específicos para la creación de industrias agropecuarias.

4.- Asesorar el desarrollo de los proyectos aprobados por el comité técnico y de inversión de fondos.

5.- Supervisar la administración técnica de las industrias agropecuarias ejidales en operación..

7.2.4.- INDUSTRIAL DE ABASTOS (I.D.A)

I.- ATRIBUCIONES

La labor del Médico Veterinario Zootecnista en este organismo debe ser de acuerdo con las atribuciones de la misma, sin confundir las funciones de inspección sanitaria que se realiza por parte de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, en consecuencia la labor a de-

sempañar será la siguiente:

1.- Asesorar la preparación, almacenamiento, refrigeración, congelación conservación y distribución de productos alimenticios especialmente de carne, para el abasto de la población del Distrito Federal

2.- Asesorar técnicamente la administración, cría engorda y sacrificio de animales cuyos productos sean destinados para el abasto

3.- Asesorar técnicamente la industrialización y ventas de los subproductos animales de las actividades mencionadas.

7.2.5. INSTITUTO MEXICANO DE COMERCIO EXTERIOR (I.M.C.E)

I. ATRIBUCIONES Y FUNCIONES

El I.M.C.E. cuenta dentro de su organización de actividades, con la Subdirección General de Promoción de la que dependen la Dirección de Promoción Nacional y a su vez de ésta; los Departamentos de Desarrollo Industrial; y de Promoción Agropecuaria y Pesquera, en los que el Médico Veterinario labora en el asesoramiento de los programas de desarrollo de la industria pecuaria para la exportación.

En la Subdirección General Técnica, se encuentra la dirección de Planeación y Estudios, en la que se realizan diversos estudios para evaluar las distintas industrias nacionales correspondiendo lógicamente al Médico Veterinario Zootecnista intervenir técnica y económicamente cuando se trata de supervisar la industria pecuaria.

Dependiendo de la misma Subdirección General Técnica, existe la División de Productividad y Tecnología, de la que dependen el Centro de Estudios en Comercio Internacional; en el cual se prepara personal capacitado para atender y analizar el comercio internacional en todas sus ramas, y en el que se puede intervenir como asesor técnico o como instructor de los futuros técnicos en exportación en lo que a la rama pecuaria respecta.

7.2.6.- INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD RURAL Y DE LA VIVIENDA POPULAR (INDECO)

I.- ATRIBUCIONES

Las atribuciones que corresponden desempeñar al Médico Veterinario Zootecnista dentro de este organismo son las siguientes:

1.- Realizar las investigaciones necesarias en toda la República para valorar las necesidades de las distintas zonas urbanas o rurales y proponer los planes, programas y sistemas de ejecución en materia pecuaria, que a su juicio sean los convenientes, como resultado de dicha investigación.

2.- Participar en los programas y trabajos que, con relación al desarrollo de la comunidad rural y de la vivienda popular, efectúan las dependencias del ejecutivo federal los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

3.- Propiciar entre los habitantes de los poblados rurales y de zonas urbanas, la cooperación, el trabajo colectivo, la ayuda mutua y cualquier otra medida encaminada a realizar las obras necesarias para mejorar sus con

diciones generales de ambiente y de habitación directa - mente o por conducto de patronatos o comisiones y grupos de estudio.

II.- FUNCIONES

La labor del Médico Veterinario Zootecnista se -- lleva a cabo principalmente en tres departamentos.

1.- Unidad Asesora de Proyectos.- La función del médico veterinario zootecnista es la de elaboración, pro moción y dirección técnica de programas pecuarios especí ficos cuyo objetivo es la de aumentar la producción e in crementar la capacidad de compra.

2.- Programa de Desarrollo de Servicio Social -- (UNIDAD PRODESSO)

La actividad primordial a desarrollar es la asisten cia técnica que se requiere durante la presencia de la - brigada en la zona. En explotaciones cunícolas, porcícolas, ganado bovino, avícola, apícola, etc.

3.- Departamento de Promoción Social.- Llevar a ca bo los programas realizados en la unidad de asesoría téc nica a nivel ejido; investigar y valorar las necesidades actuales de los ejidatarios

7.2.7.- INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA. (I.N.I)

I.- ATRIBUCIONES.

Dentro de las atribuciones que son de interés para nuestra profesión en esta dependencia, están las siguien tes:

1.- Investigar los problemas relativos a los nú - cleos indígenas del país.

2.- Estudiar las medidas de mejoramiento que re -

quieran esos núcleos indígenas.

3.- Promover ante el ejecutivo federal la aprobación y aplicación de estas medidas.

4.- Intervenir en la realización de las medidas - aprobadas, coordinando y dirigiendo, en su caso, la acción de los órganos gubernamentales competentes.

5.- Difundir, cuando lo estime conveniente y por los medios adecuados, los resultados de sus investigaciones, y proposiciones.

6.- Empezar aquellos programas de mejoramiento de las comunidades indígenas, que le encomiende el ejecutivo, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Indígenas (S.E.P.)

II.- FUNCIONES

La función del Médico Veterinario Zootecnista se lleva a cabo a nivel de la Dirección de Zootecnia cuya - sede se encuentra en la ciudad de México y de Jefaturas de Sección de Zootecnia dependientes de cada centro Coordinador Indígena en el país.

La acción del Médico Veterinario Zootecnista, director de zootecnia se base en la coordinación, planeación y distribución de los trabajos en las zonas indígenas a - cargo de esta institución, realiza giras de trabajo por - la República para observar las funciones realizadas y discutir proyectos con los Médicos Veterinarios Zootecnistas jefes de la sección de zootecnia de cada centro, por estar estos en contacto directo con los problemas pecuarios de la región, sus mercados y sus fuentes de trabajo. Además realiza trabajos de coordinación con la S.A.C., empresas descentralizadas y particulares procurando que hagan donaciones de animales o la venta a precios más económicos.

cos, implementos, alimentos, semillas mejoradas para siembra de pastizales, etc. Es además auxiliar del Director Adjunto y del Jefe de la Comisión Técnica Consultiva, en los programas de trabajo relacionados con la medicina veterinaria.

El M.V.Z. jefe de la sección de zootecnia de cada centro coordinador está en constante contacto con los -- funcionarios de la S.A.G., que en ocasiones pueden conceder becas para la formación de técnicos agropecuarios, algunas otras veces el préstamo de técnicos especializados que dan algún curso, así mismo; organiza conferencias, - películas y otros trabajos de divulgación de la labor realizada; está en contacto directo con los indígenas y realiza las promociones para sensibilizar a las comunidades efectúa cursos de capacitación para maestros bilingües - elabora programas de vacunación, desparasitación atiende casos clínicos de asesoría técnica a las comunidades y - elabora los proyectos pecuarios a realizar a nivel centro coordinador los cuales pasan a supervisión del M.V.Z. de la dirección de zootecnia en la ciudad de México.

7.2.8. INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCION A LA INFANCIA -- (I.N.P.I)

En esta Institución se ha iniciado desde 1973 un programa de organización de granjas familiares (principalmente cunículas) en zonas de muy escasos recursos económicos como es el caso del Valle del Mezquital en el estado de Hidalgo y en algunas regiones del estado de Tlaxcala.

Se solicitan los servicios profesionales en materia de asesoría técnica en forma constante a través de la Subdirección General Administrativa.

7.3.- EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA.

De acuerdo a los objetivos que persiguen nuestros estudios son empresas de participación estatal, aquellas que satisfagan algunos de los siguientes requisitos

- 1o.- Que el gobierno federal aporte o sea propietario del 50% o más del capital social o de las acciones de la empresa.
- 2o.- Que en la constitución de su capital se hagan - figurar acciones de serie especial que solo pue dan ser suscritas por el gobierno federal; y
- 3o.- Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del con sejo de administración, junta directiva u órga nos equivalentes o de designar al presidente o- director, o al gerente, o tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de ac cionistas del consejo de administración o de la junta directiva u órgano equivalente.

7.3.1.- ALIMENTOS BALANCEADOS DE MEXICO S.A. DE C.V. --- (ALBAMEX)

I.- ATRIBUCIONES

1.- Adquirir las materias primas que se requieren y en su caso fabricar los productos que convengan para - mejorar la eficiencia del alimento balanceado y concen- trado para consumo animal, tales como granos y cereales, verdes, mieles, sales, levaduras, harina de pescado, anti- bióticos; factores de crecimiento, harinolina, hormo- nas, vitaminas, material celulósico, empaques, envases - y demás elementos necesarios para cumplir el fin de la - sociedad.

2.- Realizar las operaciones de recolección y -- transporte de los productos; para que en sitios adecua-- dos se establezcan las plantas de concentración y de tra-- tamiento previo de las materias primas.

3.- Organizar las industrias filiales que sean -- necesarias para la producción de las materias primas que precise la elaboración de ls alimentos balanceados, así como aquellas que resulte conveniente establecer para el aprovechamiento de los subproductos que pueden determi-- nar el abatimiento del costo de la materia prima. Alba-- mex podrá proporcionar asistencia técnica y de acceso a las materias primas, cobrando unicamente el costo.

4.- Hacer los estudios socioeconómicos y técnicos conducentes para establecer precios de compra y venta de las materias primas constitutivas, conforme resulte con-- veniente según sus calidades regionales, ciclos de pro-- ducción y costos, todo ello en coordinación con las de-- pendencias del ejecutivo federal que tengan atribuciones en estas materias

5.- Planificar, organizar y ejecutar operaciones de fabricación, transporte, embarque y distribución de -- los alimentos balanceados, de acuerdo con la demanda de los consumidores.

6.- Industrializar o promover la fabricación de -- los elementos constitutivos de los alimentos balanceados o investigar constantemente entre aquellos productos hor-- monales, protéicos, vitamínicos y factores de crecimen-- to que determinen la posibilidad de producir los mejores rendimientos a los más bajos costos.

7.- Otorgar créditos de refacción y avío a los -- agricultores, de la materia prima que venga a ser proce-- sada; y auxiliar a los ganaderos y granjeros para facili-- tar el acceso de sus productos al mercado de consumo.

8.- Actuar con representación propia y como asesora, según proceda en los términos de las leyes, decretos y reglamentos respectivos, ante los órganos oficiales o semioficiales encargados de reglamentar, planear y controlar la producción agrícola y pecuaria que maneje a Albamex.

II.- FUNCIONES

Las principales funciones que el Médico Veterinario zootecnista debe desempeñar o colaborar en su desarrollo dentro de esta dependencia son las siguientes:

a) Asesorar técnicamente a la dirección y subdirección general en el planteamiento de programas de producción, así como participar en la coordinación sobre la presentación de los servicios de apoyo técnico.

b) Coordinar estudios y elaborar proyectos de raciones alimenticias para las diferentes especies animales así como formular el presupuesto y vigilar y controlar su ejercicio.

c) Instalar plantas destinadas a la producción de alimentos concentrados y balanceados para animales, que incorporen todas las características necesarias para que funcionen con seguridad y eficacia; operar las mencionadas plantas ajustándose a las normas de producción que establecen los reglamentos.

d) Formular alimentos concentrados y balanceados para animales, para todas y cada una de las plantas de la empresa.

7.3.2.- ASEGURADORA NACIONAL AGRICOLA Y GANADERA S.A. -- (ANAGSA)

De acuerdo con las atribuciones que le correspon-

de a esta empresa hemos elegido para nuestro estudio las siguientes:

1.- Practicar las operaciones del seguro agrícola integral y de seguro ganadero;

2.- Reasegurar los riesgos que cubran en seguro directo las sociedades mutualistas legalmente autorizadas y hayan celebrado con ella el contrato-concesión respectivo:

3.- Efectuar las investigaciones, estudios y cálculos necesarios para practicar las operaciones del seguro ganadero.

4.- Llevar estadísticas en materia de seguro ganadero.

5.- Formular las recomendaciones que estime pertinentes para mejorar el seguro agrícola integral y del seguro ganadero.

6.- Actuar como interventor o como liquidador de las mutualistas del seguro Agrícola integral y ganadero

II.- FUNCIONES.

1.- Dirección y Subdirección.

A nivel de dirección y subdirección el Médico Veterinario Zootecnista debe dirigir y administrar las operaciones registradas por el seguro agrícola ganadero, -- coordinando la acción de todos los departamentos a su cargo, supervisar y vigilar que las agencias y oficinas foráneas apliquen y cumplan correctamente las leyes y reglamentos internos de la dependencia.

2.- Departamento de Supervisión y Vigilancia.

Dentro de este departamento el M.V.Z asesora las actividades de supervisión técnica a realizar. . Comprobar que la contratación se halla efectuado dentro de los lineamientos de la oficina matriz, realizar la supervisión en el campo para comprobar las inspecciones tanto en el ramo agrícola como en el ganadero que se hayan llevado a cabo correctamente y que los actos respectivos -- tengan datos de la realidad.

3.- Departamento de Operación Ganadera

La Labor consistirá en supervisar los trabajos -- con el aseguramiento ganadero; expedición de pólizas, revisión de solicitudes, actos de inspección y reseña, verificación del número de ganado que se pretende asegurar analizar las condiciones de alimentación, alojamiento y manejo de los animales que se pretendan asegurar. Así mismo considerar todas las medidas de prevención de riesgos así como; la revisión y análisis de las causas por la -- que ocurrió la muerte, incapacidad o siniestro.

Incrementar la utilización del seguro ganadero sobre todo en beneficio de los pequeños productores.

7.4.-ORGANISMOS DE CREDITO

7.4.1.- BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL, S.A.

El establecimiento de esta nueva institución de -- crédito oficial no solo viene a acrecentar el volumen de recursos crediticios a disposición del agro, sino que -- también se ha proyectado introducir mecanismos de traba

jo más adecuados, que además de hacer llegar los créditos con mayor fluidéz a todas las regiones que integran la República, favorezcan con amplitud el desarrollo agropecuario de la Nación.

De acuerdo con lo mencionado los objetivos principales del Banco Nacional de Crédito Rural, S.A. pueden resumirse como sigue:

- *Otorgar créditos suficientes y oportunos a los productores del campo, mediante la aplicación de métodos operativos sencillos y ágiles.
- *Captar mayores recursos financieros de fuentes internas y canalizarlo hacia la agricultura y ganadería.
- *Contribuir a la descentralización del crédito agrícola y pecuario del sector público y activar la integración de la economía agropecuaria regional.
- *Fomentar cultivos y explotaciones pecuarias que incrementen y diversifique, en el plazo más corto posible, la oferta de alimentos, materias primas y productos destinados a la exportación.
- *Acelerar la capitalización de las explotaciones y acrecentar los rendimientos de la tierra, así como elevar la productividad del esfuerzo humano y de las inversiones en bienes de capital
- *Uniformar los instrumentos, métodos y políticas en el campo financiero oficial relacionados con las actividades agropecuarias.
- *Aumentar por la multiplicación de oportunidades ocupacionales pero por la fuerza de trabajo ru--

ral.

La consecución de estos objetivos de orden general, debería lograrse en torno al propósito primario de que, con base en la creación de un nuevo sistema de crédito agropecuario oficial cuyas características principales se examinan ultériormente, pudieran alcanzarse una mayor acelera-ción y un mejor encauzamiento de los esfuerzos gubernamentales encaminados a descentralizar, -- tanto desde el punto de vista geográfico como -- funcional, los financiamientos destinados a la -- producción del campo.

Hasta la fecha (octubre del 75) todavía no se ha publicado en forma oficial el organigrama de la nueva estrutura administrativa de esta institución bancaria, pero consideramos lógico que el M.V.Z. colaborara en gran medida con las actividades relacionadas con la supervi--sión del crédito ganadero, en la planificación y evaluación del proyecto Agropecuario con apoyo crediticio. En los estudios económicos que desarrolla la banca oficial en materia pecuaria, así como en la necesaria y adecuada asesoría técnica dentro de los programas médicos y zoo--tecnicos que ofrece a las asociaciones locales y uniones regionales de crédito que el banco apoya económicamente.

7.4.2.- BANCO DE MEXICO (FIDEICOMISO) FONDO DE GARANTIA Y FOMENTO PARA LA AGRICULTURA GANADERIA Y AVICULTURA (FIRA)

El gobierno federal, a través de la institución central Banco de México estableció el fondo de garantía cuyo objetivo básico es impartir servicios de asistencia

y de garantía para la recuperación de créditos, a fin de impulsar intensivamente el otorgamiento de crédito bancario supervisado de avío y sobre todo refaccionario a tasas bajas de interés y a plazos amplios, siempre que estos se destinen y beneficien al sector ejidal y otros -- campesinos de bajos ingresos. Considerando como productores de bajos ingresos los que respondan a las siguientes características.

1.- Ser ejidatarios o comuneros en posesión legal de sus tierras, y cuyas parcelas o predios no excedan de la dotación legal.

2.- Los colonos y pequeños propietarios, que tengan un nivel económico y social, similar a los del sector ejidal de la región de que se trate.

3.- Los productores que se indican en los incisos 1 y 2 tendrán derecho a los beneficios del fondo siempre que trabajen directamente sus parcelas o explotaciones agropecuarias y el producto de estas sea, o pueda ser, fuente principal para su sostenimiento económico familiar y no tengan activos e ingresos, que excedan a las condiciones medias sociales y económicas del sector agropecuario de bajos ingresos de la región o zonas de que se trate de acuerdo con los indicadores económicos.

I.- ATRIBUCIONES

Para cumplir con su objetivo el fondo tiene a su cargo las siguientes funciones.

1.- Identificación y evaluación de proyectos de desarrollo agropecuario zonal o regional

2.- Asesoría técnica especializada para supervisar las evaluaciones de solicitudes de crédito

3.- Asesoría técnica especializada que impartan - las instituciones de crédito y los organismos participantes (Banco Nacional de Crédito Rural, S.A. y sus respectivos sistemas de bancos regionales; los Bancos y Financieras del Sector Privado; el fono Especial para Financiamientos Agropecuarios, así como otras entidades de -- fomento agropecuario constituidas o por constituir por - el Gobierno Federal)

4.- Apoyar económicamente a las instituciones de crédito y a los organismos participantes, a fin de reembolso a la banca privada para la recuperación hasta del 60 y 80% de los saldos vencidos e insolutos por capital, de los créditos agropecuarios que otorgue.

En base a las funciones señaladas el Médico Veterinario Zootecnista puede colaborar en el comité técnico del fondo de garantía y en la comisión de estudios especiales dependientes de la dirección general.

Dentro de la división de planeación y operaciones como analista en políticas de crédito agropecuario, así como analista en la formulación y evaluación de programas de desarrollo.

También en la subdirección de servicios técnicos y asistencia pueden colaborar en los siguientes departamentos.:

- Departamento técnico ganadero
- Departamento de industrias rurales
- Departamento de divulgación técnica y publicaciones (Divulgación en extensión agropecuaria).

8.- ORGANISMOS INTERNACIONALES

8.1.- Organización de las Naciones Unidas para la -- Agricultura y la Alimentación (F.A.O.)

Esencialmente la tarea consiste en poner al alcance de los países que estan en vías de desarrollo, los conocimientos y las técnicas necesarias para planificar y regular el medio económico y social y para formar sus -- propios cuadros especializados. Por supuesto que la manera de actuar no es perfecta y que falta mucho para que -- la obra de crear prosperidad donde no la había sea com--prendida y apreciada

En Banco Internacional de Reconstrucción Y Fomento se orienta cada vez más en el sentido de apoyar pro--gramas de desarrollo agrícola ganadero y confía en muy gran medida en el asesoramiento de la FAO, para tomar sus decisiones. En la sede de esta última organización se ha establecido una división conjunta que se encarga de pre--parar los programas de fomento agropecuario que el banco respalda y ayuda a ejecutar.

El interés activo de todos los que en el mundo entero deseaban participar en la solución del problema de alimentar a la humanidad dió a la F.A.O., una nueva arma

Objetivos:

- * Crear conciencia de la gravedad del problema del ham--bre en el mundo y al propio tiempo, de las posibilidades que hay para resolverlo.
- * Lograr apoyo para los problemas limitantes formulados con el fin de hacer frente al problema.
- * Organizar actividades que permitan a las personas particulares participar, al igual que los gobiernos y --

los organismos internacionales en la campaña contra la miseria, la ignorancia y el hambre.

8.2.- Organización Panamericana de la Salud (O.P.S.) regional de la O.M.S.

Es un organismo intergubernamental, individual y autónomo que tiene una estrecha vinculación con la organización de las Naciones Unidas (O.N.U.) pero que conserva su órgano legislativo y ejecutivo propio, sus secretarías y presupuestos particulares, pero trabajan a través del mecanismo coordinador del consejo económico y social de las Naciones Unidas.

8.3.- Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D)

El Banco tendrá por objeto contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico, individual y colectivo de los países miembros.

Sus funciones específicas son las siguientes:

- * Cooperar con los países miembros en la orientación de sus políticas de desarrollo hacia la mejor utilización de sus recursos, de manera que armonicen con los objetivos de lograr economías complementarias y el desarrollo ordenado de su comercio externo.
- * Promover cooperación técnica para preparar, financiar y ejecutar planes y proyectos de desarrollo incluyendo el estudio de prioridades sectoriales.

Cooperación técnica del artículo 6º del convenio constitutivo.

Además de sus préstamos, el Banco contribuye al desarrollo de la región por medio de sus operaciones de cooperación técnica.

Extiende préstamos y operaciones no reembolsables de esta naturaleza a los gobiernos, organismos públicos y empresas privadas y presta también cooperación con -- otros organismos regionales o nacionales para los siguientes fines:

- * La preparación de estudios de preinversión o proyectos específicos, incluyendo estudios técnicos, económicos y de factibilidad financiera; el estudio de prioridades para el desarrollo y la adopción de decisiones de inversión.
- * La contratación o fortalecimiento de instituciones y empresas, la realización de seminarios y -- otras actividades de adiestramiento para personal especializado, principalmente en planificación -- del desarrollo y en preparación de evaluación de proyectos.

En los múltiples programas de desarrollo que estos organismos llevan a cabo, requieren de personal técnico entre los que se encuentran el Médico Veterinario -- Zootecnista, que estarán sujetos a desempeñar sus funciones profesionales donde se requiere su presencia dentro de los países miembros, es decir no tiene un lugar específico para trabajar, La presencia del MVZ. es de suma importancia dentro de estos organismos, pues les dan una gran importancia al sector agrícola, ganadero y de sanidad y el desarrollo del MVZ. es bastante completo ya que abarca terrenos tanto administrativos como zootécnicos -- y clínicos.

9.- PAPEL DEL MEDICO VETERINARIO ZOTECNISTA EN LA DOCEN CIA

- 9.1.- Importancia de la Docencia
- 9.2.- Definición de Docencia Universitaria
- 9.3.- Funciones de la Docencia Universitaria
- 9.4.- Algunas actividades positivas en la Enseñanza

9.1.- Importancia de la Docencia.

La docencia es una profesión dedicada al servicio social. Casi es imposible que cualquier profesión en particular sea de mayor valor para la sociedad que otra. --- sin embargo se puede tener seguridad de que ninguna --- otra carrera ofrece al profesionalismo la mayor oportunidad para beneficiar a los otros.

Por esto, la profesión de enseñar requiere una --- gran responsabilidad, pero sobre todo, reviste gran Im--- portancia dado el papel que la Educación tiene en la producción y dirección del cambio en este momento histórico

Es evidente que vivimos en una época de cambio - que exige nuevas y rápidas adaptaciones. Su brusca incidencia sobre la Educación es un desafío en marcha. Este - es el motivo fundamental que determina la necesidad de - una capacitación continua para todos y específicamente - para los DOCENTES (de la M.V.Z.) pues sin el estudio --- constante, sus conocimientos y desempeño resultan pronto obsoletos.

9.2.- DEFINICION DE DOCENCIA UNIVERSITARIA:

La Docencia en el nivel universitario consiste en el proceso sistemático de orientación a los estudiantes para la adquisición y desarrollo de

____ Habilidad y destrezas de tipo ocupacional (profesio

nal)

Las capacidades superiores del Pensamiento: análisis, creatividad y juicio crítico.

9.3.- FUNCIONES DE LA DOCENCIA UNIVERSITARIA:

Las funciones fundamentales de la docencia en la F.M.V.Z. deberán consistir en:

La determinación y especificación de los objetivos de aprendizaje en cuanto a actitudes, metodología e información hábitos, valores destrezas.

La selección de experiencias significativas en relación con los objetivos a alcanzar.

El establecimiento de las secuencias de aprendizaje. La implementación de las actividades y recursos didácticos.

La evaluación del proceso de enseñanza-aprendizaje. La retroalimentación hacia los estudiantes para corregir y reforzar su aprendizaje. La retroalimentación hacia el profesor y su enseñanza para ratificar o rectificar su programación y sus procedimientos.

A partir de lo expresado anteriormente, son funciones del profesor universitario de Medicina Veterinaria y Zootecnia:

- a) Dar a conocer al estudiante la problemática del ejercicio de la profesión.
- b) Proporcionar al estudiante las informaciones necesarias para el conocimiento y comprensión del (Universo teórico conceptual) área ocupacional en que piensa y desea desempeñar como profesional

c) Propiciar experiencias sistematizadas que permitan al estudiante adquirir las habilidades y destrezas para el ejercicio profesional (APRENDER A HACER)

d) Propiciar la adquisición de metodología de estudio y de investigación que faciliten al estudiante el aprendizaje de los conocimientos y capacidades requeridos para el ejercicio profesional y que, por otra parte, garanticen de alguna manera, la posibilidad real de una educación continua y de una actualización permanente.

(APRENDER A APRENDER)

e) Propiciar la formación de sentimientos, actitudes y valores en el sentido de la caracterización universitaria, que conjugados con las capacidades de análisis creatividad y juicio crítico orienten su práctica profesional y su vida como ciudadano para el servicio de una sociedad más justa. Esto implica además de una educación efectiva, una formación filosófica, fundamentalmente, en el plano de la ética social que le permite una plena realización personal y social.

f) Atender las diferencias individuales de los estudiantes. Orientar y encauzar el desarrollo de los intereses y aptitudes personales del estudiante hacia el mayor desarrollo posible, dentro del marco general de la carrera, o especialización estudiada; por ejemplo: aptitud e interés hacia la investigación, hacia la docencia, hacia las ciencias veterinarias, hacia la producción animal, Inspección de productos de origen animal, Salud Pública nutrición y de acuerdo con la problemática actual del Sector Agropecuario motivarlos hacia el área Económico-Administrativa.

De acuerdo con estos planteamientos se puede establecer la diferencia entre lo que se entiende por "Dar--clases" y lo que es realmente "Enseñar"

"Dar clases" como lo afirma el maestro Enrique García González, es simplemente tratar un tema-asunto sin importar si el estudiante asimiló o no es decir, si hubo o no cambio en la conducta del mismo. En tanto que "Enseñar" es algo mucho más complejo y profundo, más "comprometido".-- Se trata de un proceso mediante el cual el maestro selecciona el material que debe ser aprendido y realiza una serie de operaciones cuyo propósito consiste en poner -- al alcance del estudiante esos conocimientos

El buen Docente como cualquier profesional, es -- aquel que conoce SU TRABAJO y lo realiza cabalmente..... es el que SABE que, como parte integrante de la comunidad debe trabajar de la manera más eficiente con las personas a él encomendadas.

ENSEÑAR es propiciar el aprendizaje. Enseñar incluye el hacer que la gente lea cierto material, que vea demostraciones específicas y que tome parte en actividades que -- logren aprendizaje.

ENSEÑAR es una interacción maestro-alumno. Básicamente -- un maestro enseña cuando guía las actividades de un alumno para producir aprendizaje. Esta guía puede ser directa o indirecta .

De esto se deriva que ningún profesor puede considerar su trabajo efectuado apropiadamente por el solo hecho de "Dar clases" Es necesario que se dé una segunda -- condición: "Qué realmente el alumno aprenda"

9.4- ALGUNAS ACTITUDES POSITIVAS DEL DOCENTE.

1.- Aceptar las contestaciones de los discípulos, correctas o no, como intentos de aprender, y acompañar-- las de comentarios de aprobación, o de rechazo.

2.- Impartir la instrucción, graduándola de modo que permita aciertos casi siempre.

3.- Suministrar señales orientadoras suficientes para que el estudiante siempre sepa dónde está, dónde se espera que vaya

4.- Dar al alumno explicaciones sobre los objetivos didácticos, que él pueda comprender en la primera -- lectura.

5.- Averiguar lo que el alumno ya sepa y suprimir lo de su programa de estudios (para no aburrirlo con la enseñanza de lo que ya ha aprendido)

6.- Dar al estudiante alguna opción de selección y ordenar el asunto tema (en particular si se mantiene un control rígido de las metas didácticas), permitiendo así un compromiso positivo.

7.- Conceder al alumno cierta intervención en la duración de la clase.

8.- Relacionar los conocimientos nuevos con los -- antiguos dentro de la experiencia del discípulo.

9.- Tratar al alumno como a una persona, y no como a un número en una masa anónima.

10.- Usar vocablos activos, en vez de pasivos, durante las exposiciones.

11.- Servirse de esas variables que se sabe sirven para atraer y retener la atención humana, tales como el--

movimiento, el color, el contraste, la variedad y la referencia personal.

12.- Cerciorarse de que el estudiante pueda cumplir con facilidad, y no a duras penas, con lo cual se podrá fomentar la confianza

13.- Expresar verdadero y sincero agrado al encontrarse al estudiante.

14.- Manifestar sincera complacencia cuando el alumno sale bien.

15.- Encomendar tareas instructivas, adecuadas a los objetivos.

16.- Utilizar solamente los temas de examen aplicables a dichos objetivos.

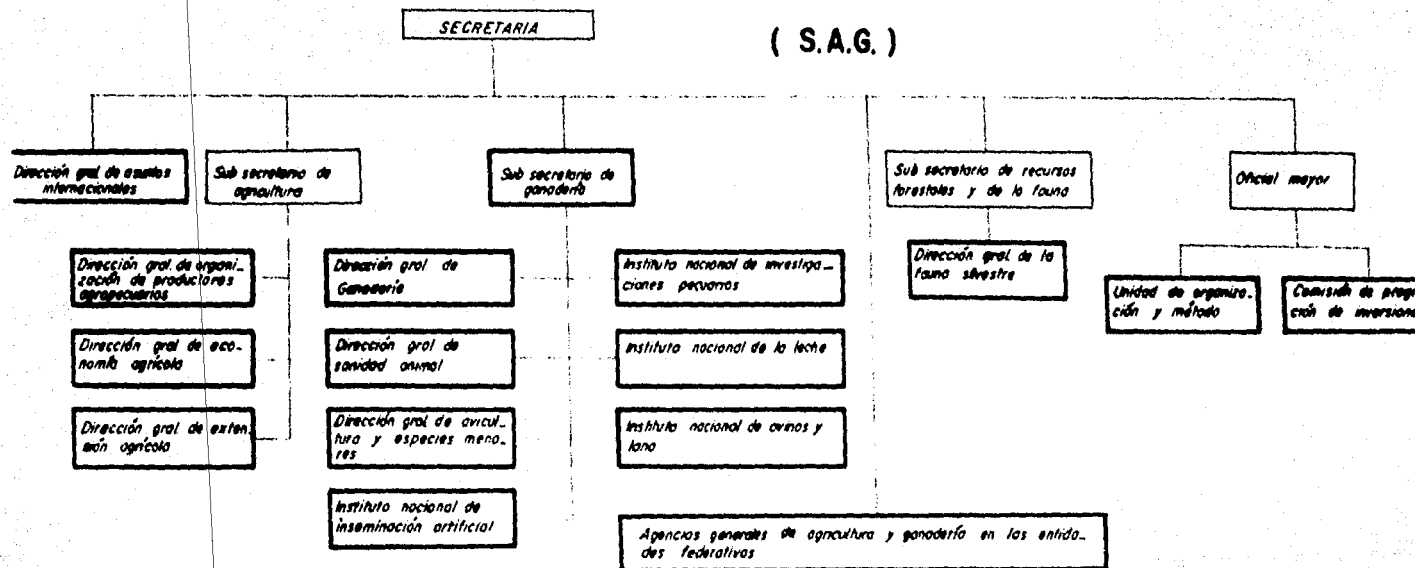
17.- Permitir que los alumnos se muevan por todas partes con la libertad que demandan su psicología y su curiosidad.

ORGANIGRAMAS *

* **LOS CUADROS CON LINEA GRUESA INDICAN LOS LUGARES DONDE EL M.V.Z. PUEDE O DEBE COLABORAR.**

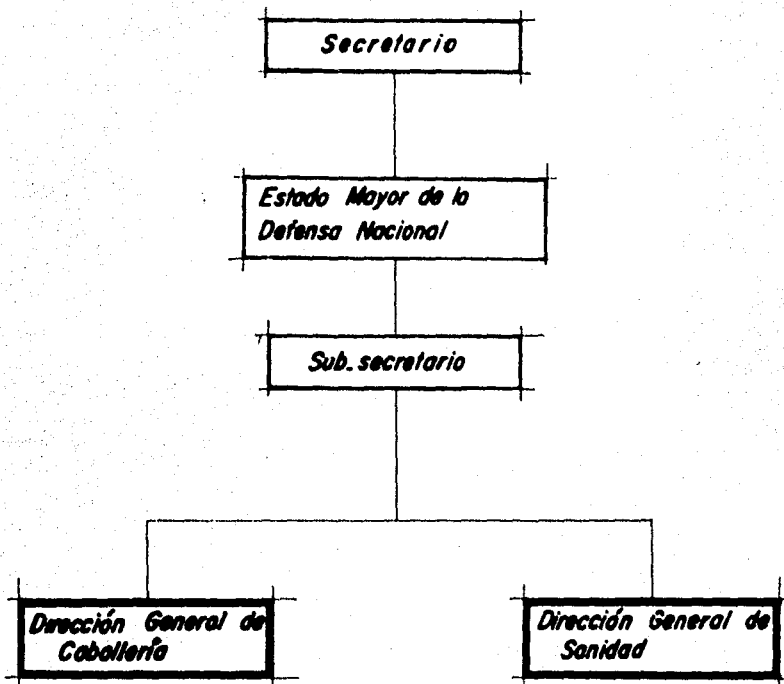
SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA

(S.A.G.)

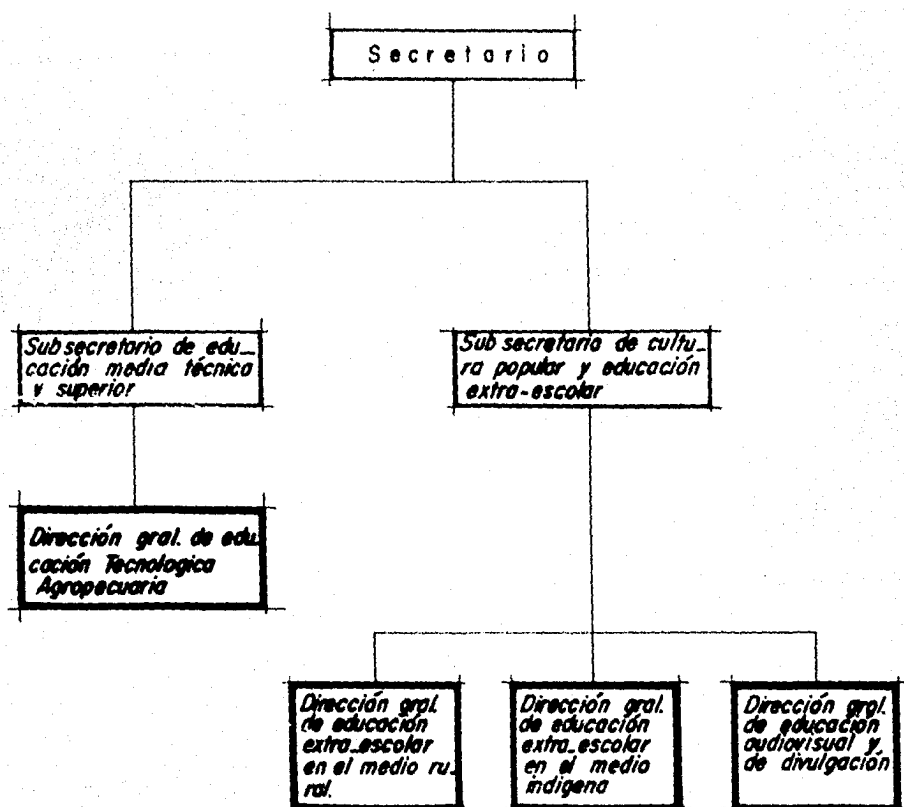


SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL

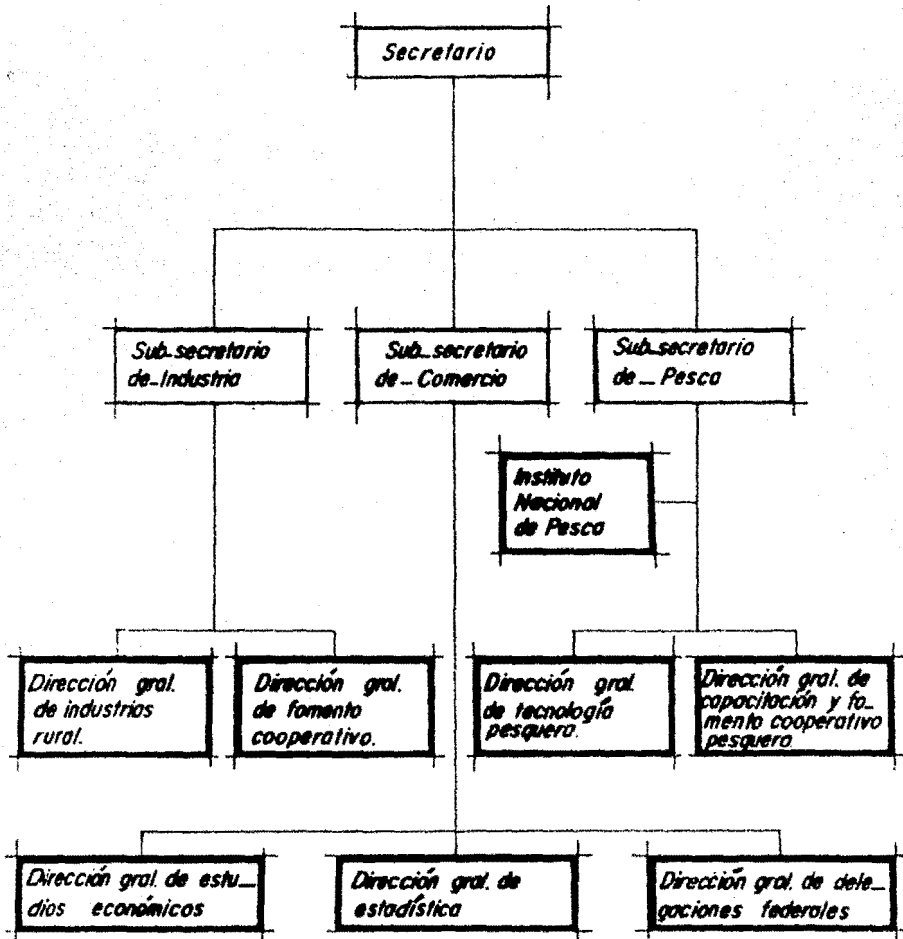
(S.D.N)



SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA (S.E.P.)

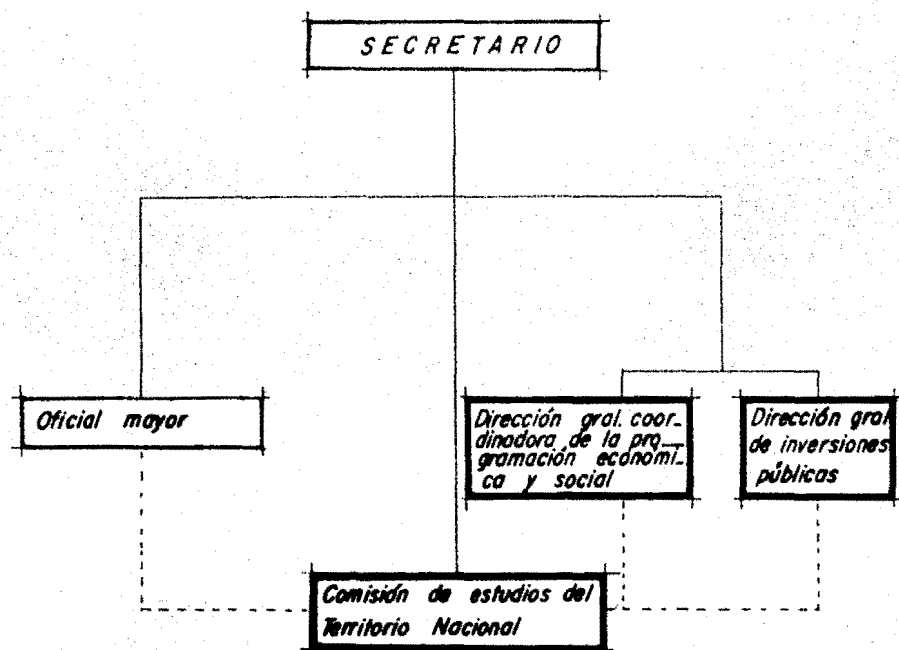


SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO (S.I.C.)

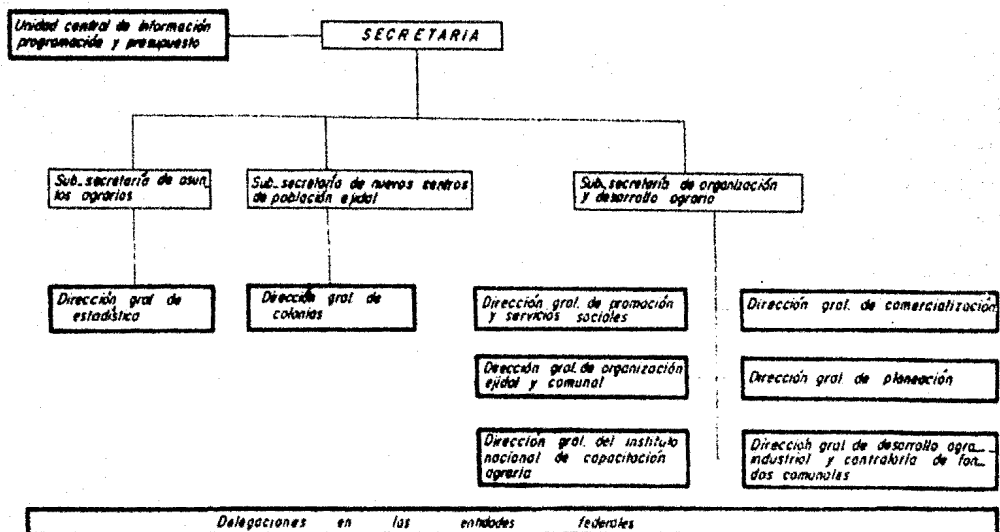


SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA (S.P.)

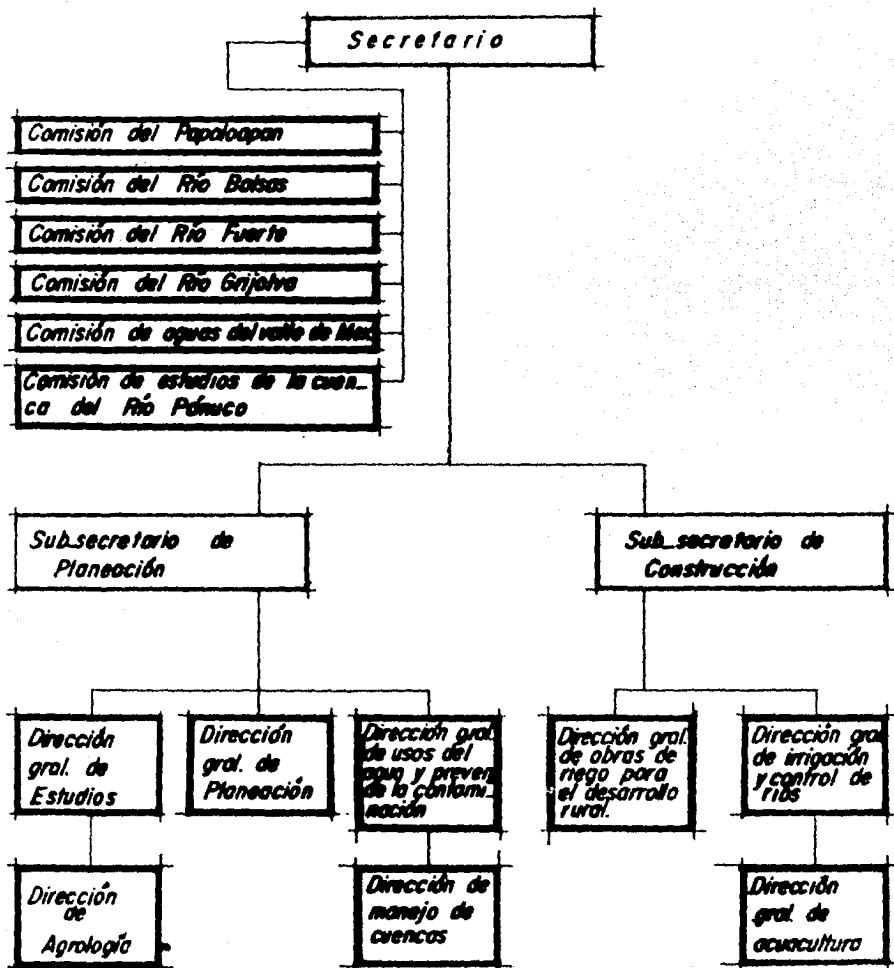
237



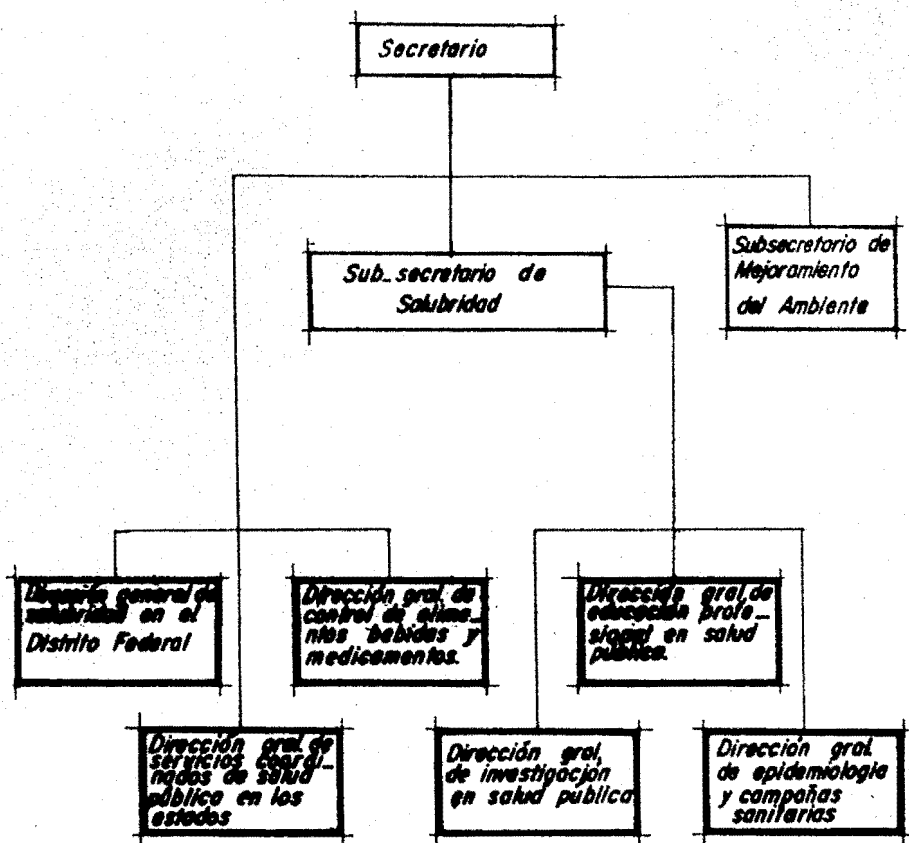
SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA (S.R.A.)



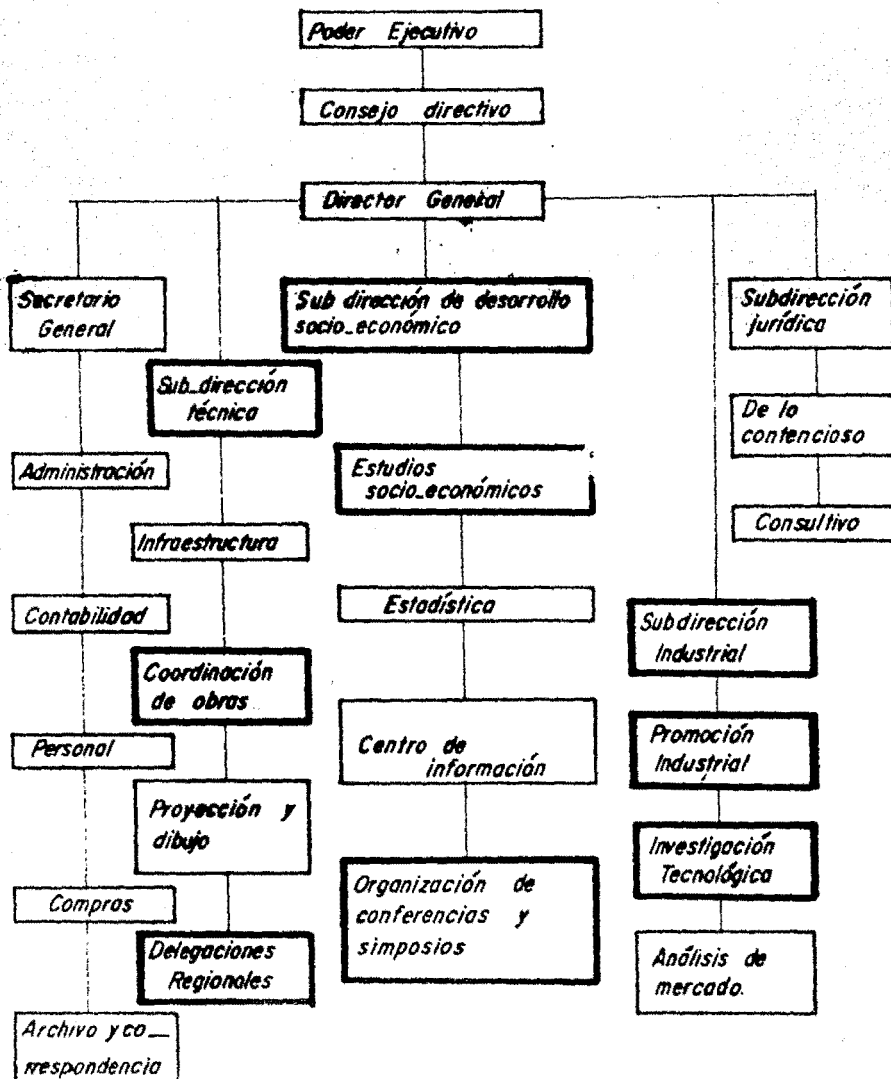
SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS (S.R.H.)



SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA (S.S.A.)

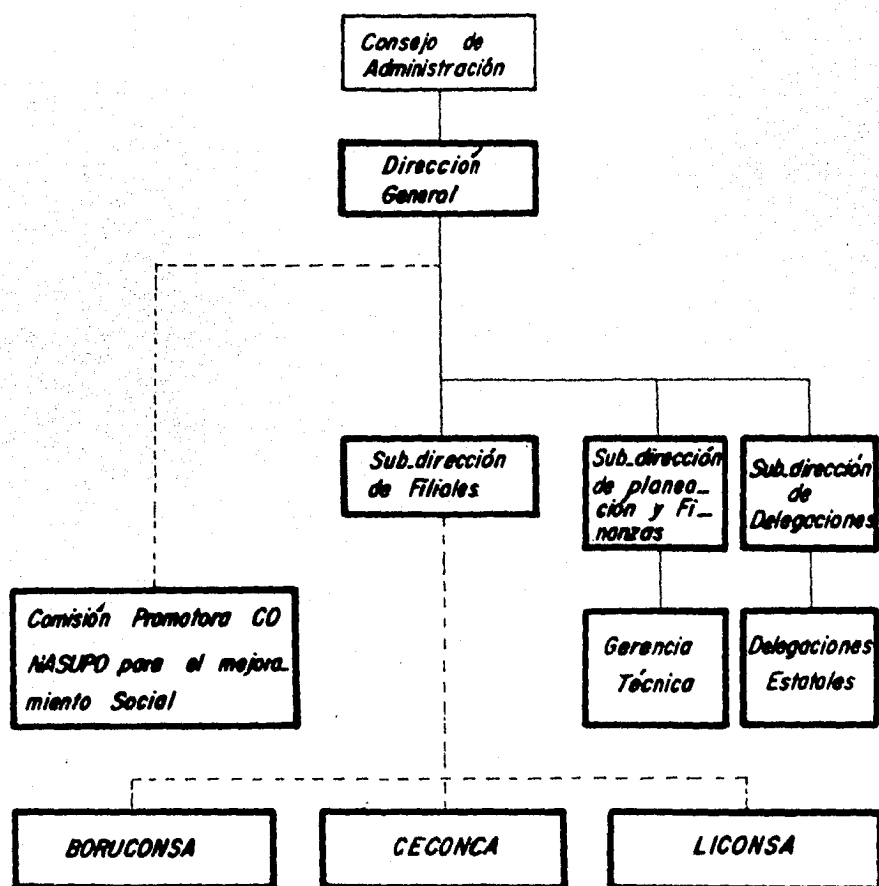


COMISION NACIONAL DE ZONAS ARIDAS (CONAZA)



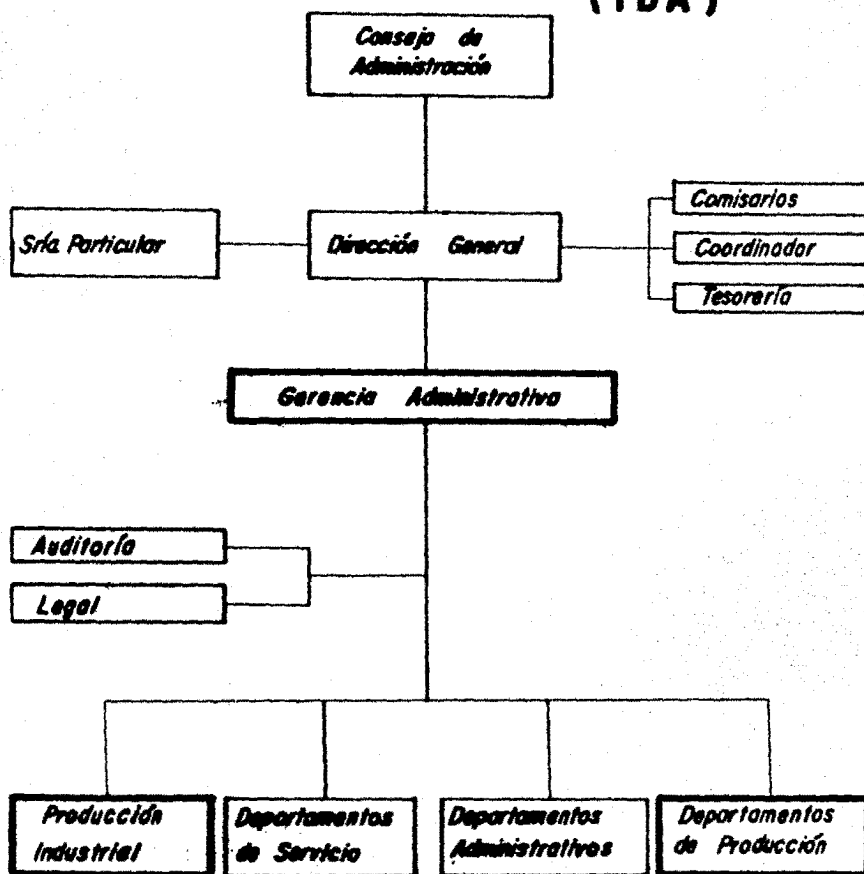
COMPañIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES (CONASUPO)

242

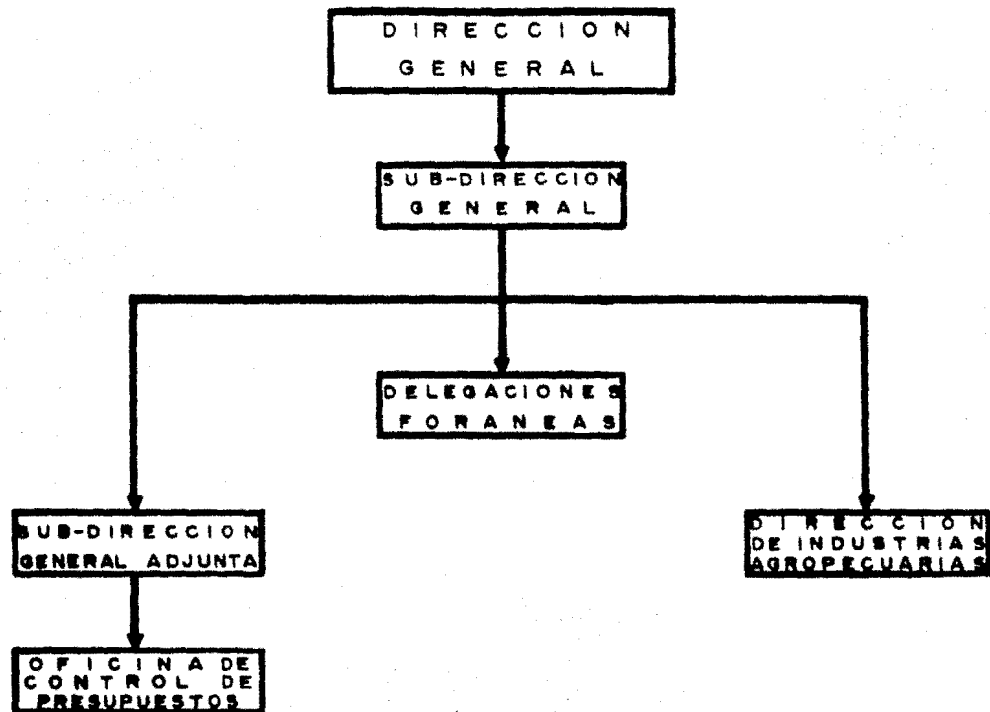


INDUSTRIAL DE ABASTOS (IDA)

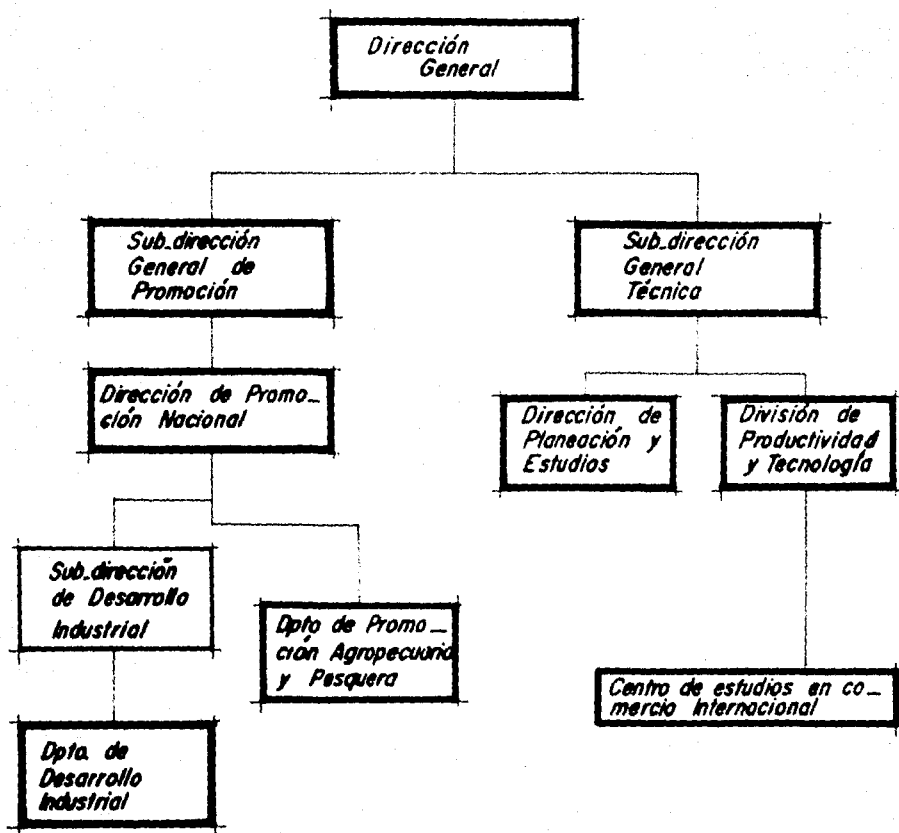
243



FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL (FONAFE)

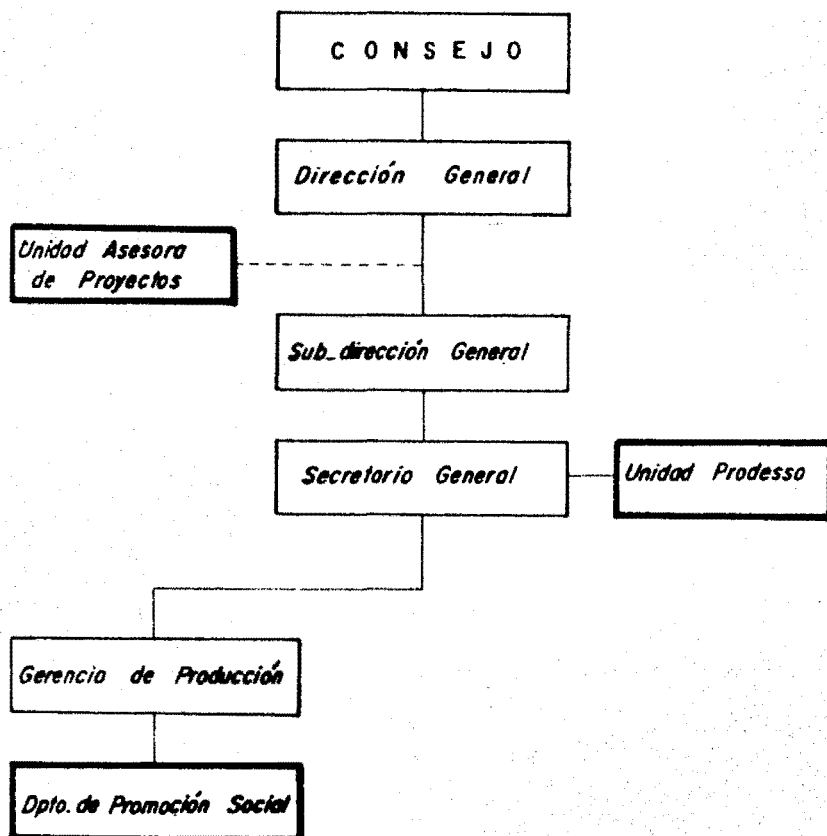


INSTITUTO MEXICANO DE COMERCIO EXTERIOR (IMCE)

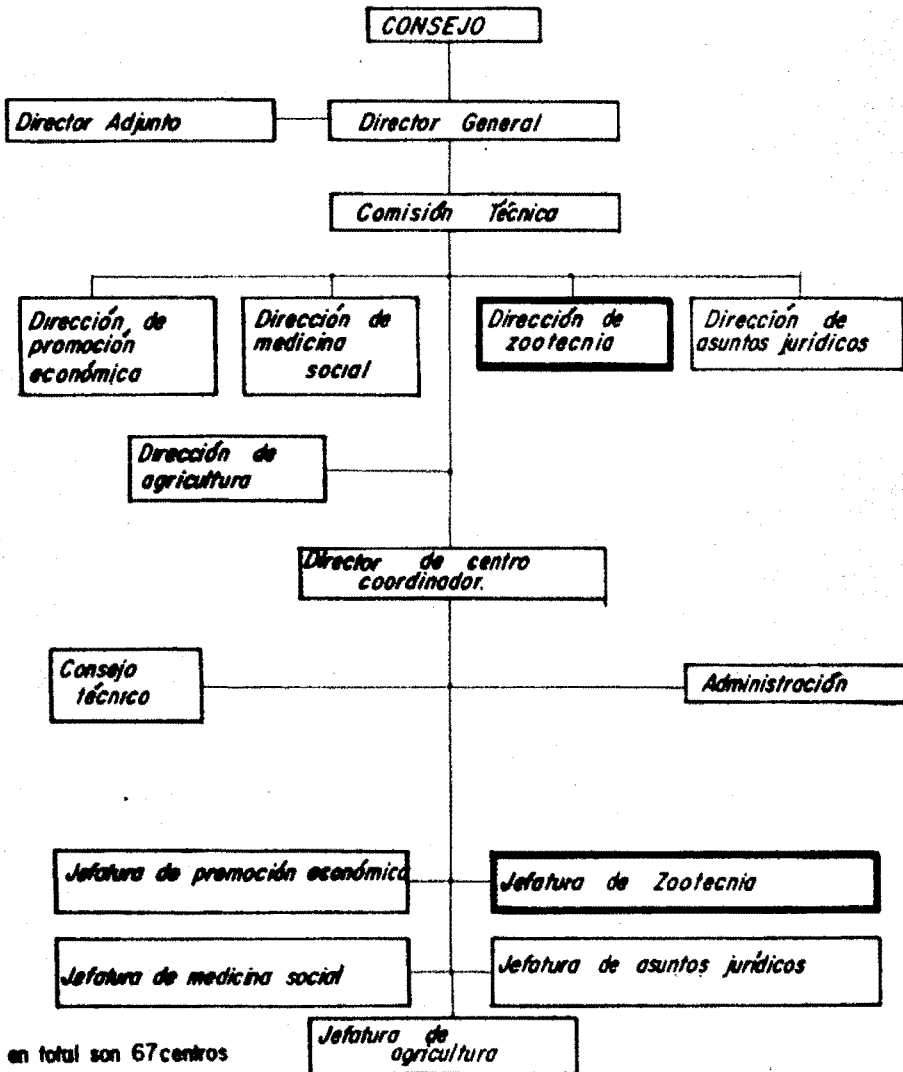


2 in.

**INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESA
ROLLO DE LA COMUNIDAD RURAL
Y DE LA VIVIENDA POPULAR
(I N D E C O)**



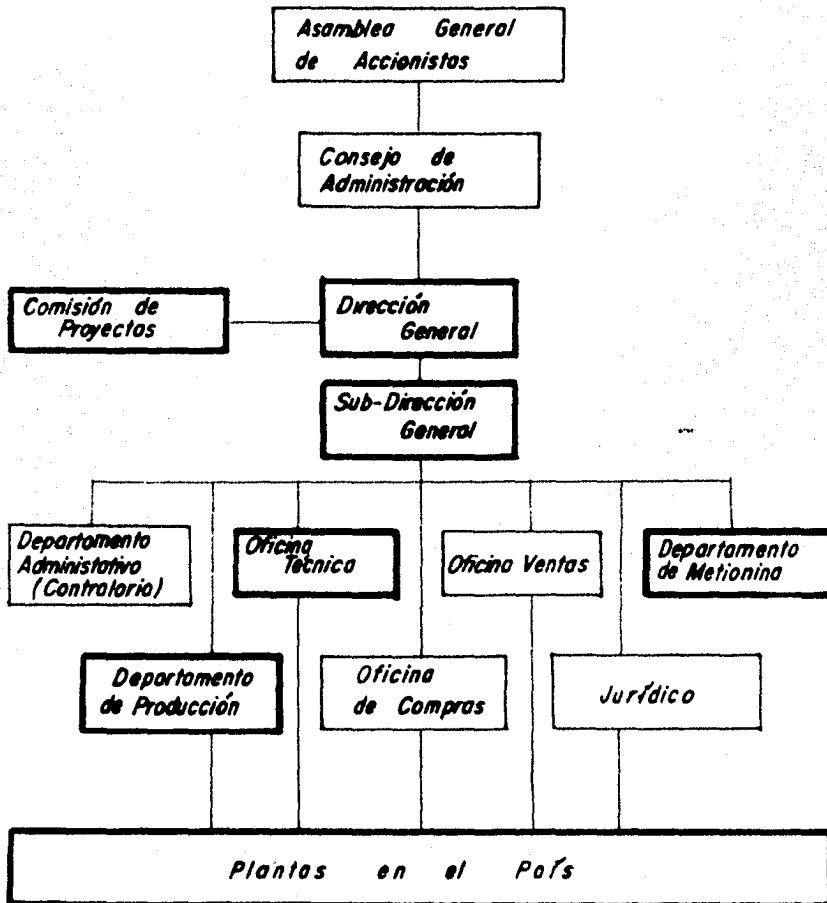
INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA (INI)



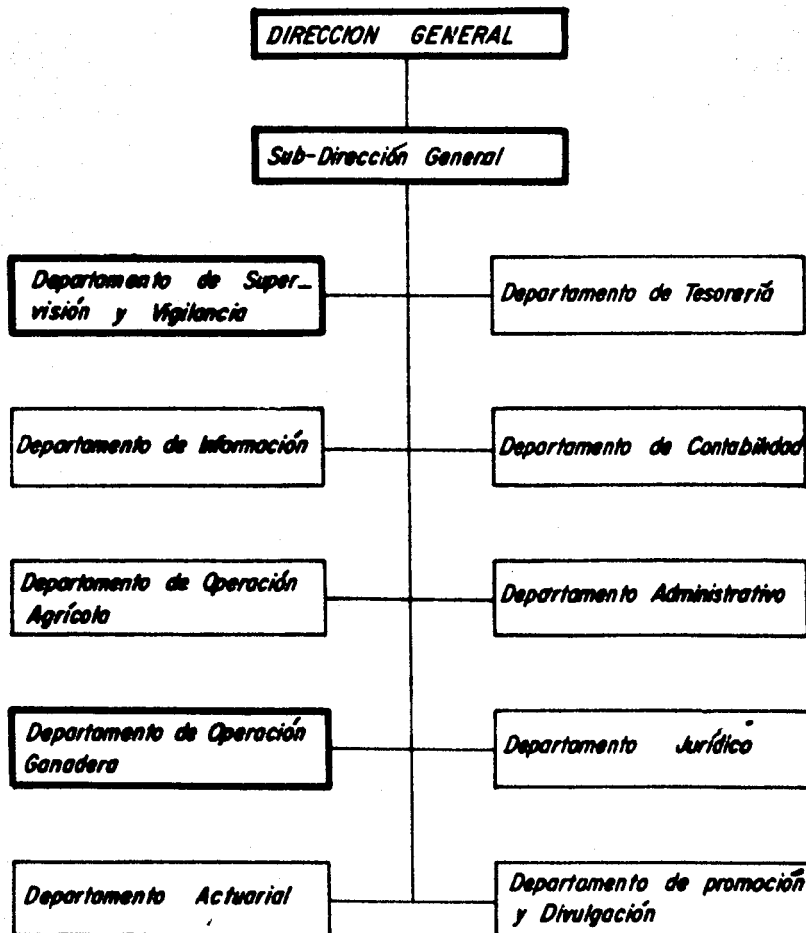
* en total son 67 centros coordinadores

ALIMENTOS BALANCEADOS DE MEXICO

S.A. de C.V. (ALBAMEX)

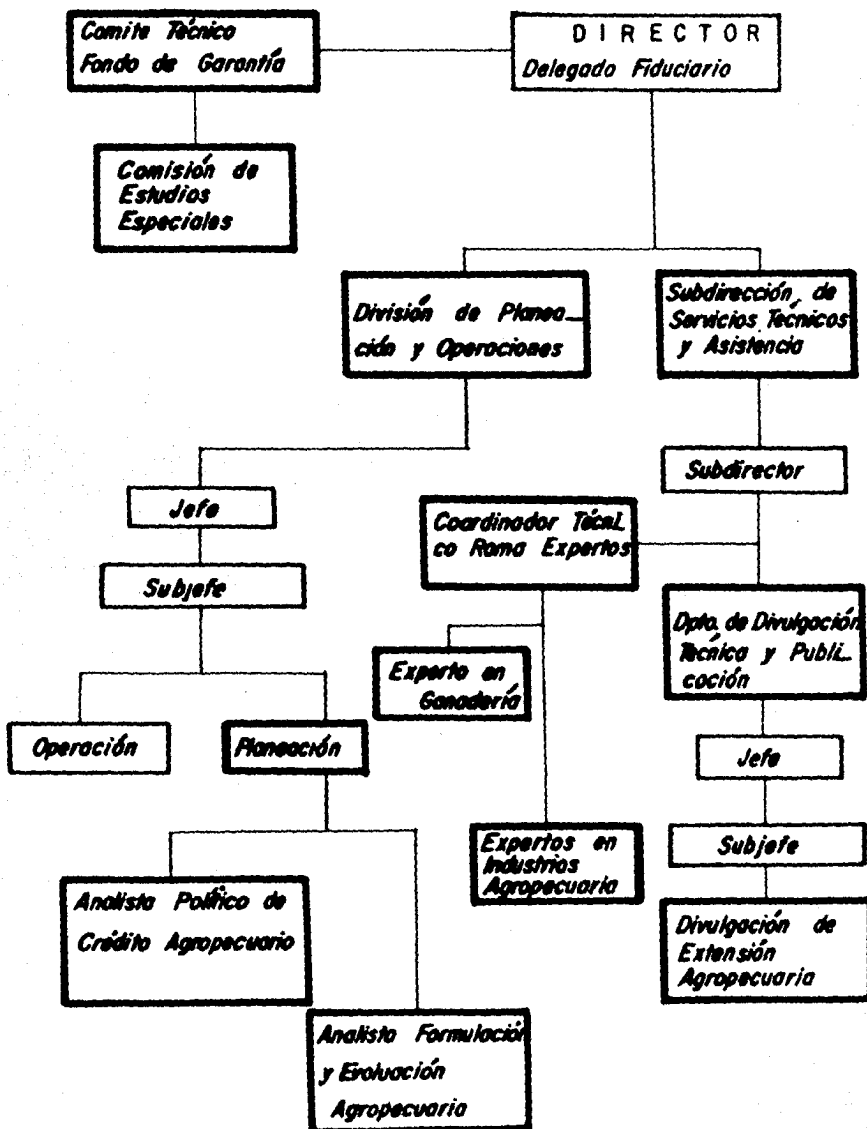


ASEGURADORA NACIONAL AGRICOLA Y GANADERA S. A. (ANAGSA)



FONDO DE GARANTIA Y FOMENTO PARA LA AGRICULTURA, GANADERIA Y AVICULTURA (FIRA)

250



IV.- DISCUSION

Habiendo realizado un modesto análisis de la participación del Médico Veterinario y Zootecnista, en el ámbito de la administración pública federal, nuestra discusión consiste en meditar con sinceridad y honestidad; si realmente nuestro actual plan de estudios está acorde con las necesidades que el país requiere acerca del tipo de profesional que actualmente egresa. Consideramos que las autoridades escolares en su actual preocupación por corregir la curricula académica deben tomar en cuenta -- dentro del renglón de las materias administrativas, el -- impulso tanto a la administración agropecuaria como a la administración pública, la primera en el renglón básico considerándola como esencia de la capacitación estudiantil en un lapso promedio de ocho hrs. de docencia a la -- semana y la segunda; que continúe en el plano optativo -- con cuatro horas de docencia semanales, independientemente de seguir impulsando la educación académica en el área social y económica.

Por lo que nuestras conclusiones versan en los conceptos que a continuación citamos

V.- CONCLUSIONES

Teniendo como objetivo que el presente trabajo -- sirva a la comunidad veterinaria en el momento presente y futuro para el desarrollo integral de nuestra profesión en el amplio campo de perspectivas que el Sector Público federal nos brinda, para así servir en parte a un mejor desarrollo en el campo profesional.

- 1.- Se estima la necesidad de hacer notar la importancia que representa para el actual egresado de la F.M.V.Z. tener los conocimientos suficientes de la administración pública y entender los procesos administrativos del gobierno federal a través de las diversas Dependencias donde se debe colaborar profesionalmente.
- 2.- Es útil que el estudiante de M.V.Z. conozca e interprete claramente las diferencias que caracterizan -- tanto a la administración pública como a la privada pues en ambos sectores prestamos nuestros servicios
- 3.- Tomando en consideración que el Médico Veterinario - Zootecnista en su mayoría laborará dentro de los programas agropecuarios de la burocracia Nacional, es -- conveniente que interprete como influye el sector burocrático como factor determinante en la administración pública.
- 4.- Independientemente de la labor técnica que todo veterinario desempeña dentro del gobierno es indispensable que conozca los conceptos de planificación, planes de desarrollo, tipos de presupuesto etc., con el fin de que la acción administrativa no intercepte -- las actividades técnicas. Por el estudio analizado -

concebimos que:

- 5.- La actual organización administrativa para el desarrollo agropecuario adolece de serias deficiencias - ya que existen entre ellas innumerables duplicidad de funciones técnico-administrativas.
- 6.- Después de haber analizado las funciones que pueden ejercer los Médicos Veterinarios Zootecnistas en las distintas dependencias del gobierno federal, nos damos cuenta del tipo de función a desempeñar en cada institución y por consecuencia el tipo de profesional que desde el punto de vista de capacitación y academia debe egresar de las Facultades y Escuelas de - - M.V.Z.
- 7.- Por consecuencia; con la conclusión anterior debemos agregar que al elevar la eficiencia de nuestros egresados y ocupar puestos ejecutivos se logrará una mayor eficacia en la elaboración, programación y ejecución de los proyectos que se lleven a cabo en materia pecuaria.
- 8.- Es necesario que la facultad analice su proceso de enseñanza aprendizaje y trate de adecuarlo a las necesidades actuales y futuras, así como a los reclamos de la sociedad, que requiere de nuestros servicios.

VI.- BIBLIOGRAFIA

- 1.- Bejar Navarro Raúl
Aspectos Generales de la Reforma Universitaria
Revista Mexicana de Ciencia Política No. 52
Facultad de Ciencia Política y Sociales.
U.N.A.M. México 1968
Págs. 173 a 179 -182 - 183
- 2.- Camarena Navarro Fco. José
Tesis Profesional : "Algunos Aspectos en la Integración de un Servidor Público"
Facultad de Comercio y Administración. U.N.A.M.
México 1968
Págs 17-21 64 a 76
- 3.- Carta Encíclica de Paulo VI
"Desarrollo de los Pueblos"
Número 53 Pág. 24
El Vaticano, Roma Italia 1968
- 4.- Castillo Rojas Alfredo
Aspectos Administrativos de los planes de Desarrollo
Revista Mexicana de Ciencias Políticas No. 60
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
U.N.A.M México 1970
Págs. 169-180
- 5.- Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad
Memoria del Primer Congreso Nacional de la Juventud
Revolucionaria de la Pequeña Propiedad

México 1973

Págs. 46-47

6.- Cruz Majluf Gerardo

¿Reformas a la Educación Rural?

Reforma Educativa y "Apertura Democrática"

Los Grandes Problemas Nacionales

Edit. Nuestro Tiempo la. Ed.

México 1972

Págs. 125-129

7.- Dwight Waldo

Administración Pública

Editorial Trillas

Primera Reimpresión

México 1974

Págs. 72-73

8.- Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia

Organización Académica 1975

U.N.A.M.

Inciso: Objetivos de la Facultad

S/ No. de Páginas.

9.- Fritz Mersteins Marx

"Elements of Public Administration"

Editorial Alex 1973.

Jukeles E.U.A.

10.- Gulick Luther

"Science Values and Public Administration"

Editorial I.A.P. 1974

New York, E.U.A.

- 11.- Hinojosa Ortiz Manuel
Ley Federal de Reforma Agraria (Comentarios)
Edit. Morales Hnos. Impresores, S.A.
México 1972
Págs 5 - 21
- 12.- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Discusiones sobre Planificación.
"Los sistemas de Planificación y la Administración Pública"
Siglo XXI 1966 1a. Ed.
Pág. 119
- 13.- Jiménez Castro Wilburg
Administración Pública para el desarrollo Integral
Editorial Fondo de Cultura Económica
Sección de Obras de Economía
1a. Edición México 1971
Capítulo III. - 6 Págs 148-178
Capítulo IV - A Págs 226-255
Capítulo IV - 8 Págs 304
- 14.- Laufenburger Henry
"Finanzas Comparadas"
Fondo de Cultura Económica
México 1951
Capítulo: Presupuestos
- 15.- Mendieta Y Nuñez Lucio
"Las cuatro innovaciones fundamentales de la Ley Federal de Reforma Agraria"
Monografía Agraria
Academia de Derecho Agrario de la Asociación Nacional de Abogados. Editorial Libros de México, S.A.

México 1971

Pág 18

16.- Muñoz Amato Pedro

"Introducción a la Administración Pública"

Fondo de Cultura Económica

Cuarta Edición

México 1966

Caps. I, II, IV.

17.- Pajestka Josef

"Mecanismos para la formulación y Ejecución de Planes"

Seminario Sobre los Aspectos Administrativos de la Planificación

Santiago de Chile 1970

Pág. 84

18.- Palerm Angel

"Planeamiento integral de la Educación de México"

Ediciones del Centro Nacional de Productividad

México 1969

Pag. 69

19.- Prebisch Raúl

"Hacia una Dinámica del desarrollo Latinoamericano"

Revista "Política" Los grandes problemas Nacionales e Internacionales (Documento Quincenal)

México Junio de 1966

Págs. 19 a 23

20.- Reforma Administrativa

Organo de la Asociación Nacional de Administradores Públicos. A.C. México, D.F. (Organo Mensual)

Nos. 2: Administración Estatal Pág 30 febrero 1966

- Nos. 4: Reforma Administrativa Nacional Pág. 16
5: La planeación como Requisito para el desarrollo Económico. pág 13.

- 21.- Retchkiman K. Benjamin
"Introducción al Estudio de la Economía Pública"
Dirección General de Publicaciones
Textos Universitarios
Instituto de Investigaciones Económicas
1a. Edición 1972. U.N. A.M. México D.F.
Capítulo V- Teoría General de Presupuestos
Pág. 283-291 a 301-308 a 335-340 a 345
- 22.- Riggs W. Fred
La Reforma Administrativa. Un problema de Balance
Dinámico. Revista Mexicana de Ciencia Política No
60
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
U.N.A.M. México 1970
Pags. 236-239
- 23.- Roscoe C. Martín
"Administración Pública"
Editorial Herrero Hnos. S.A.
1a. Edición México 1967
Capitulo III Pág. 207 a 226 Págs. 55-56
- 24.- Rozensztein Mario
Administración Pública y Desarrollo Político
Política y Administración Pública
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Serie Estudios No. 30
México. 1973
Págs. 57 a 74

- 25.- Secretaría de la Presidencia
Base Legal de los Organismos Descentralizados. Em--
presas de participación Estatal e Instituciones Na--
cionales de Crédito.
Dirección General de Estudios Administrativos.
México 1974 .
págs. 13 a 59
- 26.- Secretaría de la Presidencia
Boletín de Estudios Administrativos No.1
Dirección General de Estudios Administrativos
Redeción ; Abril de 1973
págs. 7 a 25
- 27.- Secretaría de la Presidencia
Carta de México No. 46
México 1974
Págs. 5 y 6
- 28.- Secretaría de la Presidencia (Oficialía Mayor)
Manual de Organización del Gobierno Federal I y II
2a. Edición 1971; Actualizada a 1974
Análisis de los organigramas de las Secretarías de
Estado. México D.F.
- 29.- Secretaría de la Presidencia
Prontuario de Disposiciones Jurídicas de las Depen--
dencias Centrales del Poder Ejecutivo Federal
Dirección General de Estudios Administrativos
México 1974
Capitulos II al XVII
- 30.- Simon A. Herbst
Smithburg W. Donal
Thompson A, Victor
Administración Pública

Editorial Letras, S.A.

1a. Edición en Español México 1968

Capítulo 17 Págs. 316 a 327

Capítulo 20 Págs. 375 a 398

31.- Warman Arturo

"Los campesinos, hijos predilectos del Régimen"

Editorial nuestro Tiempo 1a. Edición.

México 1972

32.- White C. Leonard

"Introducción al Estudio de la Administración Públi
ca" Editorial Cia. General de Ediciones

México, D.F.

33.- Zorrilla Martínez Pedro

La Administración Federal (Mecanismo de Coordina- -
ción)

La Administración Pública Federal

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

U.N.A.M.

Serie Estudios No. 26