

12 201



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN**

**ANALISIS DE LOS ELEMENTOS PARA LA
MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA MEXICANA CENTRALIZADA**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

P R E S E N T A :

FERNANDO CESAR PEREZ BELTRAN



MEXICO, D. F.

1990



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

ANALISIS DE LOS ELEMENTOS PARA LA MODERNIZACION
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA CENTRALIZADA

Página

Esquema de Trabajo

Introducción	1
I. El Marco Conceptual para la Modernización de la Administración Central	7
A. El Estado	7
1. Definición	7
2. Fines del Estado	9
3. Actividad del Estado	10
4. Formas de Estado y formas de gobierno	11
5. El Estado Mexicano	12
B. El Gobierno	13
1. Definición	13
2. El gobierno de la Federación	14
3. La forma de gobierno del Estado mexicano	16
4. Gobierno y Administración	17
C. La Administración Pública	18
1. Definición	18
2. La Administración Pública Central	22
3. Administración Pública, medio ambiente y reforma administrativa	23
4. La importancia de la Administración Pública y la modernización administrativa	25
II. Marco Histórico de la Modernización administrativa Mexicana	27
A. Las reformas del periodo 1821-1917	27
B. Las reformas administrativas de 1917 a 1964	29

C. La Comisión de Administración Pública (CAP) 1965-1970	32
D. El Programa Global de reforma administrativa 1971-1976	34
E. La Reorganización de la Administración Pública Federal 1976-1982	40
F. Planeación y reforma administrativa 1982-1988	42
III. Fundamentos para la Modernización Administrativa en México	45
A. La Modernización Administrativa en otros países	45
1. El caso Brasileño de modernización	45
2. Modernización del aparato de gobierno en Venezuela	57
3. La modernización administrativa de Francia	63
B. Conceptualización y alcance de la modernización	72
C. Estrategias y Tácticas de la modernización	76
D. La implantación de la modernización administrativa	84
E. La función de organización y métodos	92
F. Señalamientos al marco legal	99
IV. Propuestas para la Modernización de la Administración Pública Mexicana	101
A. La Reorganización Estructural	101
1. Situación actual	101
2. El adelgazamiento de la estructura gubernamental	110
B. La Reorganización de los Recursos Humanos	114
1. El Servicio Civil de Carrera	114
a. El modelo burocrático de Weber y el servicio civil	114
b. Definición de servicio civil	117
c. La Administración de Recursos Humanos	119
d. Consideraciones acerca de la implantación del servicio civil	123

C. La Reorganización de los Sistemas de Trabajo	136
1. La Simplificación Administrativa	136
2. Los Sistemas de Información y la Administración Pública	140
V. La Administración Pública Moderna	147
A. La Tecnología Informática y la Organización	147
B. Las Nuevas Organizaciones	151
C. La Administración Pública del Futuro	154
Conclusiones	160
Post-Scriptum	163
Comentarios al Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) en torno a la modernización	
La Administración Pública Mexicana en 1990	166
Bibliografía	174

INTRODUCCION

Hipótesis.

La Administración Pública Mexicana Centralizada como todos los sistemas de una sociedad dinámica, requiere de modernización, lo cual implica reorganizar su estructura, eficientar el uso de sus recursos humanos y, en consecuencia, adecuar los sistemas y procedimientos de trabajo al entorno económico prevaleciente.

La Administración Pública de México requiere cambios de fondo para poder cumplir de manera satisfactoria con los fines que se le han asignado de impulsar el desarrollo nacional y abatir los desequilibrios sociales, por lo que deberá hacerse uso de técnicas y tecnologías avanzadas - como una condición importante para aumentar la eficiencia y la eficacia de la denominada maquinaria gubernamental.

El presente estudio analiza el comportamiento histórico de la Administración Pública desde 1821 a la fecha y plantea alternativas para su modernización.

Objetivo General.

Analizar de manera objetiva la situación que guarda la Administración Pública Mexicana reconociendo las carencias y deficiencias que existen tanto en su estructura como en su operación y proponer en cada caso las posibles soluciones que se estimen apropiadas en el corto, mediano y largo plazo mediante un enfoque de administración moderna.

Objetivos Específicos.

- Coadyuvar al mejoramiento de la Administración Pública usando técnicas modernas.

- Señalar puntos de conflicto en la Administración Pública.
- Mencionar las acciones de modernización que lleva a cabo el gobierno.
- Sugerir modificaciones a la estructura administrativa.
- Señalar las ventajas de implantar el Servicio Civil.

Alcances y Limitaciones.

La modernización de la administración pública mexicana debe ser integral, coordinada y atenerse a los lineamientos de un Plan Nacional de gobierno, además de alcanzar a la totalidad de las dependencias de la ad ministración central. El cambio inducido debe ser un proceso permanente, consciente, racional y programado por medio del cual se adecúe la ad ministración pública para que posibilite la realización efectiva y acele rada de todos los objetivos estatales.

Las limitaciones propias al estudio fueron principalmente el acceso, disponibilidad y actualidad de la información, sobre todo aquella que se refiere a las publicaciones de tipo oficial.

Justificación.

Nuestra Nación presenta la existencia de un gobierno que ha decidido revisar seriamente la política de desarrollo seguida en los últimos años, en los que podemos encontrar algunas injusticias de tipo social. - Se plantea por ello la interrogante de como convendría organizarnos para afrontar los problemas de las próximas décadas, no sólo desde el punto de vista de eficiencia operativa sino buscando, al mismo tiempo, consoli dar y ampliar su legitimidad política y social.

Intenta de igual forma dar respuesta o adaptarse a las condiciones de un medio ambiente social y político que presiona en situaciones crecientes de organización, participación, toma de conciencia y capacidad de articular demandas. Y, además, intenta adaptarse también a los actua les procesos internacionales que nos obligan a ser más competitivos.

En otras palabras, el cumplimiento de los fines estatales trae consigo el surgimiento de nuevas demandas, para las cuales la estructura anterior no siempre ha estado o está, adecuadamente preparada. Las respuestas que el aparato estatal intenta dar resultan, por lo general, lentas, insuficientes, o poco eficaces ante las nuevas exigencias de la economía y de la sociedad. Asimismo, los recientes intentos de modernizar a la nación económica y políticamente para adaptarnos al nuevo contexto internacional deben ser complementados con la modernización del aparato administrativo público. Las razones anteriormente expuestas justifican el presente estudio.

Metodología.

Desde nuestro punto de vista, con relación a los cambios inducidos en la maquinaria gubernamental, se ha utilizado el método descriptivo--analítico o descriptivo-explicativo, como condición previa a la integración del presente estudio. El modelo propiamente descriptivo abarca los tres primeros capítulos, en los que esperamos proveer de un marco de referencia útil para el posterior análisis comprendido en los dos últimos capítulos. También resulta conveniente destacar que el estudio fue llevado a cabo siguiendo el enfoque de sistemas o "sistémico".

Estructura del Estudio.

En un periodo en el cual el cambio y la innovación de casi todas las facetas de la vida humana se han incrementado considerablemente o aun han constituido una norma constante, los gobiernos se enfrentan con la necesidad de adaptar sus maquinarias a nuevas condiciones, demandas y oportunidades.

Es así como el cambio en la administración pública es impostergable. Hoy, sin duda, se requiere de una mayor eficiencia y eficacia en la gestión gubernamental para hacer frente a las crecientes demandas colectivas y cumplir mejor los objetivos estatales. La estrategia del cambio -

en la Administración Pública Mexicana es la Modernización Administrativa, la cual se ajusta a los lineamientos que establece el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

La racionalización de la administración pública es un esfuerzo técnico, sí, pero es sobre todo una tarea política. Cada acto de modificación, simplificación o racionalización afecta intereses de los altos y -bajos niveles jerárquicos, posiciones gremiales, intereses individuales y colectivos. Por ello, el empeño permanente por modernizar nuestra - enorme maquinaria de gobierno suele enfrentar obstáculos que pueden llevar temporalmente al desaliento o a la frustración.

El cambio administrativo normalmente genera resistencias de muy variados tipos. Y precisamente una de las maneras más efectivas para encarar dichas resistencias consiste en difundir y comunicar ampliamente los objetivos, las metas y los propósitos de los cambios o reformas que se proponen. El estudio y difusión de los aspectos relacionados con la administración de la transformación gubernamental adquiere, así, una gran relevancia.

Sirva la modernización administrativa para transformar la Administración Pública Mexicana de obstáculo -que ha sido en ocasiones- en instrumento eficaz para promover el desarrollo económico, político y social de nuestra Nación.

Los temas contenidos en el capítulo primero se refieren a los principales aspectos conceptuales que sirven de base para la comprensión de nuestro tema de estudio: la modernización administrativa. Así, tenemos al Estado como elemento principal del proceso político; al Gobierno que se caracteriza por ser la representación del poder estatal; y, finalmente, a la Administración Pública, brazo ejecutivo del gobierno y ámbito -concreto en el que se desarrollan las acciones de modernización.

El segundo capítulo constituye una descripción de las más destaca--

das acciones de cambio administrativo que con mayor o menor intensidad - han sido llevadas a cabo desde 1821 hasta 1988. Los diversos intentos - se han efectuado con la finalidad de mejorar a la administración y adap- tarla a las cambiantes exigencias de los programas gubernamentales o de los acontecimientos históricos.

En el tercer capítulo, los temas se orientan básicamente a los as- pectos específicos de la reorganización de la maquinaria gubernamental, empezando con el estudio de casos. Dos de ellos (Brasil y Venezuela), - describen y analizan programas generales de reforma administrativa seme- jantes a los llevados a cabo en nuestro país, mientras el caso francés - se refiere a una reorganización específica, con acciones de mejoramiento y un entorno muy diferente al mexicano. Asimismo, demuestran la clara - vinculación entre estos programas de reforma y sus efectos, por un lado, y la situación política prevaleciente por el otro. El capítulo se com- plementa con otros elementos que son indispensables para la puesta en - marcha de los programas de modernización, tales como: el concepto de mo- dernización administrativa; las estrategias y tácticas; la instrumenta- ción e implantación; la importancia de la función de organización y méto- dos, y el marco legal.

Los señalamientos concretos de modernización administrativa para el caso mexicano están contenidos en el capítulo cuarto. La primera parte hace referencia a la evolución del aparato de gobierno, los cambios en su estructura y en los ajustes que requiere para responder con efectivi- dad a la actual situación político-económica. La segunda parte centra - su atención en el elemento más importante del entorno organizacional: los recursos humanos. El servicio civil se contempla como una alternativa - viable para mejorar el desempeño del personal público y, por ende, juega un papel destacado para modernizar a la administración. En la tercera y última parte se plantea, por un lado, la desregulación de las activida- des administrativas para hacer más ágil y expedita la prestación del ser- vicio público proporcionado a la ciudadanía, y por el otro, se dictan me- didas para hacer más racional el uso de los medios de procesamiento elec-

trónico de información disponibles y de aquellos que se necesitan adquirir.

El capítulo final sirve de orientación acerca de los posibles cambios y repercusiones que tendrán las organizaciones en general y la administración pública en particular, como resultado de la utilización de las tecnologías avanzadas. El objetivo de este capítulo radica en sensibilizar a los administradores sobre las transformaciones que puede sufrir el aparato de gobierno y prepararnos para asimilar dichas transformaciones de manera tal que la transición sea al menor costo político, económico y social posible, y, paralelamente, obtener máximos beneficios de los adelantos tecnológicos. Cabe destacar que pocos autores en materia de modernización han tocado el tema del uso de las tecnologías de punta como elemento decisivo dentro del proceso modernizador. En este sentido resulta sumamente novedoso el enfatizar la importancia del factor tecnológico para lograr de forma efectiva modernizar a la administración pública.

I. EL MARCO CONCEPTUAL DE LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL

A. El Estado

1. Definición.

El presente estudio está enclavado en un aspecto de la administración pública nacional, y ésta para poder existir, debe estar engranada - en un gobierno, el cual representa a un Estado.

La definición de Estado adquiere así una gran importancia, es por ello que citaremos las opiniones de algunos autores:

Según la concepción de Crossman (1) no hay un Estado que esté organizado conforme a la teoría y se pueden seguir distintos caminos para su formación. El Estado moderno no es como lo señalan los teóricos, sino - que su contenido y realidad desborda toda pretensión teórica de establecer un Estado conforme a un ideal determinado.

Para Jellinek, (2) "El Estado es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio".

En la concepción del Doctor Miguel Acosta Romero (3) el Estado "es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas".

(1) Crossman, R. Biografía del Estado Moderno, F.C.E., México, 1965, pp. 12-17.

(2) Jellinek, George. Teoría General del Estado, Compañía Editorial Continental, México, 1956, p. 145.

(3) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. p.40.

Sus elementos y características específicas son:

1. Es la organización política de una sociedad humana que corresponde a un tiempo y espacio determinados.
2. Su realidad está constituida por los siguientes elementos:
 - a) Una agrupación social humana, que viene a ser la población;
 - b) Un territorio, que es la realidad físico-geográfica;
 - c) Un orden jurídico;
 - d) Soberanía, que implica independencia y autodeterminación; y
 - e) Un gobierno.

En la acepción más generalizada y repetida que viene de etapas anteriores, el Estado aparece como una comunidad política o autoridad, formada por un poder soberano organizado sobre un territorio determinado. (4)

La vida social está en constante evolución y exige la intervención del Estado en formas cada vez más complejas, para orientar el desarrollo social.

El Estado ejerce una función rectora de la vida social y económica, aunque la sociedad a final de cuentas imprime sus propias modalidades a las instituciones en general. Desde que aparecen las primeras formas de organización política, mucho antes que el propio Estado, surge la administración como acción cotidiana, incesante y renovándose en forma constante, anterior a la legislación y a la jurisdicción. El aumento de la población extiende e intensifica las necesidades colectivas y reclama su satisfacción por los órganos públicos. Pero hoy el Estado lo ha invadido todo y nos hace pensar hasta qué punto es recomendable permitir su crecimiento y si es necesario incluso, reducir su ámbito de actividad.

(4) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, p.63.

El Estado no debe ser una facción que gobierna con exclusividad, ni una organización al servicio de grupos privilegiados. Su finalidad es servir a todos sin excepción, procurando mantener el equilibrio y la justa armonía de la vida social. La idea del interés público es determinante en las instituciones políticas. Favorecer a un grupo con detrimento de otro, es crear profundas desigualdades sociales, que el Estado debe empeñarse en hacerlas desaparecer o a lo menos atenuarlas.

2. Fines del Estado.

El Estado es una obra colectiva y artificial, creada para ordenar y servir a la sociedad. Su existencia se justifica por los fines que históricamente se le vienen asignando. El Estado existe para realizar esos fines, y se mantendrá en tanto se le encomienden esas metas.

El Estado es el ordenamiento total, en un determinado territorio, y regulado por fines que son el resultado de un proceso histórico. (5)

La exigencia lógica del Estado se precisa por los fines o propósitos que una sociedad organizada le ha venido señalando de acuerdo con su propia naturaleza.

En palabras de Juan Gascón Hernández, "la Administración es el Estado pensado en actividades. Fines de la Administración, son pues, todos los fines en cuanto el Estado actúa para su realización". Según este mismo autor, son fines de la administración los siguientes:

1. Finalidad de orden jurídico, incluidos el orden público y la justicia;
2. Finalidad de aseguramiento de la sanidad e higiene individual y social o, con fórmula más amplia, intervención en todos los aspectos

(5) Véase Jellinek, George. Op. Cit., p. 187.

de la vida física;

3. Finalidad de asegurar un mayor desarrollo intelectual y un perfeccionamiento moral de los individuos;
4. Finalidad de lograr una mayor riqueza nacional y de poner ésta al servicio de la nación;
5. Finalidad de asegurar un mínimo de vida decoroso para todos los individuos consagrando no sólo el derecho al trabajo, sino el derecho a la subsistencia cuando no se puede trabajar.

3. Actividad del Estado.

Herman Heller en su obra *La Soberanía* nos indica que "la realidad material que produce la unidad del Estado, consiste en que los individuos, de hecho, coordinan sus actividades hacia metas comunes".

A su vez, la actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar -jurídicas, materiales y técnicas-, que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de los órganos que integran la administración pública, tanto federal como local y municipal. (6)

La doctrina clásica y la legislación positiva han reconocido tres actividades esenciales del Estado para realizar los fines, las cuales se presentan a continuación:

- a) La función legislativa, la cual está encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado es el creador del orden jurídico nacional.
- b) La función administrativa, que es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación. En sentido -

(6) *Ibidem*, p. 17.

moderno el Estado es el promotor del desarrollo económico y social - de un país.

- c) La función jurisdiccional, que es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho.

Los servicios públicos son actividades que se proponen satisfacer - las necesidades generales en forma regular y continua. Existe una relación entre las funciones y los servicios públicos, todo ello para lograr la satisfacción de las necesidades sociales y mantener la armonía del vi vir social.

El Estado lleva a cabo la realización de sus fines por medio de las funciones. El Estado divide sus funciones, no sus fines. Estas funciones son encomendadas a los poderes públicos.

4. Formas de Estado y formas de Gobierno.

Como formas de Estado, podemos tipificar la monarquía, la república y dentro de ésta, la central y la federal, la confederación de Estados y algunas otras.

La forma de Estado atiende a la estructura total, la forma de Gobier no hace referencia a la preponderancia interna de uno de los órganos de gobierno.

La forma de Estado se refiere al todo y la forma de gobierno, a una parte de ese todo, o sea, los poderes u órganos del Estado que lo ejerci tan.

Ahora bien, la forma del Estado mexicano es de una república repre-- sentativa, democrática federal, compuesta de Estados libres y soberanos (autónomos según la teoría constitucional), en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación. (Art. 40 constitucio-- nal).

5. El Estado Mexicano.

Un Estado, especialmente aquel que emana de una revolución, consolida su legitimación sociohistórica en la medida en que va traduciendo en realidades los objetivos que recoge de su plataforma ideológica, en tanto que éstos se establecen como medios para resolver las demandas populares que le dieron origen. Este conjunto de objetivos implica a su vez la designación de instrumentos de acción o agentes de cambio de orden político, económico, social y administrativo, que deben orientarse a la traducción operativa de las metas que constituyen el proyecto de nación, que generalmente es recogido por la Carta Constitucional de cada país.

La capacidad jurídica, administrativa e institucional aparece, en última instancia, como el instrumento más importante con que cuentan los Estados modernos para legitimar democráticamente su cotidiano quehacer social.

Se puede decir que la capacidad política y administrativa del Estado Mexicano, en su aspecto potencial se establece y delimita en la Constitución de Querétaro.

A partir de la Constitución de 1917 se plantean importantes avances acerca de la función del Estado. El artículo primero señala que en México "todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución..". Además, establece un nuevo tipo de garantías para los grupos y clases sociales más débiles (el campesino y el obrero) y reservándose para la nación la titularidad exclusiva de ciertos derechos. Esta filosofía del Estado lo conceptúa como otorgante de derechos y obligaciones.

El artículo 27 establece la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas del territorio mexicano. El Estado es por esta razón el que genera la propiedad privada al transmitir el dominio de la riqueza natural a los particulares.

Asimismo, el Estado ha determinado conservar el dominio directo sobre los recursos y bienes naturales, pero pudiéndolos concesionar o no - para su explotación con las modalidades que juzgue convenientes. El Estado, entonces, tiene una amplia capacidad potencial para actuar como regulador de la economía.

Por otro lado, al Estado se le dió la capacidad de intervenir en - las relaciones laborales, que hasta entonces se consideraban del ámbito exclusivo de los particulares.

Otra atribución de gran importancia es la de atender a la salubridad general y la educación nacional.

De esta forma nos encontramos ante un nuevo proyecto de Nación, que se originó con la revolución de 1910. Este nuevo proyecto abandona el - concepto tradicional del Estado gendarme, y le atribuye características de Estado agente de cambio o Estado de bienestar, otorgándole para ello toda la capacidad política necesaria para cumplir su propósito.

B. EL Gobierno.

1. Definición.

Se puede definir el gobierno como el conjunto de las personas que - ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad. Es necesario añadir, sin embargo, que el poder de gobierno, estando ordinariamente institucionalizado, sobre todo en la sociedad moderna, está asociado normalmente a la noción de Estado. En consecuencia, con la expresión "gobernantes" se entiende el conjunto de las personas que gobiernan el Estado y con la de "gobernados", el grupo de personas que están sujetas al poder de gobierno en un área estatal.(7)

(7) Bobbio Norberto. Diccionario de Política. p. 743.

Existe una segunda acepción del término gobierno que se apega más a la realidad del Estado moderno, y que ya no indica solamente el conjunto de las personas que detentan el poder de gobierno, sino el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder. (8)

En este sentido, el gobierno constituye un aspecto del Estado. En efecto, entre las instituciones estatales que llevan a cabo la organización política de la sociedad y que, en su conjunto, constituyen lo que - de ordinario se define como régimen político, las que tienen la tarea de manifestar la orientación política del Estado son los órganos de gobierno.

Especificando con más detalle las determinaciones del concepto del gobierno, en relación con las funciones del Estado, debemos afirmar que el gobierno coincide con el Poder Ejecutivo, o mejor dicho con los órganos de la cúspide de ese poder, o sea con exclusión de todo el aparato - de funcionarios que tiene la tarea de colaborar en el funcionamiento de los servicios públicos, dando cumplimiento a las decisiones del gobierno, o sea la administración pública.

De esta definición se deduce también que los órganos legislativos y los judiciales no forman parte directamente de los órganos de gobierno, a pesar de que estos últimos ejercen su poder dentro de una competencia, - más o menos amplia y directa, según sea el caso, con los primeros. Naturalmente, el hecho de que los órganos legislativo y judicial concurren - al ejercicio del poder implica también que pueden delimitar y controlar en cierto modo la acción del gobierno.

2. El Gobierno de la Federación.

En México, el Gobierno Federal está constituido por los Poderes de

(8) Idem.

la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial (las entidades federativas - también tienen esta distribución).

En un régimen federal como el nuestro, existe una sola soberanía y diferentes potestades, o competencias, derivadas de la Constitución: la competencia federal; la competencia o potestad local, y la esfera municipal.

La competencia federal, local y municipal.-

a) El gobierno de la Federación.

Se ejerce a través de los poderes federales (arts. 39, 40, 41 y 49 de la Constitución), y que son:

El Poder Legislativo.

Lo integra un Congreso Federal dividido en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores. (arts. 50, 51, 52 y 56, constitucionales).

El Poder Ejecutivo.

Reside en el Presidente de la República (art. 80 constitucional), y es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por las Secretarías y Departamentos de Estado (arts. 90 y 92 de la Constitución), por la Procuraduría General de la República (art. 102 constitucional) y por el Gobernador del Distrito Federal (art. 73, fracc VI), así como por los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos Públicos (arts. 90 y 93).

El Poder Judicial Federal.

Este poder se integra por los siguientes órganos:

1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
2. Tribunales Colegiados de Circuito en materia de Amparo.
3. Tribunales Unitarios de Circuito en materia de Apelación.
4. Los Juzgados de Distrito.
5. El Jurado Popular Federal.

b) La competencia local, o de las entidades federativas.

En las entidades federativas encontramos también sistemáticamente - los tres poderes, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

El Legislativo lo constituye el Congreso Local, integrado por diputados locales de elección popular directa.

El Ejecutivo se deposita en el gobernador, el cual se elige mediante el voto popular directo. Además, cuenta con diversos organismos administrativos que lo auxilian.

El Judicial lo integran un Tribunal Superior de Justicia, Juzgados de Primera Instancia y Juzgados de Paz.

c) La competencia municipal.

El gobierno municipal está a cargo del Ayuntamiento, cuerpo colegial do que realiza fundamentalmente funciones administrativas, en algunos casos tiene facultad de iniciativa de leyes y en algunos otros cuenta con juzgados municipales.

3. La forma de Gobierno del Estado Mexicano.-

La forma de gobierno del Estado mexicano es de tipo presidencial por lo siguiente: (9)

(9) Acosta Romero, Miguel. Op. cit., pp. 56-57.

1. Se reúnen en una sola persona, Presidente de la República, las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.
2. No hay Primer Ministro, ni Gabinete que trabaje en forma colegiada y tenga responsabilidad política frente al Congreso.
3. El Congreso de la Unión no tiene facultad para censurar a los Secretarios de Estado, ni para hacerlos dimitir, tampoco la tiene respecto de los demás integrantes de la Administración Pública Federal, -central y paraestatal.
4. El Presidente de la República nombra y remueve libremente a los funcionarios de primer nivel de la Administración Pública Federal, central y paraestatal, y a numerosos funcionarios de niveles inferiores.
5. La suma de facultades que da la Constitución al Presidente de la República en todo su texto, es más amplia y variada que las que otorga a otros poderes de la Unión.
6. El refrendo ministerial no implica responsabilidad del Secretario -de Estado frente al Congreso de la Unión, ni limitaciones de fondo a las facultades y actividades del Presidnte de la República.

Además, la Constitución nada dice acerca de que el Congreso o sus -Cámaras tengan facultad para censurar y, en su caso, hacer dimitir a los funcionarios públicos.

4. Gobierno y Administración.

El poder público es un factor necesario para que una sociedad alcance sus fines, principalmente la realización del bien público.

La primera tarea importante del poder público es la tarea de gobierno. Consiste en la dirección u orientación en el encauzamiento general de las actividades públicas y privadas.

La segunda tarea importante es la Administración. Esta se ocupa de las actividades encaminadas a la satisfacción de las necesidades colecti

vas.

Gobierno y administración guardan relaciones estrictas y necesarias: el gobierno necesita de la administración para que sus propósitos alcancen realizaciones prácticas y la administración requiere que el gobierno asuma la dirección y orientación de los órganos públicos. El poder público es gobierno y es administración.

C. La Administración Pública.

1. Definición.

La organización del Estado debe ser eficiente y dar al público el - servicio adecuado a las necesidades que satisfacen. Esa organización pública y la acción que desarrolla se denomina la Administración Pública.- (10)

Para Leonard D. White, (11) "la administración pública consiste en todo aquello que tiene como finalidad la aplicación o realización de la política nacional".

Pierre Escoube ofrece una definición más amplia en estos términos: "la administración pública es el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales - dispone el Gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o los particulares y que determinan los poderes constitucionales, legalmente - dedicados a recoger y definir la política general de la Nación". (12)

En su sentido más amplio, la administración pública es el gobierno,

(10) Bonnard, Roger, Droit adm., 1955. Cap. VII. Sección II.

(11) White, Leonard D. Introduction to the study of public administration Fourth ed. 1946. The Ronald Press. Co. New York, I V. 616 p.

(12) Escoube, Pierre. Introducción a la administración pública, 1954.

es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina como se distribuye y ejerce la autoridad política, como se atienden los intereses públicos. (13)

Para Muñoz Amato (14) 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.

Asimismo, la administración pública federal es una organización que forma parte de la actividad del Estado. Depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y, por excepción, paraestatales, que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos.

La administración pública o conjunto de instituciones administrativas, comprende toda la actividad estatal, salvo las funciones legislativas, judicial o la de gobierno.

La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación.

Como se integra la Administración Pública Federal.

Corresponde a la administración pública, como ya hemos mencionado,-

(13) Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración pública. p.15.

(14) Ibidem, p.26.

llevar a cabo, concreta, continua y espontáneamente, la ejecución de las leyes administrativas que encierran los fines de interés general y que se traducen en mandar como autoridad y servir como administrador. De es te modo atiende, en el estricto marco de su competencia, a las grandes -necesidades de nuestra sociedad, por medio de una organización adecuada y con una actividad cada vez más intensa. (15)

La administración pública federal cumple sus funciones por medio de un conjunto de órganos jurídicos centralizados, desconcentrados y paraes tates, sujetos a normas jurídicas específicas en las cuales se precisa su organización, su funcionamiento y sus medios de control, de acuerdo - con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. D.O.F., del 29 de diciembre de 1976 y sus reformas.

Los elementos de la administración pública.

Como ya hemos visto, la administración pública es un conjunto de me dios de acción. A este respecto Wilson nos dice que la administración - pública concierne a la acción, o sea, al aspecto operativo del Gobierno. (16)

El profesor Escoube (17), en su obra, contesta a la pregunta de cua- les son los elementos de que dispone la administración pública para lo-- grar su finalidad, diciendo que estos elementos son de cuatro clases:

- a) Estructuras
- b) Procedimientos
- c) De material
- d) De personas

(15) Unidad de coordinación general de estudios administrativos. D.O.F. enero de 1977. Órgano dependiente de la Pres. de la Rep.

(16) Serra Rojas, Andrés. Op. cit., p.80.

(17) Véase Escoube, Pierre. Op.cit.

Los objetivos de la administración pública.

Para informar del campo de la administración pública aludimos a un importante comentario:

En opinión de José Antonio García Trevijano (Tratado de Derecho Administrativo T.I., Madrid, p. 183), la administración se preocupa:

Primero: De la planificación o programa a desarrollar por la administración pública.

Segundo: De las relaciones humanas entre el personal que integra la administración pública.

Tercero: De la organización y métodos que pueden conducir a una mayor productividad. En este sentido se preocupa de la coordinación entre los distintos elementos que la integran.

Cuarto: Examen desde un punto de vista humano y sociológico de la formación de las decisiones administrativas.

En la variedad de las actividades administrativas (en especial las del gobierno), pueden individualizarse dos atributos comunes: en primer lugar, el de ser actividades dependientes o subordinadas a otras que determinan y especifican las finalidades por realizar (actividades políticas soberanas y de gobierno); en segundo lugar, el de ser ejecutivas. Por eso se le identifica a la administración pública como función, vale decir como actividad-objetivo, y como organización, es decir, como actividad dirigida a asegurar la distribución y la coordinación del trabajo para una finalidad colectiva.

Administración directa e indirecta.

La administración directa es la que se ejerce directamente por los

órganos del Estado y se rige por normas de derecho público, en tanto que la administración indirecta es la que se ejerce por otros entes que pueden ser públicos y privados y se regulan por disposiciones de derecho - privado. (18)

2. Administración Pública Central.

Esta se conforma por (arts. 10 a 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal):

1. La Presidencia de la República. Arts. 80 a 93 de la Constitución y 1 de la Ley Orgánica.
2. Consejo de Ministros. Desaparece con la reforma al artículo 29 de la Constitución, adquiriendo nueva importancia la reunión de ministros, y jefes de departamento administrativo, atento el segundo párrafo del artículo 6 de la LOAPF.
3. Secretarías de Estado. Arts. 90 a 93 de la Constitución y 2, 26 a 42 de la Ley Orgánica.
4. Departamentos de Estado. 92 y 93 de la Constitución. Arts. 2, 26, 37, 43, 44 de la Ley Orgánica.
5. Procuraduría General de la República. Artículo 102 de la Constitución y artículo 4 de la Ley Orgánica.
6. Gobierno o Departamento del Distrito Federal. Artículo 73, fracc.VI de la Constitución y artículo 5 de la Ley Orgánica.
7. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Artículo 21 de la Constitución y 5 de la Ley Orgánica.
8. Dependencias administrativas centralizadas. Título II, Cap. I de la Ley Orgánica.
9. Dependencias administrativas desconcentradas. Artículo 17 de la Ley Orgánica.

(18) Serra Rojas, Andrés. Op. cit., p.88.

10. Comisiones especiales: comisiones administrativas intersecretariales. Artículo 21 de la Ley Orgánica creadas por acuerdo presidencial.
11. Delegaciones administrativas. Artículo 16 de la LOAPF. Reforma D.O. F. del 30-XII-1983.
12. Comisiones administrativas internacionales. Artículo 28 fracc. III de la Ley Orgánica.

3. Administración Pública, medio ambiente y reforma administrativa.

La estructura y operaciones de la administración pública (19) se relacionan con su medio ambiente más amplio, en lo social, económico y cultural, articula y afecta intereses a través de resultados reales, entendidos como los efectos de las políticas gubernamentales sobre la realidad social.

La capacidad de la administración pública se ve afectada no solamente por su estructura y desempeño, sino también por el modo en el cual se distribuyen sus funciones entre las partes estructuradas del sistema político, específicamente entre los órganos representativos.

La estructura de la administración pública o el acuerdo por el que comparte sus funciones con otras partes del sistema político (20), son consideradas causas de fracasos en ciertos aspectos de orden general o específico.

Las demandas efectuadas por el medio ambiente, así como los procedimientos e interacciones con la maquinaria gubernamental, pueden crear tensiones que causen una demanda para que se modifiquen las estructuras

(19) Para Leemans (Como Reformar la Administración Pública, pp. 29-32) es más acertado utilizar el término maquinaria gubernamental en lugar de administración pública.

(20) Recordemos que la administración pública es un subsistema del sistema político.

y los procesos, o bien el apoyo u oposición a tales cambios.

Cuando existe una discrepancia entre la capacidad y el desempeño de las políticas existentes, y el esquema deseado, se puede originar que algunas partes del sistema político deseen cambiar la estructura o el sistema en el cual se realizan las funciones.

Por otro lado, si algunas partes del sistema político consideran a la estructura existente o al sistema como satisfactorios, se opondrán a cualquier esfuerzo que promueva el cambio.

Es frecuente advertir el caso en que las partes estructuradas del sistema político tienen una percepción diferente acerca de la posible discrepancia que existe entre el sistema vigente y el deseado: algunos en consecuencia apoyarán y otros se opondrán al cambio organizacional.

La presión ejercida por diversas partes estructuradas del sistema político enfatiza la influencia que se ejerce por el medio ambiente político (participantes externos) sobre las reformas a la administración pública.

De forma semejante, aunque de una manera más remota e indirecta, puede ser ejercida una influencia en la administración pública por los grupos políticos y por la sociedad en su conjunto.

Algunos factores que influyen en el proceso de toma de decisiones de la administración pública son: 1) la estructura de la administración pública (y otras partes estructuradas del sistema político, tales como los cuerpos representativos), 2) los canales de comunicación y consulta establecidos con los grupos políticos y de interés.

Si los grupos de interés perciben una discrepancia entre la influencia que realmente ejercen y aquella que desean ejercer, o entre los resultados existentes y los deseados, pueden verse movidos a intentar un

cambio en la estructura de la administración pública, o en la forma de - distribución de funciones entre ésta y otras partes del sistema político.

Los grupos de interés tienden a obstaculizar los cambios que modifi can sus relaciones establecidas con estructuras anteriores. Este caso - se presenta en nuestro país con organizaciones agrarias, de petroleros, obreros y magisteriales principalmente.

El apoyo de un grupo público o grupo externo puede ser vital en el - robustecimiento de la posición o la ampliación de la jurisdicción de un participante individual o de un grupo en la administración pública.

Un grupo de la población puede apoyar la reforma en virtud de que - un ramo específico de la administración se encuentre insuficientemente - adaptado a las necesidades cambiantes; es así que la reorganización debe permitir realizar las tareas gubernamentales con mayor eficacia.

Una vez advertidos del posible descontento entre grupos amplios de población, los participantes (internos) políticamente sensibles pueden - buscar soluciones a través de la instauración de nuevas políticas, me- - diante cambios en la estructura gubernamental, en los sistemas y procedi- mientos, o por medio de la sustitución o mejoramiento del personal.

4. La importancia de la Administración Pública y la Modernización Administrativa.

Un indicador de la enorme significación que tiene la Administración Pública lo podemos encontrar en el hecho de que sólo un mínimo porcenta- je no mayor del cinco por ciento de la actividad total del Estado es lle- vada a cabo por los poderes Legislativo y Judicial, y la casi totalidad de esa labor corresponde a la función de gobierno y administración. (21)

(21) Serra Rojas, Andrés. Op. cit., p.79.

El Estado democrático federal y representativo moderno, atraviesa - en la actualidad por una de las más grandes transformaciones de su historia. Esta institución realiza sus fines y se justifica al contar con - una organización idónea, lo que significa una administración pública técnicamente eficiente, éticamente encauzada y apoyada en una definida y - justa política social.

Para Laureano López Rodó, "las características futuras de la administración, serán ciertamente diferentes a las de la administración de hoy". (22) Con respecto a esa nueva administración asevera: "Se puede - definir el sentido de esta evolución afirmando que tendemos hacia una administración de la programación, una administración de participación y - una administración de liberación y de promoción social".

Lo anteriormente expuesto pone de relieve la necesidad de una eficiente y sobre todo "eficaz" administración pública que soporte las cargas y demandas sociales. Los Estados modernos requieren -en general- de instituciones administrativas técnicamente adecuadas para responder satisfactoriamente a esas demandas. Las medidas de modernización administrativa adquieren, en este sentido, una especial importancia.

(22) Citado por Serra Rojas, Op. cit., p. 89

II. MARCO HISTORICO DE LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA MEXICANA

A. Las reformas del periodo 1821-1917.

Los primeros intentos de reforma en el México independiente iniciaron en 1821, para tratar de responder de alguna forma a su nueva situación política, económica y social.

Sin embargo, la mayoría de estos esfuerzos han resultado aislados, sin una relación de continuidad entre ellos, y no han respondido a los lineamientos de un plan integral, ni alcanzaron a instrumentarse de una manera completa, ya sea porque no contaron con el apoyo político y técnico adecuado o con las decisiones oportunas y eslabonadas que se hubieran requerido para su eficaz implantación. (1)

El periodo 1821-1917 se caracterizó por una enorme inestabilidad en la cual los principales intentos de reforma se dirigieron a restablecer los más elementales instrumentos de gobierno (Hacienda, Ejército y Policía, Tribunales de Justicia), es decir, las instituciones políticas indispensables en una nación.

Situación después de la Colonia.-

En esta época la administración pública se ejercería a través de cuatro ministerios: Interior y Relaciones Exteriores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Hacienda y Guerra y Marina. (2)

(1) Carrillo Castro, Alejandro. "La Reforma Administrativa en México, en Como Reformar la Administración Pública, p.201.

(2) Flores Caballero, Romeo. Administración y Política en la Historia de México, p.54.

El Poder Legislativo estaría dividido en las Cámaras de Diputados y Senadores. Los primeros serían elegidos por los estados con base en una población de ochenta mil, durando en el poder dos años. Los senadores, por su parte, eran elegidos por las legislaturas locales y renovados cada dos años.

Los abusos de poder de los gobernantes de la Colonia determinaron - que el Congreso tuviera, en la nueva Constitución (1824), facultades económicas y políticas muy superiores a las del Poder Ejecutivo.(3) El Congreso tendría sesiones una vez por año.

El Poder Ejecutivo estaría en manos de un sólo individuo en su carácter de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con un vicepresidente.

El Poder Judicial residiría en la Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito.

Entre 1848 y 1853 la administración pública y la nación en general, presentaban señales de desorden profundo, producto de la difícil situación política que originó la pérdida de una significativa parte de nuestro territorio. En una época caracterizada por levantamientos, cuartelazos, golpes de Estado, saqueos y pillaje, Santa Anna regresa al poder.

Una de las primeras medidas del gobierno dictatorial fue la expedición de las Bases para la Administración de la República. Las Bases reflejaban el deseo de los ministros para organizar al país de acuerdo a los principios centralistas pero, por el trauma de la pérdida del territorio y los constantes deseos de promover las actividades industriales, crearon un nuevo ministerio, el de Fomento, Colonización, Industria y Comercio. (4)

(3) *Ibidem*, p.57.

(4) Flores Caballero. Op. cit., p.95.

En la dictadura de Porfirio Díaz, la administración pública sufre - cambios trascendentales. Es conocido que en este prolongado periodo de gobierno, el general Díaz se dedicó principalmente a promover la construcción de la infraestructura necesaria (carreteras, ferrocarriles, plantas eléctricas y obras públicas) para propiciar la penetración del capital extranjero con la idea de desarrollar y modernizar al país. De esta manera se llevan a cabo importantes reformas administrativas técnicas y parciales como la institución del presupuesto anual y se dá lugar a la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. (5)

En 1917 se crea un nuevo tipo de órgano dependiente del Presidente: los Departamentos Administrativos. Se entiende por departamento administrativo a aquellos organismos diferentes de las Secretarías de Estado - que se encargan de realizar diversos servicios de apoyo al Sector Público.

En esa época le correspondieron las funciones de modernización administrativa al departamento de contraloría.

B. Las reformas administrativas de 1917 a 1964.

Las acciones más destacadas en materia de modernización fueron:

El citado departamento de contraloría, que funcionó de 1917 a 1934 y que tuvo entre sus funciones, la de realizar estudios tendientes al mejoramiento de la administración pública.

La Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 1927-1928. Esta fue creada debido a la situación caótica por la que atravesaba la administración del ramo. En su informe de labores expresa que la Secretaría de Hacienda ha sufrido profundas conmociones a partir de 1913; el personal y los sistemas habían sido objeto de numero-

(5) Carrillo Castro, Alejandro. Op. cit., p.204.

sas modificaciones y experimentos; no se obedecía a algún programa definido, careciéndose de unidad, de eficiencia y de economía. La duplicación de labores (fenómeno que sigue presente a la fecha) era una constante.

Las bases que la comisión consideró indispensables para reorganizarse el trabajo de la Secretaría de Hacienda, fueron: (6)

- I. La expedición de una ley, con carácter de constitucional, que delimite la competencia fiscal de la Federación, de los Estados y de los Municipios;
- II. La expedición de la Ley Orgánica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la del Código Fiscal Federal, y
- III. La revisión de todas las leyes, reglamentos y disposiciones fiscales vigentes, con la mira de codificarlas a fin de expedir nuevas disposiciones que formen un cuerpo homogéneo de mayor estabilidad.

De la labor realizada por la Comisión Reorganizadora, gran parte de la estructura de la Secretaría de Hacienda quedó trazada de manera definitiva.

El departamento del Presupuesto de la Federación, que funcionó de 1928 a 1932, y cuyas tareas fueron, entre otras, la de estudiar la organización administrativa y coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos. En 1932 estas tareas - las asume la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La creación en 1935 de las "comisiones de eficiencia" que servían para proponer modificaciones internas de las secretarías y se encargaban de racionalizar el aprovechamiento de sus recursos.

(6) Véase César A. Izaguirre. "Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1927-1928". RAP, núm. 7, enero-marzo, 1958, pp. 41-47.

La Comisión Intersecretarial se instituye en 1943 y tiene a su cargo "formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la administración pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el Erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos".

En 1946 se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa que fungió como órgano central de organización y métodos, coordinando a las dependencias centrales en sus programas de modernización administrativa. Otras funciones fueron hacer estudios de macro organización, sugerir al Jefe del ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública y asesorar en la materia a las entidades gubernamentales que lo solicitaran. Como en ocasiones anteriores, se careció del apoyo necesario para el cumplimiento cabal de sus objetivos.

De 1950 a 1964 se realizaron intentos aislados de reforma, como en el caso del Banco Central y las Secretarías de Obras Públicas, Defensa Nacional y Comunicaciones. En este mismo lapso se crearon las primeras unidades de organización y métodos para la revisión de la estructura de organización en las dependencias.

Para 1958 se crea la Secretaría de la Presidencia que absorbió las funciones de modernización administrativa de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Un análisis sistemático de estos cambios refleja que en su mayoría resultaron aislados; que no contaron con un margo global que les diera unidad y continuidad, por lo que no alcanzaron sus propósitos de una manera cabal y no siempre contaron con el apoyo político y técnico adecuados, ni con las decisiones de alto nivel y los recursos indispensables para su eficaz implantación.

C. La Comisión de Administración Pública (CAP) 1965-1970.

En el año de 1965 se crea la Comisión de Administración Pública al interior de la Secretaría de la Presidencia, y se integra por los directores de Planeación, Gasto Público, Inversiones y Consulta Jurídica de la mencionada dependencia.

Con la creación de la comisión se inician y sistematizan los esfuerzos de modernización administrativa con la intención de realizar en forma permanente la revisión y modificación de las estructuras administrativas del sector público.

La primera tarea de la CAP fue formular un diagnóstico del funcionamiento general de la administración pública y, posteriormente, definir la metodología y las prioridades de modernización administrativa. Llevó dos años a la comisión la realización del diagnóstico, mismo que llevó el nombre de Informe sobre las Reformas de la Administración Pública.

El diagnóstico elaborado por la CAP se avocó, sobre todo, en el análisis de funciones, en el análisis de sistemas y procedimientos y coordinación administrativa de la administración pública centralizada.

Los problemas que detectó el diagnóstico se refieren a la duplicidad y dispersión de funciones y a la falta de coordinación.

En cuanto a los procedimientos administrativos, los problemas que detectó el diagnóstico están comprendidos por las áreas de recursos materiales, recursos humanos y recursos financieros. Se analizaron, de igual forma, los niveles jerárquicos, las líneas de mando y los procedimientos administrativos.

El análisis de sectores detectó que la estructura y funciones de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, no correspondían a los objetivos de desarrollo económico y social, es decir, que no se en

contraban definidas su organización ni sus funciones conforme a la planeación.

Una de las conclusiones importantes a las que llegó la CAP fue el considerar imposible realizar una reforma administrativa de fondo a partir de un órgano central, por lo que recomendó que cada dependencia contara con una unidad interna de asesoría técnica permanente que, convencionalmente, tendría el nombre de "Organización y Métodos" (UOM). (7) - Las actividades asignadas serían: iniciar análisis de sistemas y procedimientos así como de simplificación de operaciones; asesorar a los funcionarios responsables de las mejoras internas en cada dependencia; analizar y planear la actividad administrativa; proponer sistemas de control adecuados y delimitar las funciones de línea y asesoría. Este tipo de unidades fueron apoyadas por la CAP en el periodo 1965-1970.

Otra de las medidas destacadas que surgieron a raíz de las actividades de la comisión fueron: 1) la elaboración de manuales de organización y procedimientos en los cuales se precisarían funciones, niveles jerárquicos, delegación de autoridad, y las operaciones fundamentales de la actividad administrativa. 2) la organización sectorial de la administración pública. 3) establecer mecanismos de coordinación para la formulación y ejecución de programas en algunos sectores básicos de la actividad económica, como el sector comercio exterior, el pecuario y forestal, y el agrícola. 4) estudiar la forma de poner en marcha sistemas de coordinación y comunicación intersecretarial.

En el aspecto de los recursos humanos, la CAP prácticamente recomendó la instauración de lo que se conoce como servicio civil al proponer una política que contemplara desde el ingreso al servicio del candidato (servidor público), hasta su jubilación o retiro. Desafortunadamente, una vez más no se llevan a cabo en su totalidad las propuestas de la co-

(7) Quiroga Leos, Gustavo. Organización y Métodos en la Administración Pública. p. 24.

misión, por carecerse del suficiente apoyo político y financiero.

D. El Programa de Reforma Administrativa 1971-1976.

Para 1970, fecha de la toma de posesión del ejecutivo por parte de Luis Echeverría, se muestran algunos signos de continuidad en lo que todavía eran incipientes intentos de reforma promovidos por la CAP. Sin embargo, el presidente entrante señala que más que cambios estructurales formales, el país requería un cambio en las actitudes. (8)

Como resultado de este nuevo intento por reformar la administración pública, surgen varias medidas tendientes a mejorarla a través de iniciativas de ley, reglamentos, decretos y acuerdos como la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, leyes que crean al CONACYT, al IMCE, así como la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

El 28 de enero de 1971 se crea el "Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal", a partir del cual surgen las Comisiones Internas de Administración (CIDAS) en cada una de las secretarías y departamentos de Estado, en las empresas de participación estatal y organismos descentralizados, con el propósito de plantear y ejecutar las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de objetivos y programas, y el incremento de la eficiencia en general de todo el sector público.

Los aspectos específicos a considerar por estas comisiones abarcaban los temas de sistemas de programación y presupuesto, normas jurídicas, - recursos humanos y materiales, información y evaluación y control, así - como procedimientos y métodos de trabajo.

(8) Carrillo Castro, Alejandro. Op. cit., p. 210.

La asesoría técnica para el planteamiento y la ejecución de las reformas correspondería a las unidades de organización y métodos.

Para lograr los propósitos de promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal, y la compatibilización de esos propósitos, se recurrió a la Secretaría de la Presidencia, la cual trabajó en estrecha relación con las comisiones internas de administración y con las unidades de organización y métodos.

Asimismo, el 11 de marzo de 1971 se realiza el "Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal".

Las mencionadas unidades tendrían como función, asesorar a los titulares en el señalamiento de objetivos, formulación de planes y previsiones y la determinación de recursos necesarios para cumplir las tareas que correspondiesen a cada entidad. La Secretaría de la Presidencia las asesoraría en el establecimiento de métodos y sistemas a fin de hacerlos compatibles.

Los dos anteriores acuerdos (28 de enero y 11 de marzo de 1971) fijaron las bases operativas del programa de reforma administrativa del Ejecutivo Federal.

El 12 de enero de 1972 se reformó el artículo 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y se previó la obligación de cada dependencia de contar con reglamento interior en que quedasen definidas las funciones de sus diferentes órganos, y con manuales administrativos en los que se recogiese su estructura orgánica y funcional.

Otro avance importante en cuanto a reforma administrativa fue el que se dió con el acuerdo presidencial del 16 de abril de 1974, que dispone la evaluación de las medidas adoptadas en cada institución, por medio de

visitas periódicas a cargo de la Secretaría de la Presidencia.

El Programa de reforma administrativa.

Con la reforma de la administración pública se pretendía:

1) El incremento de la eficiencia y eficacia en el aparato gubernamental, que implica a la vez, cambios estructurales y en los sistemas de trabajo; 2) concientizar al elemento humano de la importancia de su participación para lograr mejoras en el gobierno y sus organismos auxiliares; 3) la simplificación y agilización en trámites y servicios prestados por la administración pública, y 4) contar con personal adecuado y suficientemente capacitado, para llevar a cabo esta tarea.

Para lograr lo anterior se diseñaron once programas prioritarios que comprendían desde la implantación de la infraestructura necesaria para la reforma, hasta la racionalización de los sistemas de apoyo tales como: programación y presupuesto, contabilidad, recursos humanos y materiales e incluso los sistemas de organización y métodos. Estos once programas constituyeron el plan global de reforma conocido como "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976", y que se presenta a continuación:

1. Instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa. Se pretendía, con este programa, crear los organismos administrativos y los mecanismos de reforma administrativa, así como establecer sistemas de comunicación y coordinación para compatibilizar el proceso en su conjunto.

2. Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación. Con el fin de establecer las bases institucionales necesarias para la programación de actividades del sector público. Se crearon las unidades de programación para auxiliar a las dependencias en la determinación de objetivos, metas y proyectos.

3. Racionalización del gasto público. Este programa procuraba crear - los mecanismos permanentes para la programación, coordinación y control del gasto público, tanto en sus aspectos de inversión como en los de gasto corriente. Se estableció la subcomisión de inversión-financiamiento para combinar las funciones de autorización de inversiones de la Secretaría de la Presidencia y de financiamiento de la de Hacienda. Se implantó la técnica del presupuesto por programas.

4. Estructuración del sistema de información y estadística. Con el - propósito de lograr la integración de un sistema nacional de información y estadística a manera de contar con estadísticas confiables y oportunas que requiera la programación del desarrollo económico y social del país.

5. Desarrollo del sistema de organización y métodos. Cuyo objetivo - era revisar en forma permanente la estructura y procedimientos del sector público para mantenerlos adecuados a la programación, precisando funciones mediante la elaboración de manuales de organización.

6. Revisión de las bases legales de la actividad federal, Se trataba de una compilación y análisis de las normas jurídicas que regían la actividad administrativa del Poder Ejecutivo, con la finalidad de contar con un sistema jurídico administrativo coherente que respondiera a los requerimientos de la estrategia de desarrollo económico del país.

7. Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos del sector público. El cual buscaba una solución integral a los problemas que presentaba la administración y el desarrollo de recursos humanos, mediante sistemas de planeación, empleo, capacitación y desarrollo de - personal, administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales e información para la toma de decisiones.

8. Revisión de la administración de recursos materiales. Contenía propuestas para la racionalización y estandarización de políticas, normas y procedimientos de las adquisiciones, almacenamiento y utilización de ma-

teriales, tendientes a optimizar el gasto público.

9. Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos.- Cuyo objetivo radicaba en la optimización, racionalización y compatibilización de los recursos con que contaba el sector público en materia de procesamiento electrónico de datos e informática.

10. Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental. Con lo cual se pretendía lograr la eficiencia en los controles financiero-administrativos del Estado que permitieran evaluar adecuadamente las actividades realizadas en el sector público federal.

11. Macro reforma sectorial y regional. Programa que pretendía proporcionar a la administración pública los mecanismos que permitieran dirigir y concentrar sus recursos en el cumplimiento de sus objetivos sectoriales y regionales. Con este programa se avanzó con la creación de los comités promotores del desarrollo económico de los estados, que posteriormente se convirtieron en comités de planeación del desarrollo de los estados (Coplades).

Dentro de los logros alcanzados en este periodo se puede decir que en 1971 se concibió al sistema mismo de reforma con la elaboración de programas y bases legales, a la vez que se establecieron comités técnicos consultivos y se instituyeron las Comisiones Internas de Administración (CIDAS), las Unidades de Organización y Métodos (UOMS) y las Unidades de Programación. En el periodo 72-73 se instrumentaron y consolidaron los mecanismos de reforma. Para esa fecha, todas las 21 dependencias centrales y por lo menos 32 de las más importantes del sector descentralizado y de participación estatal tenían técnicas e instructivos para apoyar y consolidar el Plan, y habían organizado diversos programas de capacitación para el personal de organización y métodos.

En cuanto a las macro-reformas, estas tendieron a desarrollarse prin

principalmente en 4 direcciones: (9)

a) Cambios incrementales (creación de nuevos instrumentos y organismos públicos) para el cumplimiento de nuevas funciones y para la coordinación de los aspectos técnicos. Se constituyeron o reorganizaron más de 50 organismos destinados básicamente a cumplir nuevas funciones, o a coordinar y compatibilizar otras ya existentes pero dispersas, entre los que destacaron el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (que posteriormente desaparece y cuyas funciones las absorbe el Banco Nacional de Comercio Exterior y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial) y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los trabajadores (INFONAVIT).

b) Simplificación y coherencia de las normas legales. Se refieren a las bases jurídicas para propiciar reformas, como los cambios en las normas orgánicas del Poder Ejecutivo: Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, Ley de las Secretarías y Departamentos de Estado, y diversas leyes orgánicas de otros organismos existentes, como la de Reforma Agraria, Aguas, de Petróleos Mexicanos, del Instituto Mexicano del Seguro Social, etcétera.

c) Reformas técnicas a los diversos sistemas de apoyo. Algunos de estos sistemas, como el de Organización y Métodos, el de Orientación e Información al Público, el de Sistematización de Datos, etcétera, se conformaban por unidades aisladas que trabajaban en diversas dependencias, y no tenían relación ni comunicación entre sí. Se otorgaron bases jurídicas comunes para estas tareas, y también se constituyeron comités técnico-consultivos, con el objeto de integrar estas unidades. Se lograron resultados positivos.

d) Reformas específicas en el sistema de recursos humanos. Se intenta

(9) Ibidem, pp. 222-223.

ba impulsar el cambio de actitudes y el mejoramiento de las aptitudes de los recursos humanos con que contaba el Estado, y para ello se estableció la Comisión de Recursos Humanos del Sector Público, cuya labor fue - la coordinación de las disposiciones sobre la materia que se manejaban - en forma dispersa en las distintas dependencias, así como el estudio de las mejoras que eran necesarias de imprimir al sistema. Los logros más significativos fueron: reformas técnicas y de procedimientos en los sistemas de capacitación y remuneración; la simplificación del catálogo de empleos -que databa de 1936-; se inició el levantamiento de un censo de empleados públicos; y se creó un mecanismo de coordinación para las tareas de capacitación de empleados de base de las distintas dependencias.

E. Reorganización de la Administración Pública Federal 1976-1982.

En el anterior programa de reforma se sentaron las bases legales y administrativas para llevarla a cabo.

El segundo programa abarca el período 1976-1982, y se orienta a una mayor perfección de la metodología y los mecanismos administrativos, a - la implantación de un sistema de organización sectorial y a facilitar el establecimiento de un sistema de planeación.

El marco legal.

Las bases jurídicas de la reforma que se implantan en este período fueron principalmente:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Diario Oficial del 31 de diciembre de 1976.
- Acuerdo que asigna al Ejecutivo Federal la unidad de coordinación - general de estudios administrativos. Diario Oficial del 3 de enero de 1977.

- Acuerdo mediante el cual las entidades de la administración pública paraestatal en él aludidas se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o departamento administrativo que se determina. Diario Oficial del 17 de enero de 1977.
- Acuerdo por el que se modifica la estructura de la comisión de recursos humanos del gobierno federal. Diario Oficial del 31 de enero de 1977.

La Ley Orgánica.

Esta se considera como el instrumento legal más importante que se pone en marcha durante el periodo 76-82. Con la Ley se derogó la referente a las Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, que reglamentó durante 18 años la administración pública. Además, se pretendía suprimir las duplicaciones existentes en las funciones, precisar responsabilidades y simplificar las estructuras de la administración centralizada. Entre las innovaciones más trascendentes que introduce la Ley están: (10)

- a) Establecer las bases para proceder a la implantación de la organización sectorial.
- b) La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- c) Se institucionaliza la programación de actividades y acciones de la administración pública y el establecimiento de prioridades, objetivos y metas para poder distribuir los fondos del Estado de manera más racional.
- d) Se adopta la figura jurídica de la desconcentración administrativa.
- e) Se establece la obligación de las secretarías de Estado y departamentos administrativos de publicar en el Diario Oficial su manual de organización y su manual de servicios al público.

(10) Quiroga Leos, Gustavo. Op. cit., pp. 47-48.

- f) Se concede al Presidente de la República la atribución de establecer convenios de coordinación con los gobiernos locales.

Se puede decir que esta etapa fue de consolidación de los principales mecanismos de reforma administrativa, y de integración de los distintos niveles del sector público.

F. Planeación y reforma administrativa 1982-1988.

Anteriormente, los programas de reforma administrativa eran puestos en marcha mediante sus propios lineamientos. Una característica importante que distingue al programa de reforma de 1983 (que para esa fecha ya se le empieza a conceptualizar como "Modernización Administrativa"), es precisamente su conducción y orientación mediante un plan nacional de gobierno.(11)

Los principales instrumentos jurídicos modificados a partir de 1982 son las reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27, 28 y 115 de la Constitución, las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la creación de la Ley de Planeación.

En el renglón administrativo, la Coordinación General de Estudios Administrativos, al desaparecer la estructura de organización de la Presidencia de la República, transfirió sus funciones a la Coordinación General de Modernización Administrativa, que finalmente transfiere las funciones a la Dirección General del Servicio Civil dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

(11) Para las esferas gubernamentales mexicanas los términos "Reforma y Modernización Administrativa" son prácticamente iguales. En este sentido resultan interesantes los comentarios del Dr. Chanes Nieto sobre la ambigüedad de estos términos (ver el Financiero, lunes 10 de agosto de 1988, p.86). En nuestro concepto sí existen algunas diferencias que haremos notar (véase *infra* Conceptualización y alcance de la modernización).

Las más importantes medidas tomadas durante este periodo de gobierno (1982-1988), en materia de modernización fueron:

a) La reorganización de las secretarías de Estado (lo cual implicó, desafortunadamente, el crecimiento del aparato burocrático, que más tarde por razones económicas y de racionalidad administrativa se tuvo que reducir. (12)

Con las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se cambia la denominación de algunas secretarías, se añaden nuevas funciones y se crean y desaparecen otras.

En "respuesta" a las demandas de renovación moral de la sociedad, - surge la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que entre otras funciones tiene: planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; realizar auditorías en las dependencias y entidades de la administración pública federal; recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos; y conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos, para constituir responsabilidades administrativas.

Dentro de este proceso de reorganización tres secretarías de Estado cambian su nombre y funciones: la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas cambia a Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; la - Secretaría de Comercio aumenta sus funciones y se convierte en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; y la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial que cambia a la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal.

Finalmente, se añaden nuevas funciones a cuatro secretarías de Esta

(12) El 15 de diciembre de 1987 se dictaron las medidas del Pacto de Solidaridad para hacer frente a la crisis económica. Una de esas medidas contempló la reducción de 150,000 puestos de confianza del sector público.

do: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

b) La reforma municipal para la descentralización (artículo 115 constitucional).

Esta medida proporciona las bases jurídicas para incrementar la capacidad de gestión del municipio, otorgándole facultades en los renglones jurídico-político, económico, administrativo y social.

c) Un primer intento serio de implantar el Servicio Civil como tal, con la creación de la comisión intersecretarial del servicio civil y más tarde con la creación de la Dirección General del Servicio Civil.

d) El servicio público de banca y crédito.

Este servicio se inicia el 10. de septiembre de 1982, al nacionalizarse la banca privada. En esa misma fecha se implanta el control generalizado de cambios y se convierte al Banco de México en organismo descentralizado. Para el 30 de diciembre de 1982 por decreto presidencial se publica la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en la cual se establece que este servicio será prestado por instituciones de crédito constituidas como sociedades nacionales de crédito. La aplicación de la Ley corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

e) El programa de simplificación administrativa.

Otra de las medidas más trascendentes de reforma, llevadas a cabo durante este sexenio fue el Programa Nacional de Simplificación Administrativa. Mediante este programa se buscó ordenar la actividad de la administración pública y volverla más eficaz, por medio de la reducción de las operaciones en los trámites y servicios que ésta presta en atención a los ciudadanos.

III. FUNDAMENTOS PARA LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA EN MEXICO

A. La Modernización Administrativa en otros países.

El estudio de las diversas situaciones de reforma efectuadas alrededor del mundo resulta sumamente aleccionador para nuestro país en su difícil tarea de elaborar nuevos programas o modificar los ya existentes.

Para efectos del presente estudio se han seleccionado tres países: Brasil, Venezuela y Francia. Los dos primeros presentan programas de reforma similares a los llevados a cabo en nuestra nación y ejemplifican la realidad reformadora Latinoamericana. Por otro lado, Francia se ha caracterizado por promover importantes cambios en su aparato de gobierno y ha enfrentado fuertes oposiciones internas a las reformas, lo que presupone un contexto político muy distinto al Latinoamericano, proporcionando nuevos elementos de análisis en la materia.

1. El caso Brasileño de modernización.

Breve reseña histórica.

En la década de los 30 se inició en Brasil el ciclo de reformas administrativas.(1) La característica reformista más marcada del periodo inicial que se extendió hasta mediados de la década de 1940, fue el énfasis en la reforma de los medios (actividades de administración general) más que en la de los propios fines (actividades sustantivas).

En el mencionado periodo, el DASP (Departamento Administrativo de Servicio Público) fue el líder indiscutible de la reforma, y en gran me-

(1) Véase de Souza Wahrlich, Beatriz. "La Reforma Administrativa en la América Latina", en Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas.

dida su ejecutor.

Las principales áreas objeto de aquella reforma fueron:

1. La administración de personal (teniendo al sistema de mérito como piedra angular de la reforma).
2. La administración de material (en particular su sistematización e inventario).
3. El presupuesto y la administración presupuestal (con la introducción de la concepción de presupuesto con un plan de administración).
4. La revisión de estructuras y la racionalización de métodos.

La reforma buscaba, de este modo, el aumento de la eficiencia por medio de la redefinición de las atribuciones de los departamentos; de la racionalización de sus estructuras, métodos y normas de trabajo; de la adecuación de sus recursos financieros, materiales, equipos e instalaciones; del reclutamiento, selección y perfeccionamiento del personal bajo la protección del sistema de mérito.

En este primer periodo, se le dió a la reforma una orientación nítidamente autocrítica e impositiva y sumado a su preocupación casi exclusiva por la administración de los medios, contribuyó decisivamente para que la administración pública asumiese la imagen de un sistema cerrado.

Los aspectos positivos de este periodo de 1930 a mediados de la década de 1940, son:

La creación de un pequeño grupo de especialistas en administración.

Divulgación de la teoría administrativa originada en los países más adelantados de Occidente (sobre todo los Estados Unidos, Inglaterra y Francia).

Difusión de ideas modernizadoras de administración, entre las cuales

destaca la introducción de la noción de eficiencia, la preocupación por el sistema de mérito para ingresar al servicio público y la concepción del presupuesto como plan de trabajo. (2)

Institucionalización del entrenamiento y perfeccionamiento de los funcionarios públicos.

El reinicio de los esfuerzos reformistas de 1952.

En 1952, el presidente Vargas encarga a un grupo de sus asesores la elaboración de un amplio proyecto de reforma administrativa, que básicamente consistía en lo siguiente: (3)

- Introducción de modificaciones simplificadoras y modernizadoras en el funcionamiento (normas y métodos), especialmente en la administración financiera, contable y presupuestaria.
- Centralización de la orientación superior en el Presidente de la República.
- Descentralización de la gestión en todos los niveles con fortalecimiento del primer nivel de gestión -los ministros de Estado-, a los cuales estarían subordinadas o vinculadas todas las unidades administrativas ejecutivas.
- Planeamiento y coordinación (organización de los instrumentos adecuados al ejercicio de esas funciones por el Presidente de la República y por los Ministros de Estado).
- Reforma de base de la administración federal (reagrupamiento de las actividades ministeriales en 16 en vez de 10 ministerios).

Otros 6 órganos darían asistencia técnica al Presidente de la República. Todos los órganos autónomos estarían vinculados a ministerios de

(2) Como se puede apreciar, la reforma administrativa de personal fue la contribución más significativa de la época.

(3) De Souza Wahrlich. Op. cit., p. 238.

acuerdo con los principios de homogeneidad y del alcance del control).

Creación y actuación de la CEPA.

Bajo la gestión del Presidente Kubitschek se creó la Comisión de Estudios y Proyectos Administrativos (CEPA). (4) Dicha comisión de alto nivel tenía la función de asesorar al presidente en materia de reforma administrativa y en ese quinquenio presentó dos estudios y elaboró y presentó seis proyectos principales y diversos proyectos subsidiarios, además de varios proyectos de decreto y de ley destinados a complementar la reforma contenida en los proyectos principales.

Los estudios se referían:

Al descongelamiento de la Presidencia de la República, y:
A la constitución del Ministerio de las Fuerzas Armadas. (5)

Los proyectos principales de la CEPA fueron: (6)

1. Reglamento de la Secretaría de la Presidencia de la República.
2. Creación del Ministerio de Industria y Comercio.
3. Creación del Ministerio del Interior, que se desprendió del Ministerio de Justicia y Asuntos Internos.
4. Creación del Ministerio de Minas y Energía.
5. Creación de los Ministerios de Transportes y Comunicaciones, que se desprendieron del de Caminos y Obras Públicas.
6. Normas para la elaboración, ejecución y control presupuestarios.

- (4) Ochs, Smil y Loureiro Pinto, Aluizio. "Modernización y Reforma Administrativa del Gobierno Federal Brasileño", en Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas. p. 292.
- (5) Recuérdese que gran parte de la historia político-administrativa de Brasil ha estado influenciada de forma determinante por las fuerzas armadas.
- (6) De Souza Wahrlich, Beatriz, Op. cit., p.242.

Durante el gobierno de Kubitschek se tomó además otra medida reformativa: la creación de la Comisión de Simplificación Burocrática (COSB).

Esta comisión tendría como tarea efectuar estudios sobre:

- Delegación de competencia.
- Estructuras y rutinas de los ministerios.
- Fijación de responsabilidades.
- Reagrupamiento de funciones.
- Supresión de órganos innecesarios.

Sin embargo, la COSB no llegó a tener un impacto efectivo sobre la administración, en donde intentó funcionar operativamente.

Anteproyecto de Reforma Administrativa de 1962.

Durante el gobierno del presidente Joao Goulart se retomaron los estudios administrativos de alto nivel con la creación del cargo de Ministro Extraordinario para la reforma administrativa, para el cual fue nombrado el diputado almirante Amaral Peixoto, y cuyo grupo de trabajo llegó a ser mejor conocido como la Comisión Amaral Peixoto.

La comisión abordó mediante el llamado "Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Administrativo Federal" los siguientes aspectos de reforma administrativa:

- a) Organización de la Presidencia de la República, del Ministerio de Hacienda, del de Industria y Comercio, del Ministerio de Justicia y Asuntos Internos, abordando incluso, a propuesta de la CEPA, el desdoblamiento de este Ministerio en dos (Justicia e Interior).
- b) Organización de todos los restantes ministerios.
- c) Normas presupuestarias y financieras.
- d) Normas para la implantación e institucionalización del planeamiento.
- e) Normas para la preservación y revalorización del sistema de mérito.

- f) Normas y métodos de trabajo para la administración federal en general.

Es importante hacer notar que el gobierno de Joao Goulart fue derrocado al poco tiempo ya que sus medidas reformadoras afectaban los intereses de los militares.

Los estudios elaborados por la Comisión pese a no conseguir el consenso general del Poder Legislativo no por eso constituyeron un esfuerzo estéril. Por el contrario, el anteproyecto de Ley Orgánica fue retomado luego por otros reformistas durante el gobierno de Castello Branco.

Con excepción de la importante reforma del Ministerio de Hacienda y del Sistema Tributario Nacional, planeada e implantada de 1962 a 1966, - solamente en 1967 se reinició de manera efectiva el camino de la reforma, mediante el Decreto-Ley 200.

Concepción y estrategia de la reforma. La elaboración del Decreto-Ley - 200.

El 25 de febrero de 1967 fue expedido el Decreto-Ley número 200,(7) ley básica de la reforma administrativa de ese entonces. La ley cuenta con 215 artículos, agrupados en catorce títulos, cuyo título II explica los principios fundamentales de la reforma, que son:

- a) Planeación
- b) Coordinación
- c) Descentralización
- d) Delegación de competencia
- e) Control

(7) Ibidem, p. 257.

El título III del Decreto-Ley 200 trata de la planeación, presupuesto por programa y programación financiera. Por su parte el título IV - trata sobre la supervisión ministerial, misma que es ejercida con el apoyo de los órganos centrales.

Según el título V, las actividades de apoyo (personal, presupuesto, estadística, administración financiera, contabilidad y auditoría y servicios generales) deben ser organizados bajo la forma de sistema.

Las normas de administración financiera y de contabilidad, son objeto del título X.

Las directrices básicas referentes al personal civil (donde también se dispone sobre el DASP y se destaca el asesoramiento superior de la administración civil) son definidas en el título XI.

El título XIII establece que la reforma administrativa deberá ser - profunda, para ajustarse a las disposiciones del Decreto-Ley, y procesarse por etapas. Su orientación, coordinación y supervisión corresponden al Ministerio de Planeación y Coordinación General.

En el título XIV se trata de las medidas especiales de coördinación referentes a ciencia y tecnología, política de salud, abastecimiento, y la integración de los transportes y las comunicaciones.

Por último, según el título VII del Decreto-Ley número 200, habrfa - dieciseis Ministerios, a saber: (cuadro 1)

El Decreto-Ley número 200 fue modificado por la Ley número 6036, - del primero de mayo de 1974.

En virtud de esa ley, el Ministerio de Planeación y Coördinación General fue suprimido, siendo creados en la Presidencia de la República, - el Consejo de Desarrollo Económico y la Secretaría de Planeación, misma

que tendría la función de asistir al Presidente en materia de modernización administrativa.

CUADRO 1
MINISTERIOS BRASILEÑOS SEGUN EL DECRETO-LEY 200

Sector Político	Ministerio de Justicia Ministerio de Relaciones Exteriores
Sector de Planeación	Ministerio de Planeación Coordinación General
Sector Económico	Ministerio de Hacienda Ministerio de Transportes Ministerio de Agricultura Ministerio de Industria y Comercio Ministerio de Minas y Energía, y Ministerio del Interior
Sector Social	Ministerio de Educación y Cultura Ministerio de Trabajo y Previsión Social Ministerio de Salud Ministerio de Comunicaciones
Sector Militar	Ministerio del Ejército Ministerio de Marina Ministerio de Aeronáutica

Fuente: Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas.

Como conclusión, hay que señalar que si la administración centralizada (Ministerios) creció mucho en las últimas décadas, pasando de 7 unidades en 1930 para dieciseis en 1974, todavía creció más la administración descentralizada, cuyo número de sociedades mixtas, empresas públicas y fundaciones llegó a ciento sesenta y cuatro.

Metodología de la reforma. Organos responsables y métodos adoptados.

La responsabilidad central por la reforma corresponde a la Secretaría de Modernización y Reforma Administrativa, (8) que integraba la Se--

(8) Datos de 1974.

cretaría General del Ministerio de Planeación y Coordinación General, hoy integrado a la Secretaría de Planeación de la Presidencia de la República.

La SEMOR tiene, entre otras responsabilidades: (9)

- a) Participar en coordinación con los órganos responsables de la formulación y acompañamiento de los Planes Nacionales de Desarrollo.
- b) Acompañar y coordinar la implantación y operación eficientes de los sistemas instituidos por el Decreto-Ley 200-67, principalmente el de planeación, presupuesto y modernización administrativa.
- c) Examinar y encaminar a la aprobación superior las alteraciones de las estructuras básicas y de procedimientos internos de órganos y entidades del Poder Ejecutivo.
- d) Contribuir para la modernización de la administración federal, directa e indirecta, mediante la divulgación de doctrinas y técnicas.

Existe una coordinación especial de la SEMOR con el Departamento Administrativo de Personal Civil (DASP). Aparte, la SEMOR se coordina, en cada ministerio, con la respectiva Secretaría General, todo esto para efectos de implantación de la reforma.

Criterios estratégicos para la elaboración e implantación de la reforma.

- 1) Concepción sistemática. Llevar a cabo un plan amplio e integrado de acción reformista y modernizadora, consagrando la interdependencia de las partes, bajo la coordinación central.
- 2) Gradualismo en la ejecución (ejecución del plan por etapas).
- 3) Selectivismo en la ejecución (definición de las prioridades teniendo en cuenta las necesidades más apremiantes de reforma y modernización).

(9) Véase Ochs, Smil y Loureiro Pinto, Aluizio. Op.cit., pp.329-330.

- 4) Contratación de instituciones y empresas consultoras para llevar a cabo el esfuerzo reformista.

Principales obstáculos encontrados.

En este país se encontraron, entre otros, los obstáculos naturales a la implantación del sistema de mérito en una administración habituada al favoritismo.

Asimismo, el tamaño del país, el subdesarrollo económico y la sucesiva insuficiencia de recursos humanos debidamente capacitados, los presupuestos federales crónicamente con déficit, todo esto contribuía aún más para aumentar las dificultades con que se enfrentaba el movimiento reformista.

Resultados obtenidos.

Entre los resultados positivos obtenidos destacan la redistribución de las funciones ministeriales, la creación de ministerios por desdoblamiento para atender necesidades más específicas, el descongestionamiento de la Presidencia de la República, la mejora en la coordinación, la descentralización en la ejecución, así como la transferencia de tareas de sentido local a los estados y municipios.

Otras acciones destacadas fueron la aplicación de los principios de economía y eficiencia en la simplificación de rutinas para mejorar el desempeño administrativo y el entrenamiento de más de 25,000 funcionarios (agentes de la reforma) que incluía a grupos colocados en la base de la jerarquía o en el primer escalón de la jefatura.

Por otro lado, fue activada la implantación de los sistemas administrativos de apoyo, especialmente los de planeación, presupuesto y administración financiera y auditoría.

A partir de 1967 se asume una nueva tendencia hacia la flexibilidad administrativa y un tratamiento diferenciado a los problemas administrativos en función de las prioridades definidas y de las peculiaridades de cada programa. La burocracia adquirió así la forma de un sistema abierto, más sensible que en el pasado.

El Programa Nacional de Desburocratización en Brasil.

Este programa fue creado en julio de 1979, con el objeto de dinamizar y simplificar la administración pública brasileña.

Uno de los objetivos principales del programa era la reversión de la tendencia histórica de la administración pública hacia la excesiva e innecesaria centralización, el formalismo exacerbado y la ineficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Algunos de los resultados obtenidos por el programa fueron:

- La expedición de 300 actos normativos con base en los principios del programa.
- Se suprimieron más de 600 millones de documentos por año, que eran exigidos anteriormente por las distintas dependencias del gobierno.
- Fueron firmados y llevados a cabo 3 mil actos de delegación de facultades en los distintos niveles de la administración para lograr desconcentrar y abreviar la solución de los asuntos.

Estas acciones lograron reducir los costos para los sectores público y privado, obteniéndose un ahorro de aproximadamente 4 mil millones de dólares anuales, lo que provocó un cambio de actitud de los ciudadanos para con la administración pública.

El programa brasileño de simplificación fue el resultado de dos factores: primero, el estado de saturación burocrática; y segundo, el proceso político de democratización que se desarrolló en el país.

La desburocratización en Brasil la definimos como un esfuerzo para adecuar leyes, procedimientos y mentalidades al momento y circunstancias actuales. La prioridad del programa fue reducir trabas burocráticas que afectaban la vida de las personas y las actividades de las empresas brasileñas.

Las medidas adoptadas perseguían, más concretamente:

1. Contribuir a mejorar la calidad del servicio público prestado a la ciudadanía.
2. Reducir la intervención gubernamental en las actividades de empresarios y ciudadanos, mediante la descentralización del proceso decisorio, la simplificación de las labores administrativas y la eliminación de trámites y requisitos innecesarios.
3. Intensificar la instrumentación de los trabajos de la reforma administrativa, de conformidad con el Decreto-Ley No. 200 del 25 de febrero de 1967.
4. Evitar el crecimiento innecesario del aparato administrativo federal.

Algunas lecciones de la experiencia brasileña en materia de reforma y simplificación han sido:

- a) Las reformas a la administración requieren de una base conceptual y programática.
- b) El núcleo central debe ser lo más reducido posible. Pocas personas, velocidad de acción y acceso a las personas en posiciones clave del gobierno.
- c) Se deben estimular y utilizar intensivamente los órganos de comunicación social.
- d) La burocracia gubernamental no es el único, pero sí el más importante apoyo de la reforma y la simplificación administrativa.
- e) El apoyo y legitimidad de la reforma administrativa es el resultado directo de las metas logradas y la identificación de la población con la causa.

- f) La agenda de la reforma administrativa debe ser objetiva y pragmática. La población permanentemente debe tener la sensación de que se están logrando metas.

2. Modernización del aparato de gobierno en Venezuela.

El inicio de los esfuerzos en materia de reforma administrativa en Venezuela puede situarse en el año de 1958 con la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) establecida como oficina permanente adscrita a la Presidencia de la República, y a cuyo cargo ha estado la orientación y conducción de todos los programas y proyectos de reforma administrativa. (10)

Sin embargo, el hecho de que antes de 1958 no se hubiera realizado ninguna transformación sistemática de la administración pública de Venezuela no implica que no haya sufrido cambios; por lo contrario, quizás uno de los cambios más profundos en su organización se produjo en los años posteriores a 1930.

En 1930, la organización de la administración central estaba básicamente conformada por siete ministerios, y en el periodo que va de 1930 a 1950 se crearon seis nuevos despachos ministeriales.

El crecimiento desmesurado y sistemático de la administración pública no sólo afectó a la administración central, sino también a la administración descentralizada, la cual creció vertiginosamente en un periodo de 40 años, reflejo de la sucesiva intervención del Estado en la vida económica y social.

Ahora bien, los diez primeros años de la reforma administrativa -

(10) Brewer Carías, Allan-R. "La Experiencia de la Reforma Administrativa en Venezuela, 1969-1975" en Leemans. Op. cit., p. 228.

(1958-1968) no obstante haber alcanzado resultados positivos, se caracterizan por la ausencia de un diagnóstico de la realidad administrativa y de una planeación previa a la orientación global de la reforma. (11)

En junio de 1958 se crea la Comisión de Administración Pública, cuya labor en el periodo 1954-1974, puede describirse en tres etapas, correspondiendo la primera y la segunda, al periodo que concluye en 1969 y la tercera al subsiguiente periodo 1969-1975.

La primera etapa se caracterizó por la utilización de firmas consultoras extranjeras norteamericanas, las cuales con ayuda de personal venezolano, produjeron cuatro informes básicos.

La segunda etapa de labores de la Comisión entre 1961 y 1969 se caracterizó por la concentración del trabajo de la misma en un área particular de la reforma, la de la administración del personal al servicio del Estado.

El trabajo de la Comisión durante esta década, se concentró básicamente en prestar asesoría esporádica a los diversos organismos públicos en el ámbito microadministrativo y en desarrollar el sistema de administración de personal, aun sin contar con respaldo legislativo, pues si bien el proyecto de Ley de Carrera Administrativa elaborado fue presentado al Congreso en 1959, el órgano legislativo no respaldó la iniciativa gubernamental (12) y sólo sancionó la ley en 1970.

Una de las labores que le correspondió realizar a la Comisión a par

(11) En este caso encontramos similitud con la experiencia mexicana de reforma, véase Carrillo Castro, Alejandro. "La Reforma Administrativa en México", en Leemans. Op. cit., p. 201.

(12) Aquí se evidencia la necesidad de que los intentos reformadores cuenten con el suficiente respaldo de las altas esferas de decisión y de poder.

tir de 1969 (tercera etapa) fue diagnosticar la situación que guardaba - la administración pública, para establecer una estrategia adecuada hacia el futuro.

La Estrategia de la Reforma Administrativa.

Una de las características más importantes de la estrategia del proceso de reforma administrativa que se reinició en 1969, fue la ausencia de una formulación rígida preconcebida. Es también de destacarse la ausencia de toda injerencia de asesores o expertos extranjeros o de la labor de empresas consultoras, pues al estar íntimamente vinculada la reforma administrativa al proceso de desarrollo nacional, dicha estrategia debe responder a la situación y exigencias del país y por lo tanto ser elaborada por nacionales, teniendo en cuenta la realidad del país. (13)

Tres ideas guiaron los elementos estratégicos de la reforma: en primer lugar, la idea de que la administración pública debe ser el instrumento por excelencia del proceso de desarrollo económico social; en segundo lugar, la idea de que la reforma administrativa debe ser un proceso planificado, hasta el punto de hacer equivalentes los términos reforma administrativa y planificación administrativa; y en tercer lugar, la idea de que la reforma de la administración pública la debe realizar toda la administración pública y no sólo un órgano político administrativo, recogiéndose así el criterio de participación en el proceso de reforma.

Como consecuencia de la vinculación de la reforma administrativa - con el proceso de desarrollo, surgió clara la necesidad de una estrecha vinculación entre las actividades relativas a la reforma y el sistema de planificación económica y social. Esta exigencia de la estrategia definida, ya se había evidenciado desde los inicios del periodo constitucional del Presidente Caldera cuando por decreto núm. 28 del 9 de abril de

(13) Brewer Carías, Allan-R., Op.cit., pp. 233-234.

1969, se adscribió la Comisión de Administración Pública a la Oficina - Central de Coordinación y Planificación (Cordiplan).

Por primera vez en los planes de la Nación, el IV Plan de la Nación 1970-1974, contuvo un capítulo especial relativo a la reforma administrativa, en el cual se esbozaron los criterios que guiaron las acciones de planificación administrativa entre 1970 y 1972, siguiéndose así la orientación general que se había venido observando en América Latina. (14)

El Plan, estableció que "las nuevas y difíciles tareas que se asignan al Estado venezolano, sólo podrán ser asumidas y ejecutadas exitosamente, si paralelamente se procede a realizar una profunda transformación de la anticuada estructura administrativa, de los deficientes sistemas - administrativos y de los complicados procedimientos actualmente existentes, para ajustarlos y adaptarlos a las nuevas realidades; y, si además, se procede agresivamente a estructurar un estatuto de la función pública y un eficiente sistema de administración de personal." (15)

Conforme a este primer elemento de la estrategia, es evidente que - se optó por un enfoque global de la reforma administrativa. Este primer elemento estratégico condujo inexorablemente a un segundo elemento: la - reforma administrativa, no podía seguir siendo un proceso consistente en medidas aisladas y esporádicas, sino que tenía que obedecer a un plan ge neral que respondiera a las exigencias de la planificación del desarrollo económico y social.

Un tercer elemento configuró la estrategia de reforma adoptada, y - este fue el criterio de que la reforma administrativa no podía ser un - proceso impuesto desde afuera de la administración pública, sino que de-

(14) Ibidem, p.236.

(15) En este Plan venezolano se establece claramente la necesidad de que la modernización sea integral (y en especial para México), sin descuidar ninguno de los aspectos estructural, de sistemas de trabajo, ni de su personal.

bía ser un proceso en cuya planificación y ejecución participara toda la administración pública: "La reforma de toda la Administración Pública, - sólo puede hacerse por toda la Administración Pública". (16)

En este sentido, se establecen en los Ministerios, Institutos Autónomos y demás establecimientos públicos, Consejos de Reforma Administrativa y Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa (OCRA).

El tercer elemento de la estrategia para la reforma administrativa tenía por objeto lograr la participación de todos los niveles administrativos en el proceso, mediante la configuración de un sistema, y a través de esa vía, comprometer a todos los funcionarios directivos en el mismo.

Con el objeto de darle la debida uniformidad al proceso, de manera que su planificación respondiera a los mismos criterios, se planteó la necesidad de que se dictaran unos "lineamientos generales de la reforma administrativa".

Tácticas de la Reforma Administrativa.

La labor de la Comisión de Administración Pública se caracterizó - por la definición de la estrategia a seguir en el proceso de reforma, y por la búsqueda de consolidación de la voluntad política evidenciada por el Presidente Caldera de llevar a cabo la reforma. En esta fase preparatoria fue necesario poner en práctica diversos elementos tácticos para - mantener un interés permanente de los altos niveles del Ejecutivo Nacional en el proceso.

Uno de los elementos tácticos esenciales en el proceso de reforma, - era no sólo la existencia de una unidad administrativa especializada con experiencia en el campo, sino de una unidad con posibilidad de tener ac-

(16) Brewer Carías. Op.cit., p. 239.

ceso a los altos niveles de decisión del gobierno y con una relativamente amplia autonomía de acción.

Para que la Comisión pudiera orientar y conducir el proceso de reforma administrativa, de una manera adecuada, existían dos elementos tácticos de relevancia, a saber: por una parte, el que se asegurara al director de la CAP acceso al Presidente de la República y al Consejo de Ministros, y se le garantizara a la Comisión total autonomía de acción en la preparación de la estrategia de reforma; y por la otra, el que se aprobara previamente un decreto reglamentario de la Comisión de Administración Pública, en el cual por primera vez se regularan sus atribuciones.

Por otro lado, respecto de los Consejos de Reforma anteriormente señalados, su principal aporte fue el de servir de elemento táctico para difundir las ideas reformistas y comprometer, así fuera formalmente, a los ministros y directores de los organismos, en su realización.

Esta difusión masiva de las ideas reformistas, las cuales buscaban anular la resistencia burocrática natural frente al cambio administrativo, aunado al entusiasmo que comenzaba a surgir en las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa, produjo la necesidad de que el presidente Caldera dictara los Lineamientos Generales de la Reforma Administrativa en 1970. La importancia de dicho acto fue fundamental desde el punto de vista táctico, pues significó un evidente fortalecimiento de la decisión política del presidente, quien ratificó todo su respaldo a la CAP.

Los lineamientos destacaron claramente dos enfoques a realizar paralelamente en la planificación de la reforma administrativa: el enfoque macroadministrativo y el enfoque microadministrativo.

En el campo macroadministrativo, la programación se ordenaba llevar a cabo bajo tres ángulos: la reforma estructural (organización), la re-

forma funcional (sistemas instrumentales), y la reforma de la función pública (administración de personal público).

Entre 1970 y 1972 se realizó el diagnóstico de la administración nacional y se elaboró el plan de la reforma estructural y funcional. Dicho Plan no abarcó la reforma de la función pública, pues en ese campo, el único que había sido exhaustivamente trabajado en la Comisión en la década de los sesentas, se pasó de la programación a la ejecución en septiembre de 1970 al aprobarse por el Congreso la Ley de Carrera Administrativa.

En el campo microadministrativo, en un trabajo realizado entre las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa y la CAP, durante 1970 se elaboraron propuestas de reforma interna en diversos ministerios, las cuales en general no recibieron aprobación del Congreso.

La política de participación en el proceso de reforma a través de los Consejos de Reforma Administrativa y de las Oficinas Coordinadoras de la Reforma Administrativa en todas las unidades públicas, desarrollaron el sentimiento de que la reforma la "hacían" estas unidades y que esta no era impuesta desde afuera. Sin lugar a dudas, la instalación de Consejos y Oficinas de Reforma fueron un valioso elemento táctico.

Puede decirse que la etapa de programación de la reforma administrativa estaba virtualmente concluida a comienzos de 1971, con la incorporación al Proyecto de Ley de Presupuesto para 1971 de las reformas internas de los ministerios y con la presentación al Ejecutivo del Informe Preliminar sobre la Reforma Administrativa.

3. La modernización administrativa de Francia.

El caso del Ministerio de Obras Públicas Asuntos Urbanos y Vivienda.

El Ministerio de Obras Públicas es uno de los más antiguos, más pres

tigiosos y más poderosos de la administración francesa e integra la base de un grand corps, el cuerpo de ingenieros civiles. (17)

Antecedentes de la Reforma.

La creación en enero de 1966 del Ministerio de Obras, Asuntos Urbanos y Vivienda se derivó de la fusión de dos unidades administrativas anteriormente independientes: el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y el Ministerio de la Vivienda.

Para el tiempo de la fusión, el ministerio era responsable de dos - ámbitos amplios de actividad: vivienda, es decir, todo lo relacionado - con el sector de construcción, y desarrollo urbano, lo que implicaba el inicio y el control de toda intervención del gobierno central en el nivel urbano.

Además de dos direcciones de apoyo (personal y presupuesto) el Ministerio contaba con tres direcciones operativas: vivienda, asuntos urbanos, y otra más para la supervisión de la industria de la construcción. En conjunto, el Ministerio contaba con 7 mil empleados públicos, dos terceras partes de las cuales residían en París. Según podemos observar la proporción del personal entre las agencias locales y la burocracia central, este Ministerio era una estructura altamente centralizada.

Asimismo, el Ministerio se presentaba como incapaz de atender una crisis ascendente de vivienda, incapacitado de controlar o de organizar el desarrollo urbano y por lo tanto, comenzó a perder rápidamente prestigio y poder.

Su creciente inadecuación constituyó una causa principal para su fu

(17) Este campo de ingenieros constituye una de las agrupaciones altamente selectivas y restringidas que forman una élite en la administración pública francesa y en la sociedad en general.

sión con el Ministerio de Obras Públicas.

Por otro lado, el Ministerio de Obras Públicas mostraba una imagen bien diferente, ya que constituía una de las instituciones más importantes y poderosas del sistema de administración pública.

El Ministerio y sus agencias locales en los departamentos eran responsables de tres esferas distintas de competencia correspondientes a tres niveles políticos: nacional, departamental y municipal.

Las agencias locales ejercían un tipo de actividad de crucial importancia, tanto para ellas, como para el ministerio en París. Proveía de una fuente de recursos presupuestales adicionales con los cuales las agencias locales podían complementar una asignación de recursos insatisfactoria o insuficiente del presupuesto nacional.

Además, estas "tareas accesorias", generaban ingresos adicionales para todos los miembros del ministerio. La posición predominante de las agencias locales en la sociedad francesa local se derivaba principalmente de estas "tareas accesorias".

Las agencias locales ocupaban, de esta manera, una posición central que empleaban para establecer casi un monopolio sobre todos los proyectos de obras públicas en los diversos departamentos. Más de la mitad, en muchos casos hasta el 70% de sus actividades se establecían en este campo, proveyéndolas con un tercio y hasta la mitad de sus recursos técnicos y financieros.

La estructura organizacional del Ministerio estaba diseñada para facilitar y auxiliar a las agencias locales en su tarea. La estructura de estas agencias, en las cuales la mayor parte de los recursos humanos y técnicos del Ministerio estaban concentrados, (18) era igual en todas -

(18) En 1966, aproximadamente 1200 empleados se ubicaban en la burocracia central del ministerio, contra 61,000 en las agencias locales.

partes y estaba diseñada para asegurar la máxima cobertura y cercanía a los clientes potenciales de las mismas en los diversos municipios.

Existía un sistema territorial de concentraciones y subdivisiones - que integraba la estructura básica de la organización departamental, ya que ahí se ejecutaban las diversas tareas que el Ministerio tenía a su cargo.

A fin de poder cumplir con sus tareas de la mejor manera posible, - los diversos niveles de las agencias locales disfrutaban de cierto grado de autonomía, tanto más importante, si se considera la estructura centralizada de la administración francesa. Cada nivel, de la subdivisión hacia arriba, trabajaba con sus propias pautas en las cuales las autoridades superiores ejercían muy escaso control.

En tales condiciones se veía severamente limitado el papel de la burocracia central, la cual se conformaba con una estructura muy peculiar. Las dos direcciones verticales u operativas se convirtieron más o menos en las embajadoras de las agencias locales, estableciéndose su función principal en la procuración de recursos financieros del Ministerio de Finanzas para las actividades de las agencias en sus sectores respectivos.

El Ministerio podía, así, ser comparado con una federación de agencias locales altamente autónomas, que condicionaban a la vez que dominaban su entorno específico. El modelo organizacional subyacente claramente daba preferencia a la diferenciación sobre la integración.

El contraste entre la autonomía técnica y financiera de las agencias locales y la centralización de los asuntos de personal en manos de la burocracia de París era, sin duda, evidente.

El cuerpo de ingenieros civiles al conservar una posición absolutamente central, proveía al Ministerio de un factor unificante. Este grupo de funcionarios constituía la única unidad capaz de contrarrestar las

tendencias centrífugas de las estructuras organizacionales del ministerio.

Acciones de reforma.

El desarrollo urbano constituía el problema del día. Por lo tanto, debía constituirse en la prerrogativa del cuerpo de ingenieros civiles y la mejor manera de realizarlo era apoyando la fusión proyectada por el señor Pisani, (19) un político poderoso y ministro influyente de principios de la Quinta República, quien convenció al presidente de Gaulle de que sólo la fusión podría propiciar el cambio necesario en materia de intervención estatal en el ámbito del desarrollo urbano.

A fin de instrumentar el desarrollo urbano y de formular e implementar una política coherente en este campo debían coordinarse y sintetizarse las tareas del Ministerio de Obras Públicas y el de Vivienda. (20)

Los objetivos de la reforma fueron, entonces, muy ambiciosos. Internamente, las diversas áreas de los dos ministerios requerían de una reorganización completa, integral y racional. Era necesario desarrollar nuevos métodos de trabajo y un nuevo estilo de acción administrativa.

La maquinaria territorial esencialmente rural (concentraciones y - subdivisiones) debía reducirse y especializarse a fin de liberar el personal necesario para nuevas y más urgentes tareas en el ámbito del desarrollo urbano.

Resultados de la Reforma.

Parece que los resultados de la reforma, como inicialmente fue con-

(19) Los planteamientos del ministro Pisani eran aceptables en virtud de que había instrumentado una relativamente exitosa reorganización del Ministerio de Agricultura.

(20) Thoenig, Jean Claude. "La influencia del personal desconcentrado - geográficamente", en Leemans. Op. cit., p. 345.

cebida, dieron frutos bastante limitados.

Desde el inicio de la reforma, se advirtió severa resistencia contra todo cambio en la estructura y en las funciones de las burocracias centrales.

Con el temor de que las tensiones crecientes se convirtiesen en violencia que pudiese amenazar el éxito de su reforma si imponía sus soluciones de una manera autoritaria, Pisani cambió de táctica: en lugar de luchar contra las altas jerarquías, inició, a su pesar, la revisión de las agencias locales.

Al final del proceso, se realizaron pocos cambios en la burocracia central. Las direcciones sectoriales permanecieron sin cambios y sólo las direcciones de personal y presupuesto de los dos antiguos ministerios se fusionaron. Por lo demás, quedaron los mismos servicios, mismo personal y las mismas tareas: es decir, se presentó una yuxtaposición más que una integración. (21)

En cuanto a las agencias locales, a la inversa de lo que pasó en París, la fusión de las agencias locales parecía más bien la incorporación de Vivienda a Obras Públicas. (22)

Dos funciones estratégicas se adjudicaron al personal de Obras Públicas: la formulación de políticas del desarrollo urbano y los asuntos de personal y de finanzas. Para el resto de las tareas, el conjunto de las dos unidades antiguamente independientes continuaron su desempeño tradicional con casi ninguna modificación.

Una aguda causa de conflicto fue la intención de convertir la anti-

(21) *Ibidem*, p. 347.

(22) *Idem*.

gua federación de unidades territoriales autónomas y polivalentes en una organización departamental integrada y unificada, controlada eficazmente desde la oficina principal.

Fue en los niveles de Obras Públicas donde se ubicó la mayor resistencia y conflicto. Sólo los ingenieros civiles reaccionaron favorablemente a los proyectos de sus colegas en París. Los niveles inferiores y particularmente el cuerpo de ingenieros de Obras Públicas no estaba de acuerdo con ellos y, al perseguir su propia estrategia, deseaban usar a la reforma de la maquinaria territorial en su propio beneficio. Ellos - objetaban que la maquinaria territorial perdiese su autonomía, polivalencia e importancia central, adoptando una conducta anti urbana y pro rural.

Estas tensiones internas se robustecieron por presiones externas de dos tipos que forzaron al ministro a moderar sus proyectos. La primera provino de los clientes locales de la organización, quienes protestaron de manera vehemente contra la clausura de las subdivisiones rurales que tenían en alta estima como principal conducto al aparato estatal y a sus recursos.

El segundo tipo de presión se originó en la amenaza del casi-monopolio que Obras Públicas había establecido en el campo de la ingeniería civil en la sociedad local francesa. Otros ministerios, especialmente el de Agricultura, deseaban participar en estos asuntos y ejercieron la presión correspondiente.

Como consecuencia final, las subdivisiones rurales se redujeron solamente en un 25 por ciento, de un 50 por ciento que tenía proyectado el ministro Pisani.

Por último, el ministro no logró los objetivos más "políticos" de su reforma. Su intención original se situaba en el robustecimiento de la autonomía y responsabilidad del gobierno local y en cambiar el estilo

de la administración para promover, lo más posible, la participación ciudadana en la formulación de políticas urbanas. Los intentos del ministro para fortalecer al gobierno local al facilitarle recursos financieros y técnicos de los cuales carecía, nunca fueron exitosos.

El Programa de Simplificaciones Administrativas de Francia.

El programa francés de simplificación se instrumentó a partir del 21 de junio de 1977 cuando el primer ministro designó una comisión especial para llevarlo a cabo.

El desarrollo de esta misión se realizó de la siguiente manera:

Primeramente se solicitó a cada ministro que girara las instrucciones necesarias para que le hicieran llegar diversas medidas de simplificación. Después cada ministro designó a un funcionario de alto nivel con el propósito de asegurar su vínculo con la comisión de acuerdo a cada caso.

Se celebraron reuniones ministeriales para analizar la viabilidad de las propuestas planteadas por cada ministerio. Estas reuniones permitieron hacer una selección entre aquellas medidas susceptibles de ser realmente instrumentadas y aquellas que implicaban tal costo financiero, que era preciso efectuar un arbitraje previo a fin de preparar un proyecto de ley financiera.

Una vez definidas las medidas de simplificación con las que se iniciaría el programa, estas se anunciaron a los distintos medios de comunicación y se encargó a los ministros y secretarios de Estado que presentaron las reformas que adoptarían cada uno de ellos en su dependencia.

Más tarde, en 1980, se creó el Ministerio de las Reformas Administrativas mismo que se hizo cargo conjuntamente con la Secretaría General de Gobierno de recopilar todas las medidas tomadas en años anteriores -

por la comisión para las simplificaciones administrativas.

Este ministerio, a diferencia de sus predecesores, no se concentró prioritariamente en los problemas de la organización administrativa a escala territorial o nacional, sino que dirigió sus esfuerzos hacia aque-llas acciones que guardaban relación entre el público y la administra-
ción, en forma de no llegar a los problemas internos hasta no resolver -
los externos.

A partir de 1981 se realizaron otros esfuerzos en materia de simplificación administrativa, cuyas acciones pueden agruparse de la siguiente manera:

- La simplificación de las estructuras y procedimientos administrati-
vos.
- La simplificación de los trámites.
- Mejoramiento de la situación del público con respecto a la adminis-
tración.

Dentro del programa francés se llevaron a cabo las siguientes acciones que lo fortalecieron:

1. Alentar a todos los ministerios a que instrumentaran simplificacio-
nes en los procedimientos dentro del área de su competencia.
2. Los resultados de las campañas periódicas de retroalimentación fue-
ron complementados con acciones interministeriales referidas a la -
problemática de algunas de las categorías sociales y profesionales.
3. La introducción de nuevas tecnologías sirvió de palanca para aumen-
tar la eficiencia de la administración y mejorar la calidad del ser-
vicio público.
4. Respecto a la calidad de las relaciones con los usuarios, se buscó
una mayor personalización de las relaciones que guardan la adminis-
tración y el público.

B. Conceptualización y alcance de la modernización.

En torno al concepto de reforma.

Es necesario reconocer, la necesidad de aceptar que las prioridades que resultan de los marcos teóricos que se emplean, en la práctica son - resultado, en buena medida de las coyunturas de índole política, económica y técnica que se van presentando, no siempre en el orden ni en el tiempo en que los técnicos juzgan como más convenientes.

Por ello se considera a la reforma administrativa como un proceso - permanente y dinámico, que se inscribe en el marco político, económico y social de un país y que no se limita a los clásicos aspectos de organización y métodos, ni a los esfuerzos meramente eficientistas que los caracterizaron en otros tiempos. (23)

De igual forma, es conveniente ir sumando las acciones reformadoras que se van pudiendo llevar a cabo, de una manera orgánica, y dentro de - un marco previo que permita ir integrando estas acciones específicas en torno de un modelo de largo plazo, que contempla la definición del tipo y características de la administración pública que se quiera conseguir - en los años venideros.

Se contempla también a la reforma administrativa como un esfuerzo - fundamental por preparar a la administración pública para enfrentar, con visos de éxito, los problemas que desde ahora se pueden vislumbrar en su horizonte próximo y en el mediano.

De esta manera, llegamos a concebir a la reforma administrativa como un proceso permanente de adaptación y de cambio de las estructuras y

(23) Carrillo Castro, Alejandro. "La Reforma Administrativa en México", en Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas, p. 48.

procesos, así como de las capacidades administrativas de un Estado, para dar respuesta adecuada y oportuna a las demandas que le plantea su medio ambiente y a las coyunturas que éste tiene que enfrentar.

Esto conlleva a aceptar la existencia de diferencias de ritmo, intensidad y amplitud en los programas y acciones que se intentan llevar a cabo, en este ámbito.

La reforma administrativa puede ser considerada como un proceso cíclico, que por lo general inicia con un gran impulso, una etapa de gran dinamismo, seguida por un ritmo más asentado y sostenido, a medida en que va resolviendo los problemas más apremiantes, institucionalizándose y enfrentándose a nuevos obstáculos que siempre se presentan en un proceso de este tipo. Por ello, la etapa de los grandes impulsos y las grandes reorganizaciones de fondo no podría ser permanente.

De aquí la conveniencia de contar, desde el inicio, no solamente con un programa de reforma, sino con la infraestructura institucional y los lineamientos de estrategia que permitan garantizar la permanencia del proceso de adaptación y revisión, a la vez que ir acomodando la velocidad y el alcance de las reformas específicas que se requieran, aprovechando las variadas condiciones del medio político, económico, social y administrativo.

Reforma o Modernización.

Hasta ahora, el término de modernización en la administración pública está muy poco generalizado. Es muy frecuente la tendencia a relacionar dicho término con el de reforma, ya que no existe una definición precisa al respecto.

Resulta evidente que la "reforma y la modernización administrativa" tienen grandes similitudes. En nuestro concepto, sólo es necesario precisar que la diferencia estriba en el uso, por parte de esta última, de

las técnicas y tecnologías nuevas. Sin embargo, el gobierno tiene la última palabra en el establecimiento de su concepto y alcance.

En cuanto a la terminología tenemos que Gustavo Quiroga Leos, define la modernización administrativa como "un proceso técnico administrativo permanente que incluye la introducción de cambios normativos en áreas de las dependencias públicas que generan la necesidad de crear o reformular las estructuras organizacionales y los procesos de trabajo, y de cambiar las actitudes y comportamientos de los servidores públicos". (24)

Por otra parte, las definiciones en materia de reforma administrativa son abundantes, veamos algunas:

Caiden la define como "la inducción artificial de la transformación administrativa que confronta oposición". (25)

Leemans se refiere al término reforma como "reorganización de la maquinaria gubernamental", que define un cambio consciente, dirigido e inducido en la maquinaria del gobierno. (26)

El Lic. Gustavo Martínez Cabañas dice que "la reforma administrativa es un cambio en las estructuras, organización, sistemas y actitudes - que prevalecen en la administración pública de un país en un momento dado". (27)

Los elementos en común de estas definiciones son:

- Se trata de un proceso que implica un cambio o transformación de la administración pública con diverso grado de intensidad y profundidad.

(24) Quiroga Leos, Gustavo. Op. cit., p. 16.

(25) Caiden. Reforma Administrativa, citado por Leemans. Op. cit.

(26) Leemans, A.F. Op. cit., p. 20.

(27) Martínez Cabañas, Gustavo. "Bases para una Reforma Administrativa". Revista Comercio Exterior, México, nov. 1966.

- Existe la coincidencia al considerarse que las demandas del medio - ambiente social ante la administración pública origina o impulsa dicho cambio.
- Esta acción deliberada de cambio, tiende al mejoramiento o perfeccionamiento de la administración.

Existen escasas definiciones acerca de la modernización y mientras no se difunda y generalice su concepto (a nivel de las más altas esferas gubernamentales), se le seguirá vinculando con el de reforma. De aquí - la importancia de esclarecer una definición y mencionar sus diferencias con respecto al término que le precede.

En nuestro concepto, la modernización administrativa es un "proceso permanente y deliberado de cambio en la Administración Pública para perfeccionar su estructura, sistemas de trabajo y su personal, haciendo uso -de entre otros instrumentos- de los adelantos tecnológicos, con el propósito de cumplir eficazmente con los objetivos y fines asignados al Estado".

Por otro lado, resulta de suma importancia establecer lo siguiente:

- 1) Algunos procesos de reforma han sido de carácter temporal. Debe - quedar claro que la modernización administrativa es un proceso permanente e institucionalizado que da respuesta a la dinámica del cam bio de la sociedad y de la vida nacional misma.
- 2) El cambio no es un fin en sí mismo. La modernización administrativa busca el cambio consciente y dirigido que permita mejorar las - condiciones administrativas de la maquinaria gubernamental, de tal manera de que ésta cumpla con los fines para los que fue creada.
- 3) Es sumamente importante hacer notar que las distintas reformas admi nistrativas se han avocado a resolver sólo alguno o algunos de los aspectos básicos que la conforman. La modernización administrativa en México debe ser integral, es decir, tomar en cuenta la estructura, sistemas de trabajo y al personal del aparato de gobierno.

Cabe hacer notar que para el gobierno mexicano prácticamente no existe diferencia entre Reforma y Modernización Administrativa. El uso de este último término en años recientes lo ha promovido el gobierno mismo sin esclarecer en que se diferencia del término "Reforma". Para nosotros sí existe una diferencia la cual es el uso de las nuevas tecnologías, aunque los demás aspectos siguen siendo prácticamente iguales.

Sin embargo, para efectos de la presente investigación, se utilizarán indistintamente los términos reforma y modernización ya que, como menciona el Doctor José Chanes Nieto, Op. Cit., el gobierno no ha esclarecido con precisión ambos conceptos.

C. Estrategias y Tácticas de la Modernización.

Uno de los puntos más importantes a definir en un proceso de reforma administrativa (o modernización, ya que en México no existe diferencia entre ambos términos como se vió anteriormente) es la estrategia a emplear para la introducción de medidas de mejoramiento gubernamental y producir realmente el cambio social que se necesita.

El concepto de estrategia en reforma administrativa se relaciona con las políticas principales o maestras (mega-políticas), las cuales establecen el marco de lineamientos y las fronteras en las que deberán formularse las políticas específicas y operativas, así como las decisiones que habrán de adoptarse. (28)

En el estudio de la modernización administrativa los aspectos estratégicos han sido frecuentemente desatendidos.

La estrategia implica definir los límites globales de una actividad

(28) Dror, Yeheskel. "Strategies for administrative reform", citado por Campero Cárdenas, Gildardo. La Reforma Administrativa en América Latina, p. 29.

deseada, en oposición a las tácticas que se refieren a los detalles de la programación de políticas.

La frecuencia del fracaso de las reformas ha demostrado la dificultad de hacerlas efectivas sin las estrategias de reforma adecuadas así como la importancia de diseñar estrategias convenientes para su realización.

Una estrategia debe proveer un marco de referencia general para la administración del cambio inducido y dirigido en la maquinaria gubernamental. Es por esto importante atender los aspectos estratégicos de la modernización de la administración pública.

En cuanto al aspecto estratégico, al menos existe un punto de coincidencia entre diversos artículos: la necesidad de un diagnóstico preliminar de la situación y de sus puntos débiles parece tener reconocimiento casi universal.

Diagnóstico y Estrategia.

Para Lawrence y Lorsch,(29) el diagnóstico debe indicar los síntomas y traducir éstos en una imagen coherente con base en la cual deben implantarse las acciones a fin de ejecutarlas con una seguridad razonable de que los objetivos serán alcanzados.

Existen tres elementos esenciales de la estrategia, a saber:

- a) La determinación de la situación deseada y las alternativas posibles.
- b) La determinación de los medios con los cuales pueda obtenerse dicha situación.
- c) El establecimiento de la dimensión temporal, es decir, el periodo -

(29) Lawrence y Lorsch. "Organizaciones en desarrollo", p. 85, citado por Leemans. Op. cit., p. 58.

en el que la situación deseada debe realizarse.

Estrategias Universales.

La validez de una estrategia universal para la modernización de las administraciones públicas es generalmente rechazada.

En este sentido, Lawrence y Lorsch estiman que el modelo de cambio deseado en un determinado caso debería "ser condicionado a la tarea por realizarse, a las condiciones del medio ambiente imperantes, y a las características de los participantes individuales interesados". (30)

Dror, por su parte, expresa que la combinación deseada de estrategias de reforma administrativa es principalmente una función de las circunstancias concretas de cada reforma particular.

Esman, en su estudio sobre reforma administrativa en Malasia, considera que cada situación requiere de su propia estrategia. (31)

El aspecto estratégico, por lo tanto, nos sugiere distintas formas de atacar los problemas administrativos y además, el requerimiento de flexibilidad de nuestro plan de reforma. Adquieren importancia de esta manera, los elementos tácticos para llevar a cabo con éxito el proceso mencionado de reforma (v. supra. Modernización del aparato de gobierno en Venezuela).

Existen distintas causas para la necesidad de la flexibilidad. En primer lugar las condiciones internas y del medio ambiente de la maquinaria gubernamental o de sus subsistemas, las cuales pueden sufrir modificaciones durante el proceso de reforma.

(30) *Ibidem*, p.85.

(31) Esman. "Administración y desarrollo en Malasia". pp. 145-152, citado por Leemans. Op. cit., p. 59.

En segundo lugar, la situación terminal deseada y el programa de reforma son el resultado de un compromiso entre distintos enfoques e intereses de los participantes importantes de la reforma.

En tercer lugar, la debilidad de las teorías y de los métodos relacionados con la administración del cambio inducido implica que factores importantes pueden ser desatendidos en la estrategia o que se anticipen relaciones causales equivocadas. La estrategia y proceso de reforma tienen por tanto que ser ajustados. Se postula con frecuencia la experimentación como un instrumento para reducir la incertidumbre en vista de la poca confiabilidad de las teorías y de los métodos de reforma administrativa (v.gr. la experimentación piloto, la simulación, y la toma de decisiones secuencial).

Estrategias Participativas y No-Participativas.

Una estrategia no-participativa implica que las decisiones de reforma son tomadas por las altas jerarquías de la unidad o de la organización en consulta sólo con los asesores próximos. Esta estrategia es frecuentemente coercitiva por naturaleza.

Una estrategia colaborativa o participativa, es aquella en que los sujetos de la reforma son consultados de alguna manera y los estratos inferiores de la organización participan en el proceso de reforma.

La fuerte naturaleza jerárquica de la maquinaria gubernamental ha originado que las reformas administrativas hayan sido tradicionalmente no colaborativas y coercitivas.

Las experiencias en países cuyo liderazgo político es poderoso o donde un liderazgo administrativo fuerte es aceptado y la conducta burocrática se pliega a las decisiones tomadas en los altos rangos de la organización, demuestran cuán efectiva puede ser la reorganización de la maquinaria gubernamental bajo estas circunstancias.

Sin embargo, las nuevas teorías sobre la administración del cambio organizacional y de que el reconocimiento de que los miembros de una organización están facultados para opinar sobre la materia, han activado movimientos hacia estrategias más colaborativas.

La combinación adecuada de estrategias colaborativas y no colaborativas depende de los objetivos y de las condiciones, como por ejemplo el logro de objetivos de política, reestructuración de las relaciones de poder e influencia en la organización, o satisfacción en el empleo. Es recomendable realizar un estudio de las condiciones bajo las cuales una estrategia colaborativa o no colaborativa fuese deseable y eficaz para obtener el cambio planificado.

Estrategias drásticas y graduales.

Este tipo de estrategias se refieren a la selección entre diversos grados y especies de cambio inducido en la maquinaria gubernamental, que comprenden desde pequeños cambios incrementales de algunos elementos administrativos hasta los replanteos amplios, súbitos e integrales del sistema.

Existen tres dimensiones mayores de selección en el ámbito de este grupo estratégico: a) el objetivo del cambio, es decir, la parte de la administración pública afectada directamente; b) la intensidad del cambio que se refiere a si es fundamental (innovativo en términos de Dror) o marginal (incremental).

Las diferencias de envergadura del cambio inducido se refieren a macro, meso o micro enfoques;(32) el primero incluye la totalidad o mayor parte de la maquinaria gubernamental; el meso enfoque una o más unidades mayores o sistemas administrativos (v.gr. sistemas de presupuesto o per-

(32) Leemans, A.F. Op. cit., p.69.

sonal). El micro enfoque se refiere a cambios en el interior de las uni
dades administrativas.

Objetivos Integrales.

Una respuesta común a la pregunta, "reforma administrativa, para -
qué?" es la de "incrementar la eficiencia". Pero esta respuesta casi ca
rece de sentido, en virtud de que la pregunta real es "eficiencia, o efi-
cacia, haciendo qué?. Las diversas características de un sistema admi-
nistrativo son más eficaces y eficientes para realizar a su vez diversas
funciones y obtener diversos objetivos.(33) En consecuencia, la especi-
ficación de los objetivos integrales de una reforma administrativa resul
tan como requisito fundamental de éxito. Es también necesario examinar
la consistencia de los diversos objetivos y establecer las prioridades -
necesarias.

Las preferencias en el tiempo.

Esta dimensión de estrategia expresa claramente una característica
compartida por toda estrategia, esto es la necesidad de repetir y recon-
siderar las decisiones estratégicas conforme evolucionen los planes de -
reforma y sus resultados. Así, a menudo el deseo a priori se orientará
hacia rápidos resultados, en tanto que planes de reforma más detallados
harán evidente que para obtener resultados significativos se requiere de
más tiempo, con la subsecuente reformulación de las prioridades de tiem-
po.

El establecimiento anticipado de preferencias específicas de tiempo
con relación a diversos resultados de la reforma es esencial como direc-
tiva de apoyo a planes detallados de reforma. Pero es aún más importan-

(33) Dror, Yehezkel. "Estrategias para la Reforma Administrativa", -
Leemans. Op. cit., pp. 142-143.

te la identificación oportuna de las limitaciones rígidas de tiempo que resultan esenciales para la consistencia de una estrategia, así como para la reducción de los objetivos integrales de reforma en virtud de preferencias de tiempo poco elásticas.

Aceptación de Riesgos.

Este tema se refiere principalmente a la actitud para aceptar mayores riesgos que se asocien naturalmente con la innovación, o bien si se prefieren los riesgos mínimos a menudo agregados a cambios incrementales.

Un juicio explícito sobre los riesgos aceptables, puede mejorar de manera significativa la toma de decisiones en la modernización. Una mayor explicación de los riesgos aceptables y esperados conlleva implicaciones importantes en los planes detallados de reforma al estimular la negociación adecuada, la planificación de contingencias y metodologías semejantes que absorban los riesgos.

Disponibilidad de Recursos.

En relación con esta dimensión estratégica, deben considerarse tanto los costos directos como los indirectos, así como la distribución del tiempo de la disponibilidad de recursos que debe ser establecida en forma adecuada, como limitantes importantes de la reforma.

En tanto que la repetición puede resultar de algunas revisiones de recursos disponibles, más a menudo se presentan limitaciones que hacen rígida la asignación de recursos, a la vez que topes claramente establecidos en el presupuesto de reforma ejercerán una influencia poderosa en los planes de reforma.

En términos generales podemos decir que una planeación más realista de la modernización administrativa tendrá como consecuencia casos más frecuentes de modernización exitosa.

Mezcla de los Objetivos e Instrumentos de Reforma.

Como vimos anteriormente, existe una dependencia de los esquemas de modernización deseados con los objetivos integrales de la misma y por tanto es importante clarificar y decidir el tipo de mezcla de objetivos que debería intentar inicialmente una modernización específica.

Asimismo, la planificación de una modernización racional significa la adopción de una mezcla de instrumentos de modernización que, con las limitaciones naturales, provee de la más alta probabilidad para la mejor aproximación al conjunto de objetivos de reforma. Es, por lo tanto en la selección de los instrumentos de reforma y su ubicación que las estrategias se transforman en planes y acciones de modernización. Un requisito esencial para elegir la mezcla deseada de instrumentos de modernización y su ubicación reside en plantear primero una lista de instrumentos de modernización disponibles con sus características principales, en términos de costo beneficio.

Estrategias para la modernización mexicana.

Algunas consideraciones de estrategia derivadas de experiencias recogidas en intentos y esfuerzos anteriores de modernización administrativa en México, y que consideramos muy importantes, son:

1. El Programa de Modernización sólo debe ser un marco de referencia - para dar coherencia a los proyectos específicos.
2. No esperar a tener todo el paquete de reformas acabado para echarlo a andar. Al identificarse los problemas concretos, debe dárseles soluciones inmediatas y desarrollar, en paralelo, los diagnósticos y las formulaciones de programas de aquellas otras reformas que requieren un mayor tiempo de maduración o conviene esperar a coyunturas políticas más favorables.
3. Dar a cada programa el ritmo y la prioridad que requiera. La secuencia diagnóstico-programación-ejecución no puede tener el mismo ritmo

para todos los casos.

4. Procurar que los proyectos sean viables tanto técnica como política mente.
5. Buscar reacciones en cadena. Se debe procurar al principio, y siempre que sea posible, instrumentar proyectos que puedan tener un efecto multiplicador, que los constituya en polos de acción y fuentes generadoras de nuevas y más ambiciosas acciones.
6. Evitar reformas meramente formales. Las tradicionales reformas a leyes y reglamentos -cuando estas no se traducen en realidades concretas- generan desconfianza e incredulidad en el proceso de modernización.
7. Evaluar periódicamente los avances.
8. Tener la suficiente flexibilidad. El marco de referencia no debe ser tan rígido que no pueda adaptarse a los cambios que se vayan presentando en la realidad.
9. Procurar la institucionalización de los mecanismos de reforma. La actitud adaptativa requiere, como proceso técnico-político permanente que es y que debe retroalimentarse de una manera constante, de mecanismos e instrumentos que permitan su institucionalización dentro de la maquinaria burocrática de una sociedad que no quiere cerrarse al cambio.

D. La implantación de la modernización administrativa.

Existen muchos casos de reformas fracasadas y de reformadores y movimientos de reforma que igualmente no son llevados a cabo con éxito.

Para Gerald Caiden, (34) la reforma fracasa principalmente en la etapa de implantación. A pesar de que todos los sistemas administrativos pueden ser mejorados, por no ser ninguno de ellos perfecto, la mayo-

(34) Caiden, Gerald. Reforma Administrativa: Una perspectiva global. En Teoría y Praxis Administrativa, vol.1, núm.2 abril-junio de 1987, -pp.17-18.

ría de las sugerencias de cambio son rechazadas y la mayoría de las reformas no alcanzan éxito.

Existen muchas razones atribuibles a esta situación. Una de ellas es el hecho de que los reformadores permanecen, por lo general, ajenos a la situación que tratan de mejorar. No detentan suficiente poder, posición o status para influir en aquellos que pueden cambiar las cosas o bien no tienen acceso a las personas que tienen máxima influencia, o no encuentran eco en la gente que es necesario convencer.

Ahora bien, cuando los reformadores tienen acceso a los influyentes y tienen la ocasión de realizar cambios, pierden su oportunidad al proponer reformas inapropiadas, complejas, poco realistas, costosas e inoperantes.

En el proceso de instrumentación de la reforma, es necesario establecer los conceptos siguientes:

- 1) Que el gobierno reconozca la necesidad de mejorar su ejecución y esté determinado a hacer algo sobre el particular.
- 2) Que el gobierno designe expertos reconocidos para identificar los puntos más débiles y para concentrarse en aquellos esquemas de apoyo que puedan tener la más amplia aplicación.
- 3) Que los expertos con el apoyo gubernamental, conduzcan estudios e investigaciones amplias y difundan sus esfuerzos, ya sea en comisiones temporales ad hoc o a través de esquemas institucionales permanentes.
- 4) Que estos expertos sean capaces de realizar un trabajo competente.

A continuación se presentan algunos obstáculos derivados del proceso de instrumentación. El estudio del fracaso puede eventualmente ser más revelador que el estudio del éxito y mucho más útil al estimular la investigación de soluciones posibles cuando se presenten situaciones semejantes.

La renovación completa es imposible e impráctica. Suceda lo que su ceda, mucho de lo que existe permanecerá. En virtud de que los reformadores tienden a no disponer de la información suficiente, se requiere de alguna selectividad. Al menos necesitan conocer los aspectos básicos de la situación de reforma, las ventajas y desventajas de sus propias posiciones, la probable conformación de los grupos y algún alcance de las es estrategias posibles. Asimismo sería deseable disponer de una evaluación histórica de la situación, de un relato de intentos previos de reforma, de una evaluación del carácter de la gente de influencia en el proceso de reforma y de retroalimentación adecuada de los avances.

El diagnóstico y su importancia.

Los resultados efectivos sólo pueden esperarse de evaluaciones realistas en una situación de reforma, no de la imitación de otras situaciones ajenas. Al no contarse con los hechos, no es posible realizar un diagnóstico y aun con los hechos, dicho diagnóstico puede ser incorrecto en virtud de una interpretación errónea.

Pero las situaciones administrativas son por lo general tan complejas que un diagnóstico erróneo no se detecta tan fácilmente. Solamente a través de la instrumentación se confirman las dudas. Desafortunadamente la instrumentación de reformas que intentan corregir faltas diagnósticas erróneamente vuelven la situación más difícil. Un tratamiento incorrecto puede resultar peor que la ausencia del mismo.

Las fallas principales se presentan en virtud de que una administración intenta realizar cosas que no puede hacer (objetivos inalcanzables) o los esquemas administrativos no permiten a los administradores realizar aquello que tienen que hacer (estructura obstructiva), o algún componente no está cumpliendo con el trabajo que se le ha asignado (ejecución inadecuada).

Lista de control para el diagnóstico. (35)

Objetivos inalcanzables.

- a) Se desconocen los objetivos, están indefinidos o abstractos.
- b) Los objetivos son ideales, perfecciones más allá de la capacidad humana normal.
- c) Un exceso de inhibición es responsable de tratar de hacer demasiado a la vez.
- d) La preocupación intensa reduce la capacidad y amplía la brecha entre el prospecto y la ejecución.
- e) La optimización de los subsistemas perjudica la optimización del sistema.
- f) Cargas anormales se confían a administradores sin el apoyo social - adecuado.
- g) La cultura administrativa o la infraestructura son incapaces de apoyar a los administradores en el cumplimiento de las expectativas públicas.
- h) Los objetivos administrativos están en conflicto con otros objetivos sociales.
- i) Las políticas contradicen a los objetivos.

Estructura Obstructiva.

- a) El número de componentes es inadecuado, hay demasiados o muy pocos.
- b) El arreglo de componentes es inadecuado para la tarea, siendo demasiado jerárquico, demasiado colegiado o desactualizado.
- c) Las relaciones entre los componentes son innecesariamente complicadas.

(35) Tomada de Caiden, Gerald. "La implantación, talón de Aquiles de la reforma administrativa". En Leemans, Op. cit., p.164. En la parte de la Ejecución Inadecuada se sustituye el término de "ciudadanos" por el de "servidores públicos" por considerarlo más adecuado.

- d) Se presentan rupturas en la comunicación.
- e) Modelos extranjeros son copiados sin la adecuada apreciación de la infraestructura de apoyo.
- f) No se separan componentes incompatibles y no cooperativos y no existe una maquinaria que los reconcilie.

Ejecución Inadecuada.

- a) Los servidores públicos, que se espera de ellos y en consecuencia no ejecutan sus tareas de acuerdo con las expectativas.
- b) Los servidores públicos carecen de la calificación necesaria y de las condiciones para realizar sus tareas.
- c) Los servidores públicos forman en su mayoría grupos desleales e inadecuados que sabotean el esfuerzo cooperativo.
- d) Los servidores públicos carecen de incentivos para una ejecución eficaz de sus tareas.
- e) Se desperdicia el talento.
- f) La orientación de los servicios se distorsiona en beneficio propio.
- g) La gerencia científica y las ciencias gerenciales se emplean de manera inadecuada.
- h) No están previstas las técnicas de autoevaluación, corrección de error y aprendizaje adecuado de la experiencia.

La realización del diagnóstico correcto incluye la superación de todas estas faltas en el sistema, a la vez que jerarquiza la importancia para la acción antes de decidir sobre un programa de reforma.

Técnicas e Instrumentación.

El número y variedad de instrumentos de reforma aumentan con la amplitud de los conceptos administrativos y el progreso de la tecnología administrativa. Sus instrumentos principales (leyes, creación de instituciones, reorganización, profesionalización, presupuestación y administración científica) conservan gran popularidad. A estos instrumentos se

les han unido recientemente la mecanización, la desburocratización, la educación, el adiestramiento y el desarrollo ejecutivo, el desarrollo organizacional, las ciencias administrativas y la descentralización. (36) Más recientes son la planificación nacional, los seminarios internacionales y la asistencia técnica y el procesamiento de información.

Aunque por lo general los reformadores no pueden ser impugnados en sus métodos, en situaciones actuales de reforma necesitan ser más audaces en la selección de sus instrumentos y fomentar mayor experimentación en sus técnicas. A manera de ejemplo, la permanencia de un cuadro de investigación para proponer reformas en la instrumentación por unidades operativas, que es una propuesta común de reforma, puede ser sorprendida por dificultades imprevisibles. Una vez activada la propuesta por el gobierno, puede dirigir su atención a otros asuntos. Sin el apoyo político de alto nivel, los cuadros de reforma pueden no ser considerados seriamente por las unidades operativas, independientemente de la calidad de su trabajo.

Si los líderes de un país se interesan poco en la administración, no otorgan suficiente importancia a la administración en las prioridades nacionales y son ambivalentes en cuanto a la reforma, las instituciones de reforma se encuentran conduciendo ejercicios técnicos con poco impacto en la ejecución administrativa.

Las instituciones deben promover una atmósfera innovativa, estímulos e incentivos para producir, liderazgo comprensivo dispuesto a apoyar los esfuerzos del personal, una administración abierta, accesible y estimulante, un flujo libre de información, la toma de decisiones descentralizada, y un sistema organizado para reconocer, premiar y publicar las in-

(36) La desconcentración y descentralización son elementos muy importantes y actuales de modernización de la administración pública. Sin embargo, por ser fenómenos de gran amplitud y complejidad, necesitan ser investigados con mayor detenimiento por lo que, para efectos de este estudio, no se profundizará en su análisis.

novaciones.

Los recursos y la instrumentación.

Se puede considerar a la reforma como una inversión. Esta requiere de recursos sustanciales de tiempo, energía, creatividad y finanzas. Es te aspecto es de especial importancia ya que en tanto los reformadores - pueden tener lo suficiente para cubrir sus necesidades, las unidades ope- rativas pueden no estar en posibilidad de distraer o atraer suficientes recursos para la instrumentación.

Las unidades operativas en principio carecen de los recursos sufi- cientes para llevar a cabo la reforma, ya que de otra manera no requeri- rían de esta última. Su personal tiene que realizar los arreglos prácti- cos, advertir qué incluye la reforma, asimilar los principios y ajustar los conflictos que se generan. Toda la buena intención que exista no - puede sustituir al tiempo, a la energía, a la creatividad y a las finan- zas. La comprensión resulta menos importante que los recursos adiciona- les. De otra forma las demandas adicionales pueden no cumplirse (igno- rarse las reformas) o realizarse de manera intrascendental (reforma de fachada) o algo más se sacrifica (las reformas se adoptan según el costo de las pautas operativas).

La Retroalimentación en la Reforma Administrativa.

Una vez que la estrategia es escogida y los instrumentos son pue- tos en operación, la siguiente tarea en la instrumentación consiste en - seguir la huella de lo que sucede con el programa de reforma y determi- nar si las reformas están teniendo lugar. "Todo administrador es su pro- pio reformador" (37) resulta una buena pero un tanto idealista frase.

(37) Caiden, Gerald. "La implantación, talón de Aquiles de la reforma ad- ministrativa", en Leemans. Op. cit., p.173.

Ante la ausencia de la iniciativa propia, se hace indispensable la retroalimentación. Sin embargo, muy a menudo los reformadores piensan - que su labor ha terminado cuando las unidades operativas han tomado concimiento de las reformas y han decidido instrumentarlas. A pesar de que la responsabilidad operativa no les compete, si en realidad están comprometidos con la reforma, su tarea más ardua apenas ha principiado, esto - es, conservarse próximos a las unidades operativas hasta que han sido - asimiladas las reformas con éxito.

El objetivo de la retroalimentación consiste en investigar las consecuencias tanto de factores buenos y malos imprevistos y estimar las posibilidades de usar la situación transformada como punto de partida para - programas de reforma sucesivos.

La evaluación.

Se pueden realizar esfuerzos de evaluación de la reforma en diver-- sos niveles. Los resultados pueden compararse con las concepciones ori-- ginales, con los objetivos manifiestos de reforma, con las intenciones - reales, con los compromisos y modificaciones concertados, y con los re-- sultados posibles.

Es necesario precisar que la evaluación no constituye un derecho exclusivo de reformadores y reformados. El juicio final debe comprender: "Al hombre y mujer comunes, para quienes el aparato administrativo en su totalidad está diseñado a servir. Sin duda que sería un gobierno torpe e insensible el que no considerase las reacciones de la ciudadanía o no intentase descubrir cuáles son dichas reacciones". (38)

Por desgracia, evaluaciones de esta naturaleza son el aspecto menos atendido en la instrumentación de la reforma.

(38) Pirnazar, H. "Evaluación de los resultados y consecuencias de las - reformas administrativas mayores". Seminario Interregional de Nacio-- nes Unidas, en Leemans. Op. cit., p.179.

Finalmente, los esfuerzos de reforma deben ser medidos menos por sus contribuciones cuantitativas o aun cualitativas a la administración mejorada, que por contribuir a resolver los problemas, a la creatividad e innovación, y a la transformación social. (39)

E. La Función de Organización y Métodos.

Las funciones de organización y métodos se realizan en cada dependencia de la administración pública por medio de distintas unidades administrativas que en lo sucesivo serán llamadas "unidades", y obedecen a dos objetivos fundamentales: (40)

1. Servir de vinculación entre el órgano central de modernización administrativa, que en nuestro caso es la Secretaría de Programación y Presupuesto, y las dependencias públicas en la ejecución de las prioridades de mejoramiento administrativo.
2. Analizar los problemas originados en la estructura de la organización de las dependencias públicas, los problemas derivados del proceso administrativo mismo, así como los problemas del cambio de actitud y comportamiento de los servidores públicos en el marco de la modernización administrativa.

La organización y funcionamiento de las unidades comprende la creación, ubicación, funciones, personal y recursos teóricos y técnicos que sustentan sus actividades.

Antecedentes.

En México, la función de organización y métodos fue llevada a cabo específicamente por las llamadas Unidades de Organización y Métodos (UOM)

(39) *Ibidem*, p.179.

(40) Quiroga Leos, Gustavo. *Op. cit.*, p.73.

y su creación se vinculó tanto a los esfuerzos de reorganización y de racionalización del sector público, como al proceso propio de reforma administrativa iniciado en 1965 con el diagnóstico de la Comisión de Administración Pública.

De 1965 a 1976, se puede decir que las UOM se aproximaron a la concepción real de la función que deben desempeñar dentro del proceso de cambio inducido en la administración pública.

Las UOM, a partir de 1965 se dedicaron a reformar introduciendo las técnicas administrativas que han sido experimentadas en el sector privado y consolidaron su acción de revisión permanente tanto de la estructura como del funcionamiento de las dependencias públicas.

En 1971 se estableció la base legal de las unidades de organización y métodos mediante varios acuerdos:

1. "Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal".

Con este acuerdo se asignaron las funciones de reforma a la antigua Secretaría de la Presidencia y se crearon las comisiones internas de administración y Programación (CIDAP).

2. "Acuerdo por el que se dispone que los titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado deben procurar dar la atención que requiere el programa de reforma administrativa de su dependencia".
3. "Acuerdo por medio del cual se da a conocer que corresponde a la Secretaría de la Presidencia llevar a cabo visitas periódicas de evaluación en materia de reforma administrativa, así como elaborar los diagnósticos necesarios, relacionándose para ello con las comisiones internas de administración y con las unidades de organización y métodos".

Asimismo, durante el periodo mencionado podemos observar como se consolidaron las UOM gracias al suficiente apoyo político y legal brindado por las autoridades, así como también por su funcionamiento en la práctica.

Ubicación de las Unidades.

La ubicación de las unidades en los organismos de la administración pública puede ser muy variada, dependiendo del tipo de relaciones que tenga con el órgano superior jerárquico; de las funciones que se le asignen, y del tipo de organismo público implicado, así como de la importancia que les concedan los altos funcionarios públicos. Sin embargo los documentos oficiales recomiendan que las unidades dependan de la máxima autoridad del organismo al cual sirven.

La necesidad de crear una unidad de asesoramiento surge cuando un directivo reconoce que la estructura administrativa que está a su cargo no responde en un momento determinado al desarrollo y evolución de las actividades administrativas. (41)

Al no poder detectar personalmente las posibles causas de dicho desfase, decide aumentar su capacidad directiva y crea una unidad orgánica de apoyo. (42) Esta unidad inicia su labor, mediante la recolección de una serie de datos que le permiten, primero, conocer la fase actual (fase de diagnóstico) y segundo, considerar los cambios para un mejor sistema de actuación administrativa (fase de diseño).

Ubicación de las Unidades según la función de apoyo administrativo.

La función de apoyo administrativo es aquella que permite a los ór-

(41) Ibidem, p.79.

(42) Idem.

ganos administrativos cumplir con sus funciones sustantivas y que además agrupa las tareas de programación, presupuesto, información, administración de recursos humanos y materiales y control.

La unidad puede ser ubicada a nivel lineal, es decir, cuando depende de un órgano de línea, pero con autoridad funcional sobre las unidades orgánicas de la dependencia para el caso específico y especial del apoyo administrativo en organización y métodos. Puede ser una dirección general, departamento y oficina, con funciones de apoyo administrativo, auxiliadas por pequeñas unidades de diagnóstico y proyectos ubicados en las áreas que dada su importancia y/o dimensión las requiera.

En las secretarías de Estado puede depender de la oficialía mayor, que es donde se ubican los sistemas de apoyo a la administración, como dirección general (véase figura 1), o como departamento (véase figura 2).

Prácticamente las unidades se han ubicado a nivel lineal como dirección general, dependiendo directamente del secretario o del oficial mayor, con funciones de apoyo administrativo. (43).

Funciones de las Unidades.

Las funciones que deben desempeñar estas unidades administrativas son las siguientes:

1. Estudiar y analizar de manera permanente la estructura y el funcionamiento de la dependencia pública. Esto conlleva a la realización de un diagnóstico general de la estructura y procedimientos de organización, la proposición de modificaciones para la adaptación de sistemas y procedimientos y la elaboración de manuales administrativos.

(43) *Ibidem*, p.83.

FIGURA 1

UBICACION DE LAS UNIDADES COMO DIRECCION GENERAL
EN UNA SECRETARIA

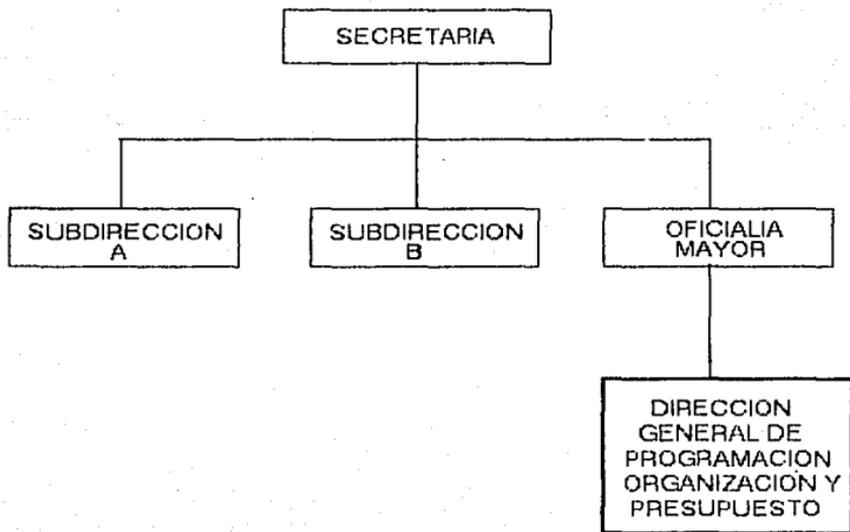
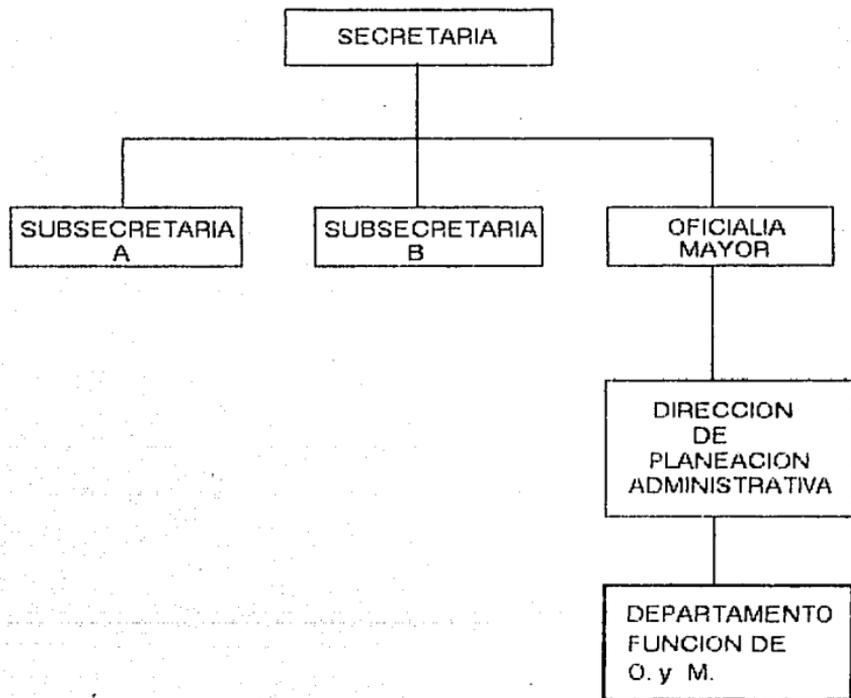


FIGURA 2

UBICACION DE LAS UNIDADES COMO DEPARTAMENTO
EN UNA SECRETARIA



2. Adecuar la organización y las funciones de la dependencia a las disposiciones jurídicas.
3. Asesorar a las unidades de la dependencia que lo soliciten en la interpretación y aplicación de técnicas administrativas.
4. Llevar a cabo actividades de promoción, investigación y divulgación.

Fases del desarrollo administrativo de las Unidades.

Con respecto a las funciones anteriormente señaladas, se pueden distinguir tres fases de desarrollo administrativo.

- 1) Fase de inicio. En su primera fase de desarrollo, las unidades pueden utilizar criterios y técnicas administrativas aportadas por la teoría de la organización clásica. Estas serán utilizadas para el estudio de la estructura de organización y de los procesos de trabajo. En esta fase es común el empleo de técnicas de elaboración de organogramas; cuadros de distribución del trabajo; departamentalización y elaboración de diagramas de flujo, análisis y descripción de puestos, etcétera.
- 2) Fase intermedia. En este nivel las unidades pueden recurrir a técnicas más avanzadas y complicadas, las cuales han sido aportadas por las ciencias del comportamiento y la teoría moderna de la organización como el desarrollo organizacional, la teoría de sistemas, la administración por proyectos y la administración estratégica.
- 3) Fase de consolidación. Es la fase del desarrollo más avanzada y en ella las unidades pueden recurrir a técnicas más complejas que proporciona la teoría cuantitativa de la organización.

La utilización de modelos matemáticos, ingeniería de sistemas, investigación de operaciones, modelos de simulación y el procesamiento electrónico de datos, orientan la actividad de las unidades en la preparación de la toma de decisiones en la dependencia de la cual provienen.

Pese a que las unidades de organización y métodos fueron muy popula

res durante el periodo 1965-1976, en la actualidad ya no existen como tal, sin embargo, las funciones de organización y métodos (así como las de modernización administrativa) son ahora llevadas a cabo por otras unidades administrativas tales como las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto, (v.gr. en la SPP, D.O.F. del 2 de octubre de 1989; en la Secretaría de Relaciones Exteriores, D.O.F. del 26 de enero de 1989; en la Secretaría de Gobernación, D.O.F. del 13 de febrero de 1989, y en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, D.O.F. del 16 de marzo de 1989), así como por las Direcciones Generales de Administración (v.gr. en la Secretaría de Turismo, D.O.F. del 25 de julio de 1989; y en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, D.O.F. del 16 de enero de 1989).

Conclusiones.

Las unidades juegan un destacado papel dentro del proceso de difusión (al interior de la administración pública) de las ideas y medidas de modernización administrativa.

Es importante señalar que las unidades pueden servir de elemento táctico para difundir las ideas modernizadoras y a la vez comprometer a los funcionarios (servidores) públicos en su realización.

Esta difusión masiva de las ideas modernizadoras busca minimizar la resistencia burocrática natural frente al cambio administrativo. Podemos considerar a las unidades como un adecuado mecanismo para "institucionalizar" el proceso modernizador.

F. Señalamientos al marco legal.

La concepción del proceso de modernización obliga a evitar, en lo posible, recurrir a reglamentaciones rígidas y excesivamente detalladas en las bases jurídicas que dan apoyo al proceso, ya que pueden resultar de difícil revisión posterior. Conviene, de esta forma, contar con un

marco jurídico inicial lo suficientemente amplio y flexible para dar base a las acciones necesarias al principio, sin inhibirlas innecesariamente con planteos rígidos que puedan después resultar inoperantes en la práctica.

Así, el establecimiento de una infraestructura orgánica que permita propiciar y articular la participación y el consenso de todos los que resulten involucrados en el proceso, se puede ir llevando a cabo con mayor flexibilidad de la que permitiría un encuadramiento demasiado rígido. Esto permite también ir preparando apoyos técnicos de calidad suficiente, que puedan ir incorporándose al proceso de modernización, atendiendo a las modalidades que el avance mismo del programa requiera y dando a los nuevos cuadros mayor oportunidad de participar en la programación y solución de los aspectos del programa en que habrán de intervenir.

Esta concepción facilita el establecimiento de una corresponsabilidad a todos los niveles, señalando claramente lo que a cada quien compete, tanto a nivel macro como microadministrativo, es decir, el ámbito interior de cada una de las dependencias gubernamentales.

La modernización del marco jurídico comprenderá la adecuación (y simplificación del mismo donde sea conveniente) de sus principales leyes, tales como:

1. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
2. La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.
3. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
4. Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, entre otras.

IV. PROPUESTAS PARA LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

A) La Reorganización Estructural.

1. Situación Actual.

La opinión general y aun aquella especializada en ciencia política tiende a establecer una cierta correlación entre dos variables: a mayor grado de desarrollo económico y social de un país, menor el tamaño relativo de su burocracia o administración pública. Esta correlación que alcanza la categoría de axioma, se expresa con frecuencia en sentido inverso: un país subdesarrollado es un país con una gran burocracia, es decir, con una administración pública excesiva para el tamaño de su población - (sobre todo la económicamente activa) y de sus recursos. La incompetencia que por lo general se atribuye a las administraciones públicas de los países en vías de desarrollo, tiende a ser explicada, entre otros factores pero muy destacadamente, por la pesantez y abultada dimensión de aquellas. (1)

Una de las razones que frecuentemente se invoca para llegar a la generalización de que el subdesarrollo es generador de burocracias, es el empleo.

Un país subdesarrollado lo es entre otros factores porque su economía no tiene capacidad para absorber una mano de obra por lo general creciente. La economía subdesarrollada no puede crear anualmente el número suficiente de empleos que se requiere para dar ocupación a los nuevos trabajadores jóvenes, que ingresan a la fuerza de trabajo y además, aba-

(1) INAP-SCGF. Tamaño y composición de la Administración Pública Mexicana, p.5.

tir el rezago acumulado. Por tanto, se concluye erróneamente que el gobierno se convierte en un empleador obligado; de allí el tamaño abultado que se atribuye a la burocracia de los países en vías de desarrollo.

Efectivos de la Administración Pública.

Integran la Administración Pública Mexicana (2) 3,751,000 trabajadores efectivos distribuidos por órdenes de gobierno como sigue y se indica en la gráfica 1.

Composición por orden de Gobierno.

La composición por orden de gobierno presenta un alto grado de concentración en el Gobierno Federal que absorbe en su conjunto al 81.8% de los trabajadores efectivos (3 millones 71 mil) frente al 12.2% de los gobiernos estatales y el 6.0% en los municipios.(3)

Referidos exclusivamente a los sectores gubernamentales centrales, excluyendo a las entidades paraestatales, el Gobierno Federal absorbe al 72.9% de los trabajadores efectivos (un millón 662 mil), los gobiernos estatales al 17.2% (394 mil) y los municipales al 9.9% (262 mil). Véase gráfica 2.

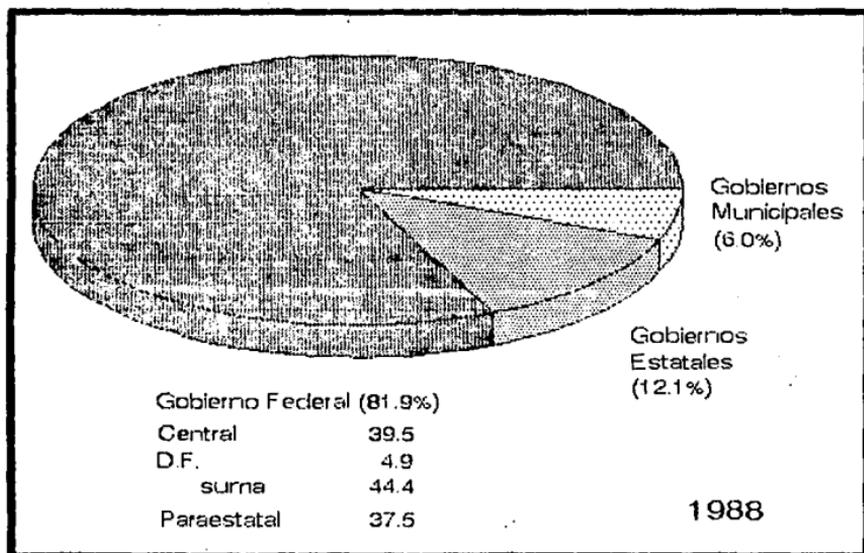
Comparaciones con otros países.

A fin de contar con elementos comparativos sobre el tamaño y la composición de la administración pública mexicana se usaron los indicadores correspondientes a los países de la Comunidad Económica Europea que agrupa a naciones con diferente grado de desarrollo administrativo y que

- (2) Por Administración Pública Mexicana entendemos, en su sentido más general, el Gobierno Federal con sus sectores central, paraestatal y el D.D.F., a los gobiernos estatales y a los gobiernos municipales.
- (3) INAP-scgf. Op. cit., p. 13.

GRAFICA 1 *

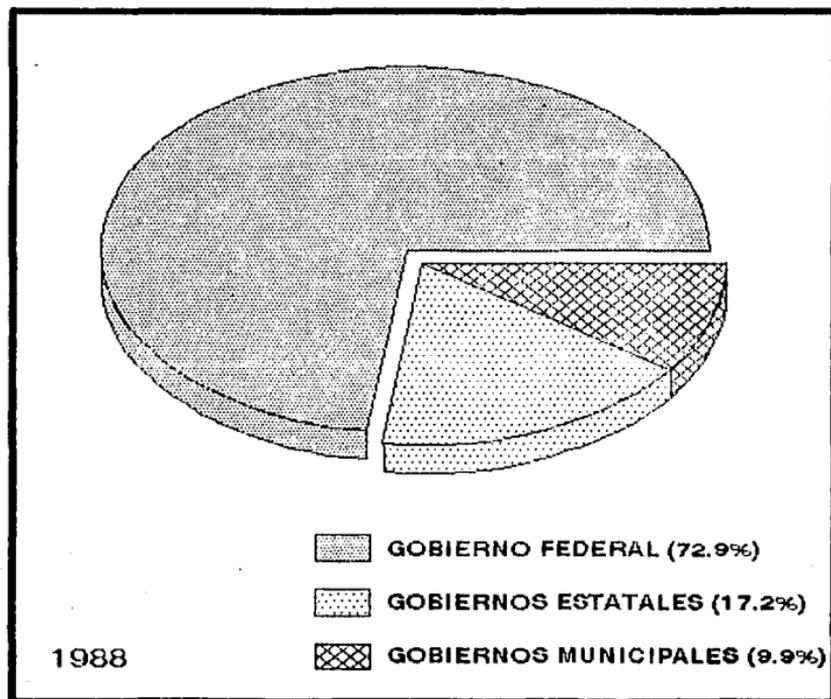
TAMAÑO Y COMPOSICION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA (NUMERO DE TRABAJADORES EFECTIVOS)



* Salvo indicacion en contrario, los datos numericos de esta y las siguientes graficas provienen de las fuentes descritas en el anexo metodologico en: INAP-S.C.G.F. Op. cit.

GRAFICA 2

COMPOSICION POR NIVEL GUBERNAMENTAL SECTORES GUBERNAMENTALES CENTRALES (Trabajadores efectivos)



ofrecen estadística sistematizada idónea para el caso. (4)

Considerada la composición total de la Administración Pública Mexicana, ésta se encuentra con menor número de trabajadores efectivos por cada mil habitantes que la media de los países de la muestra, 46.2 frente al 66.9 y por debajo de 10 de los 12 que la integran ya que sólo España y Portugal tienen menos servidores públicos en relación a su población, 44.4 y 42.7 por mil, respectivamente. (5)

Una proporción parecida se observó si se considera exclusivamente a los trabajadores de la administración civil, o sea sin considerar las fuerzas armadas, cuya participación en la muestra es significativa. Véase gráfica 3.

La relación de trabajadores de la administración con la población económicamente activa, en comparación con los países de la CEE, muestra que nuestro índice de ocupación burocrática es si bien inferior a la media de la Comunidad, superior en lo individual a 3 de los 5 países analizados (los más importantes). Ver gráfica 4.

La Administración Pública Federal Central.

La administración pública federal central se integra con un millón 480 mil trabajadores, 40% del total de la Administración Pública Mexicana en general.

Clasificación Sectorial.

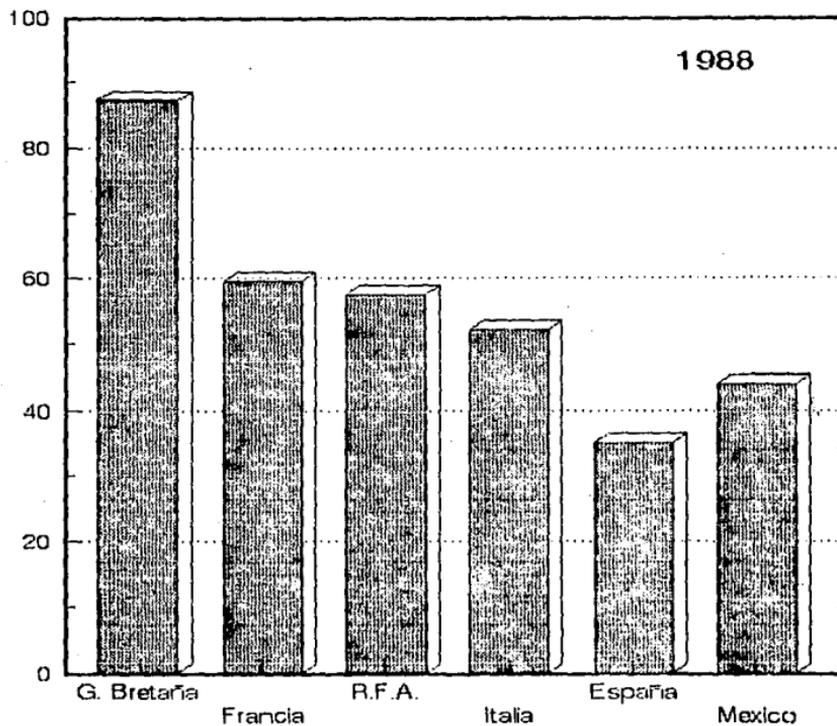
Sectorialmente la mayor cantidad de trabajadores se ubica en la Secretaría de Educación Pública (datos de 1988), 830 mil y la más reducida

(4) *Ibidem.* p.23.

(5) *Idem.*

GRAFICA 3

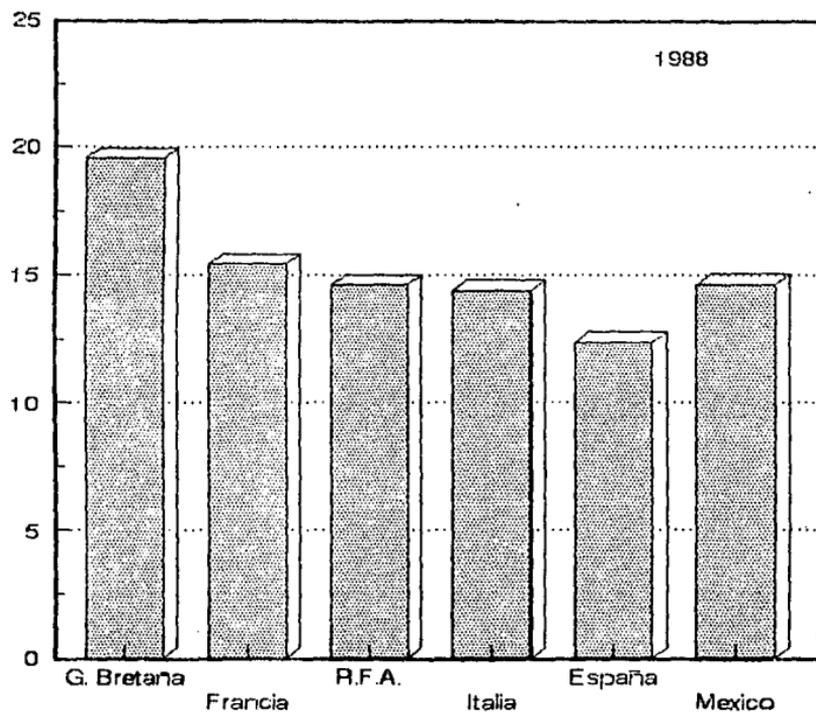
TAMAÑO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA (COMPARATIVO CON LOS PAISES DE LA C.E.E.)



Efectivos por cada 1000 habitantes

GRAFICA 4

NUMERO DE TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN RELACION CON LA P.E.A. COMPARATIVO CON PAISES DE LA C.E.E.



Porcentaje de Trabajadores sobre la P.E.A.

está en la Presidencia de la República y en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación con dos mil cada una.

Las fuerzas armadas con 184 mil elementos (145 mil en la Secretaría de la Defensa y 39 en la de Marina) absorben el 12.4% del total del sector, constituyendo el segundo renglón cuantitativamente hablando.

Clasificación Funcional.

Desde el punto de vista funcional la administración federal central tiene una acentuada orientación social a cuyas funciones destina el 64.6% de sus trabajadores efectivos. A las actividades de gobierno y soberanía el 19.4% y a las de promoción de la actividad económica el 16.0%. - (Gráfica 5)

Administración Pública Federal Central y Población.

La relación de trabajadores al servicio de la administración pública federal centralizada con la población económicamente activa señala un índice de servicios o burocratización de 18.2 trabajadores por cada 1000 habitantes y un índice de ocupación de 5.8% de la PEA ocupada en el sector, o sea que el Gobierno Federal ocupa en sus dependencias centrales a 1 de cada 17 personas económicamente activas. (6)

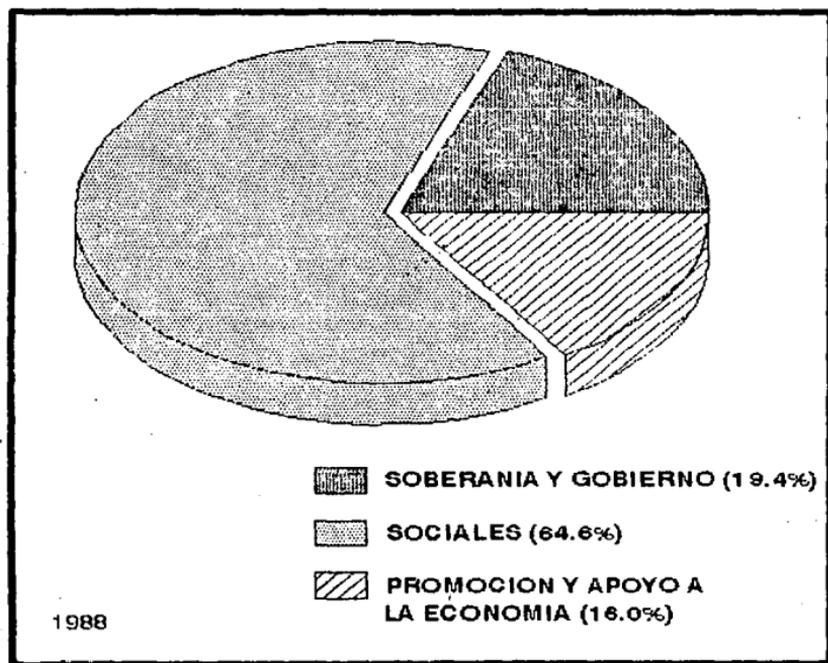
Comparativos.

La comparación de la administración federal centralizada mexicana con la española de similares características, de la que se disponen datos, acusa un menor grado de burocratización y servicios en el caso mexicano, equivalente casi 50% al español. En nuestro país existen 15 traba

(6) Ibidem. p.34.

GRAFICA 5

COMPOSICION FUNCIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRAL



jadores civiles de la administración centralizada federal por 29 de la - nación española y sólo dos efectivos de fuerza armada por 9 en España, - en ambos casos referidos a cada 1000 habitantes de los respectivos paí-- ses. (Gráfica 6).

Una estadística de mayor significación hubiera sido la comparación del número de trabajadores de ambas administraciones centrales con res-- pecto a la PEA aunque desafortunadamente se carece de los datos neces-- rios.

2. El adelgazamiento de la estructura gubernamental.

Estructura Orgánica.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid se realizaron diversas - reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Fede-- ral. En la ley reformada, se estableció la estructura de la administra-- ción pública (7) con la que se llevaría a cabo el Plan Nacional de Desa-- rrollo.

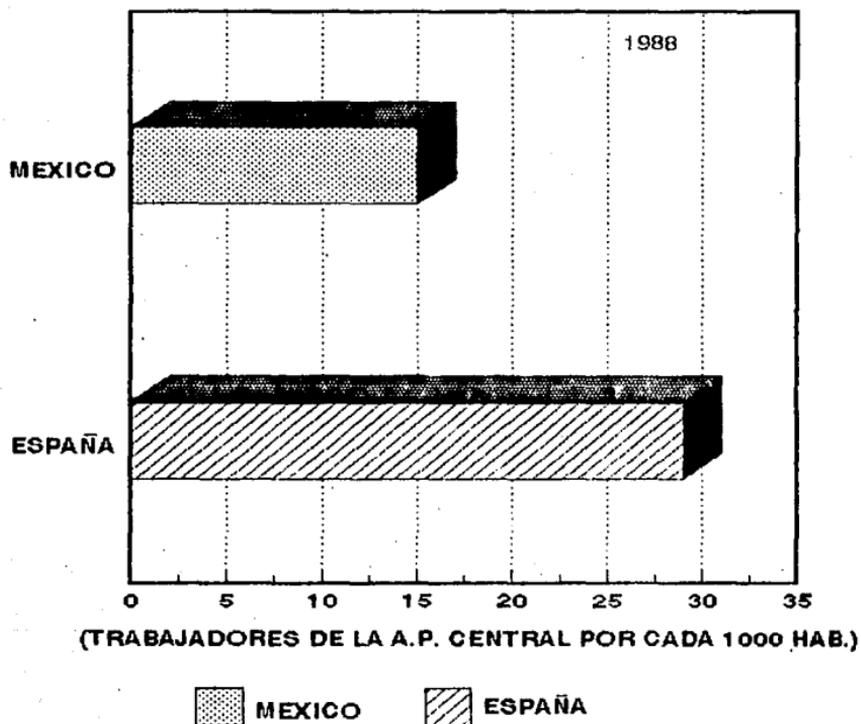
En el artículo 26 de la Ley, se contempla que:

Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden ad ministrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes- dependencias: (véase cuadro 2)

(7) Para nuestro caso, la Administración Pública Central.

GRAFICA 6

ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA NACIONAL COMPARATIVO MEXICO Y ESPAÑA



CUADRO 2
DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO EN MEXICO

Secretaría de Gobernación.
Secretaría de Relaciones Exteriores.
Secretaría de la Defensa Nacional.
Secretaría de Marina.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Secretaría de Programación y Presupuesto.
Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
Secretaría de Educación Pública.
Secretaría de Salud.
Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
Secretaría de la Reforma Agraria.
Secretaría de Turismo.
Secretaría de Pesca.

Departamento del Distrito Federal.

Además cuenta con la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Fuente: L.O.A.P.F.

Evolución de la Administración Pública.

Durante el sexenio de López Portillo (1976-1982), las actividades, funciones y responsabilidades propias del Ejecutivo fueron llevadas a ca

bo por 16 Secretarías de Estado, pero en su último año de gestión, el Departamento de Pesca se convirtió en la Secretaría de Pesca, por lo que se terminó con 17 y el Departamento del Distrito Federal. En el inicio del sexenio de Miguel de la Madrid se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por lo que hasta la fecha se cuenta con las 18 Secretarías y el Departamento del Distrito Federal mencionados anteriormente.

López Portillo inició su mandato con 45 subsecretarías o sus equivalentes y lo culmina con 61. Con de la Madrid en 1983 dicho número sube a 73, para culminar (1987) con 57. Una disminución significativa cuyas causas se encuentran en la aguda crisis económica que obliga al gobierno a reducir su aparato burocrático.

Bajo el lema de la "renovación moral" se ponen de moda las contralorías. De sólo 7 con que contaban en 1982, el número asciende a 22 en 1983 y se mantiene durante todo este sexenio.

En términos globales, a inicios del gobierno de López Portillo la Administración Pública Federal Central sumaba por todas 573 unidades administrativas de niveles superiores, para terminar su gestión con 774.

Miguel de la Madrid, por su parte, inició su mandato con 779 unidades administrativas superiores, mientras a principios de 1988 contaba con 674 de ellas.

Estos datos nos indican con toda claridad el crecimiento desmedido que ha tenido la Administración Pública Mexicana Central y cómo la crisis económica obliga a redimensionar (en este caso reducir) a la maquinaria gubernamental y por lo tanto, buscar hacerla más eficiente, para responder de mejor forma a los fines que se le atribuyen.

Ante los problemas y retos que se nos presentan es necesario dictar medidas de fondo y no sólo de forma para resolver las cuestiones más

apremiantes de la vida nacional. El caso de nuestra administración pública no es la excepción. Por eso es menester dejar en claro que se necesita reestructurar el aparato de gobierno y disminuir su tamaño (en lo posible y gradualmente) ante la escasez de recursos económicos y financieros por la que atravesamos.

La evolución y crecimiento de las unidades administrativas ha presentado un comportamiento caprichoso. En este sentido se pronuncia Margarita Chávez Alcázar (8) al señalar que dicha evolución depende más de enclaves de poder que de las necesidades del país.

A pesar de los despidos y otras medidas instrumentadas en el gobierno a partir de 1985, en 1986 el gasto público había incrementado su monto en comparación al PIB hasta un 36.7%, (9) por lo que podemos deducir que la reducción del aparato gubernamental se ha dado sólo en apariencia, pues la mayoría del personal de dichas unidades encuentran reacomodo en las existentes y no se suspenden los fastuosos gastos de las diversas unidades administrativas en funcionamiento. Esto es, en tanto se pretenden ser austeros y se racionaliza al personal más vulnerable para justificarse ante propios y extraños, se continúa con el dispendio, con una gran cantidad de recursos (humanos y materiales) desperdiciados, en suma, tenemos un panorama donde persisten la ineficiencia e ineficacia administrativa, pero que pueden ser subsanadas en parte al disminuir la "obesidad gubernamental".

B La Reorganización de los Recursos Humanos.

1. El Servicio Civil de Carrera.

a. El modelo burocrático de Weber y el servicio civil.

La conceptualización de Weber acerca de la burocracia se encuadra -

(8) Chávez Alcázar, Margarita. La Administración Pública contra México, p.164.

(9) Idem.

dentro del análisis de los tipos de dominio. Los dos elementos esenciales al respecto son la legitimidad y el aparato administrativo. Para Weber, todo poder trata de despertar y cultivar la fe en su propia legitimidad, y a su vez, todo poder se manifiesta y funciona como administración. Es así como él establece una distinción entre el dominio legítimo y el no legítimo y, dentro del primero, entre dominio carismático, tradicional y el legal-burocrático.

El dominio carismático se legitima por el reconocimiento de los poderes y de las cualidades excepcionales del jefe, y su aparato se conforma por sus "discípulos" o individuos elegidos por el jefe entre los miembros de la comunidad.

La legitimidad del dominio tradicional está constituida por la creencia en reglas y poderes antiguos, tradicionales e inmutables, mientras su aparato puede adoptar formas tradicionales o feudales.

El dominio legal está caracterizado por la existencia de normas formales y abstractas y, desde el punto de vista del aparato, por la de un cuadro administrativo burocrático.

Weber menciona que el tipo más puro de dominación es aquel que se ejerce por medio del cuadro administrativo burocrático. La totalidad del mismo se compone por funcionarios que en lo individual deben poseer las siguientes características: (Chávez Alcázar, Margarita, El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana)

1. Personalmente libres, se deben sólo a los objetivos de su cargo.
2. En jerarquía administrativa rigurosa.
3. Con competencias rigurosamente fijadas
4. En virtud de un contrato.
5. Calificación profesional que fundamenta su nombramiento, en el caso más racional por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su calificación.

6. Son atribuidos y retribuidos en dinero con sueldos fijos, con derecho a pensión las más de las veces. Su retribución está graduada - primeramente en relación con el rango jerárquico, luego según las responsabilidades del cargo y, en general, según el principio de "de coro estamental".
7. Ejercen el cargo como su única o principal profesión.
8. Tienen ante sí una carrera o "perspectiva" de ascensos y avances - por año de ejercicio o por servicios, o ambas cosas según el juicio de sus superiores.
9. Están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.

La administración burocrática pura, es la forma más racional de ejercer la dominación, y lo es en los siguientes términos: precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, intensidad y extensión en el servicio y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados.

Ahora bien, estas características exigidas a los funcionarios en una administración burocrática pura "coinciden" con las características que ha de tener el servidor público como resultado de la aplicación de las técnicas del servicio civil (véase, *infra* Consideraciones acerca de la implantación del servicio civil).

De esta forma, consideramos que el modelo burocrático de Weber ha jugado un papel importante para, a partir de éste construir y elaborar los sistemas de servicio civil. Las burocracias actuales ciertamente deben nutrirse de personal que posea alta calidad y ética profesional y deben proveer los medios necesarios para lograrlo.

Asimismo, la realidad de la burocracia en México presenta un panorama distinto al modelo Weberiano, estas diferencias se intentan subsanar a través de la implantación del servicio civil.

Las diferencias que encontramos son:

- a) Se han detectado aún duplicación de funciones en las dependencias - del Ejecutivo.
- b) Nombramientos que se basan en cuestiones "ajenas" a la calidad profesional de la persona.
- c) Remuneraciones bajas e insuficientes.
- d) Perspectivas de ascenso prácticamente nulas.
- e) Fallas en los controles administrativos del personal.

Por último cabe destacar que el servicio civil es un instrumento cuyo objetivo radica en proporcionar una mayor racionalidad al aparato burocrático.

b. Definición de servicio civil.

El servicio civil de carrera es un mecanismo que le permite al Estado contar con servidores públicos preparados, capacitados y con experiencia dentro del gobierno para así evitar, dentro de lo posible, la improvisación en el desempeño de las tareas nacionales. Asimismo el servicio civil se inserta dentro del quehacer público como una estrategia fundamental que permitirá modernizar los sistemas de administración de personal.

Definición.

Para Miguel Duhalt Krauss el servicio civil de carrera es "el conjunto de normas legales, y de políticas y de procedimientos administrativos, basados en las técnicas de administración de personal más conocidas para manejar los recursos humanos de la administración pública". (10)

(10) Duhalt Krauss, Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público. Un enfoque sistémico. p. 14.

Para las Naciones Unidas, el servicio civil de carrera es el cuerpo apolítico, permanente, de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración dada. Los elementos de un sistema de servicio civil son:

1. Una Ley básica de administración de personal de servicio civil.
2. Un organismo responsable de su aplicación. (11)

En la Dirección de Servicio Civil, dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto se define como la racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados a rango de Ley a fin de garantizar la vigilancia y aplicación permanente, con el objeto de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos. (12)

Servidor Público.

El artículo 3o. de la Ley Federal del Trabajo, establece que Trabajador, es toda persona que presta a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros. Esto significa que el servidor público antes que nada es un trabajador, y en consecuencia, sujeto de obligaciones y derechos que la propia Ley señala.

Se puede decir que es servidor público todo el que participa como funcionario o empleado en las labores de gobierno (véase Artículo 108, Título Cuarto de la Constitución Política que trata de las Responsabilidades de los servidores públicos).

Servicio Público.

La noción contemporánea de servicio público comprende una parte de

(11) Chávez Alcázar, Margarita. El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana. p. 18.

(12) Proyecto para la instauración del Servicio Civil de Carrera en México. SPP, México, 1984, p. 29

la actividad de la administración pública y se realiza en limitados aspectos de los otros poderes. La podemos precisar en los términos siguientes:

El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar -de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro- la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general.

Asimismo, para Mario Martínez Silva (Diccionario de Política y Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.) el servicio público en el Estado moderno, implica la noción de la actividad final del Estado, o bien, las funciones de gobierno.

c. La Administración de Recursos Humanos.

Al hablar del servicio civil es necesario mencionar las técnicas más comúnmente usadas en la administración de recursos humanos, mismas que a continuación se enuncian:

- Clasificación de Puestos.
- Reclutamiento y Selección de Personal.
- Nombramiento Legal o Contratación.
- Inducción.
- Capacitación.
- Promoción.
- Pensión y Jubilación.

Aunque se han hecho esfuerzos para desarrollar esta área dentro del Sector Público sobre todo en los últimos sexenios, México aún ahora no cuenta con una administración de personal que se pudiera llamar progresista o de avanzada. Prueba de ello es el no contar con un Servicio Ci-

vil de Carrera sistematizado.

A continuación se presentará un desglose de las técnicas del servicio civil.

Clasificación de Puestos.

El Catálogo de Empleos de la Federación es el cuadro de empleos en el que se funda la administración pública federal para fijar las categorías aplicables a las diferentes labores que desempeñan los trabajadores al servicio de la Federación.

Este Catálogo sólo se aplica a los trabajadores de las dependencias del sector central del gobierno federal, por lo que no puede denominarse al sistema como satisfactorio.

Reclutamiento y Selección de Personal.

La historia del reclutamiento burocrático en México ha sido la historia de una lucha continua entre las necesidades del sistema político y los requerimientos de personal técnicamente calificado.

Por lo que respecta a la selección de personal, en la administración pública mexicana existen factores decisivos para llevarla a cabo, tales como la militancia en el partido en el poder, el amiguismo (las influencias), el servilismo y otros que desafortunadamente desvirtúan su misión -conseguir personal idóneo para los diferentes puestos-. De aquí que sexenio tras sexenio el país tenga que pagar un elevado costo social compuesto por: el desconocimiento de la tarea a realizar; el empobrecimiento por ende, del desempeño; lo que trae como consecuencia, retrasos, ineficiencias, desperdicios, etc.

Nombramiento Legal o Contratación.

Cuando hablamos de nombramientos, nos referimos a uno de los puntos clave dentro del sistema.

Ya que con el nombramiento inicia propiamente la carrera en el servicio público, si desde un principio no se toman en cuenta los requisitos necesarios para los puestos en cuanto a experiencia, capacidad, actitudes y aptitudes, difícilmente en los subsiguientes pasos del proceso se podrán subsanar las deficiencias que desde un principio viene arrasando el sistema.

Desafortunadamente, al no existir de hecho (aunque sí de derecho) - un sistema de méritos en la selección inicial de personal, (13) desde el inicio del sistema el Sector Público enfrenta un verdadero problema.

En ocasiones (las más de las veces lamentablemente) la selección y contratación del personal no se hace sobre la base de la capacidad, el conocimiento o las aptitudes y actitudes, sino basadas en otros parámetros más subjetivos pero que en la práctica son los que generalmente se usan. Esta situación imperante se pretende resolver, aunque claro, paulatinamente, vía el servicio civil.

Capacitación.

Aunque constitucionalmente, en el artículo 123 fracción XIII se establece la obligatoriedad de la capacitación al trabajador, y las leyes, contratos colectivos y reglamentos constituyen una extensa legislación - al respecto, se puede decir que aún hoy, no existe un sistema de capacitación y adiestramiento integral de los empleados públicos, por más que

(13) "Boletín de Estudios Administrativos No. 3", Secretaría de la Presidencia, México, 1972, p.56.

algunas dependencias se preocupen excepcionalmente por atender en forma especial pero parcial dicho problema.

Promoción.

Es la acción que permite al servidor público el acceso a puestos - ubicados en niveles superiores de responsabilidad y, por lo tanto, de remuneración, a través de un sistema escalafonario funcional e intercomunicado.

Al igual que en los otros subsistemas que conforman la administra--ción de personal, existe una extensa reglamentación en esta materia.

Ahora bien, aunque toda esta reglamentación pretende garantizar la estabilidad de los empleados públicos y un sistema de promociones y as--censos, en la práctica no funciona correctamente, entre otras cosas, por carecer de efectivas bases técnicas.

Asimismo, en la mayoría de las veces como el escalafón contempla exclusivamente al personal de base, el nivel o puesto máximo dentro del escalafón no llega ni siquiera al nivel más bajo de los puestos ejecutivo--directivos (v.gr. jefe de sección). Por lo anterior, el personal de ba--se no puede aspirar a ascensos a puestos directivos y, por ende, a una - mejor remuneración.

Sanciones a los servidores públicos.

En este renglón tiene un papel destacado la Ley de Responsabilida--des de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la - Constitución, publicada en el D.O.F. el 31 de diciembre de 1982.

Con la Ley, aunada a otras reglamentaciones y diversas reformas cons--titucionales, se pretende, dentro de un régimen democrático y representa--tivo, agotar las posibles omisiones y actos en que pueden incurrir los -

servidores públicos de suerte que el concepto de responsabilidad se extiende a la propia ineficiencia, incapacidad o ineptitud para el desempeño de un cargo público, y cualquier acto que pueda, de manera directa o indirecta, atentar contra el estado de Derecho.

Relación Sindicatos-Estado.

En nuestro país los servidores públicos pueden organizarse en sindicatos para defender sus derechos y luchar por mayores conquistas laborales, tanto en el apartado A, como en el apartado B del artículo 123 Constitucional.

También en ambos apartados, en sus respectivas leyes, se consigna el derecho de huelga como una conquista de los trabajadores.

Pensión y Jubilación.

En cuanto a la seguridad social a que tiene derecho el empleado público con respecto a tener una vejez tranquila; o si por alguna circunstancia queda impedido, estar protegido económicamente, se cuenta con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Instituto Mexicano del Seguro Social e, incidentalmente, instituciones que prestan similares servicios (v.gr. los petroleros).

Lo anteriormente expuesto conforma, a grandes rasgos, el esquema con que se cuenta para administrar los recursos humanos. El siguiente paso es, entonces, hacer los señalamientos relativos al Servicio Civil enmarcados en el contexto general de los Recursos Humanos.

d. Consideraciones acerca de la implantación del servicio civil.

En el sexenio 1982-1988 se pone de manifiesto la necesidad de realizar cambios de fondo y no sólo de forma para responder de manera efectiva a la severa crisis económica por la que atravesaba (y aún atraviesa)

el país.

Los lineamientos y estrategias de cambio que reclamaron la economía y la sociedad mexicanas quedaron plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988.

Es por ello que para poner en operación parte de lo establecido en el Plan, la administración de Miguel de la Madrid establece la Dirección General del Servicio Civil y por decreto instituye la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. Ambas medidas son muy importantes aunque no suficientes para lograr la implantación del Servicio Civil de Carrera.

La Dirección General del Servicio Civil.

Es a partir del régimen anterior (82-88) que se reestructura la Dirección General de Administración de Personal, para convertirse en la del Servicio Civil. (14)

La Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

El 28 de junio de 1983, fue instalada la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. A esta Comisión se le confirió en el acuerdo correspondiente,(15) sus respectivas atribuciones, responsabilidades y funciones de entre las cuales destacan:

- La promoción ante las dependencias y entidades de la administración pública federal de la realización de los programas específicos del servicio civil de carrera.

(14) Véase Reglamento Interior de la SPP. México, D.O.F., 25 de enero de 1983.

(15) Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del servicio civil como un instrumento de coordinación y asesoría del ejecutivo federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal. DOF 30 junio 1983.

- La promoción de mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo del personal, encaminados a instrumentar el servicio civil de carrera.

Posteriormente, en el Diario Oficial del martes 19 de junio de 1984, aparece publicado el Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

Por lo anteriormente visto, se puede decir que el Gobierno Federal está tomando las medidas necesarias para la posible instauración del servicio civil de carrera.

Consideraciones sobre la implantación del Servicio Civil.

Un claro indicador de la importancia de los servidores públicos, es que éstos constituyen alrededor del 14.5% de la población trabajadora del país. (16)

A pesar de su tamaño, en este sector no se ha instituido el mecanismo por el cual el trabajador pueda desarrollar una carrera de servicio dentro de su propia especialidad. Además existe una virtual cancelación de perspectivas de ascenso la cual ha repercutido profundamente en la eficiencia, efectividad y en la productividad de la burocracia nacional, con el consiguiente elevado costo que paga la sociedad en su conjunto, sobre todo en los cambios presidenciales que se realizan cada seis años.

Es por esto que se están dando los pasos necesarios para tratar de implantar el servicio civil de carrera, como un instrumento que venga a agilizar, reestructurar y modernizar a la administración del personal y por ende, al servicio público.

(16) INAP-SCGF. Op. cit., p. 6.

Aunque no se encuentra instituido el servicio civil en nuestro país, se cuenta con un marco jurídico extenso y en algunos aspectos muy avanzado (v.gr. en materia de seguridad social) en la administración de sus recursos humanos a la altura de algunos países que sí cuentan con el servicio civil.

A diferencia de algunos otros países (como Inglaterra, Estados Unidos y Costa Rica), en México se cuenta con el derecho a huelga por parte de la burocracia así como también el derecho a organizarse colectivamente en sindicatos.

Por otro lado, el personal de base (mismo al que se le incluiría en el servicio civil) no tiene una movilidad reconocida o ascensos establecidos por escalafón a las clases ejecutivas-directivas, ni siquiera a los cuadros o niveles medio-bajo; situación que precisamente debería establecerse en favor de la base trabajadora con la implantación del servicio civil que contemplará los ascensos a niveles superiores basados en el sistema de méritos e idoneidad.

En cuanto a la administración de recursos humanos, se tiene el siguiente panorama:

- No se cuenta con un Catálogo de Puestos nuevo, modernizado, que responda a los requerimientos de la administración pública moderna.
- Los factores operativos en la selección de personal tanto de confianza como de base son: relaciones personales y políticas, lazos familiares, vinculación al partido en el poder (PRI) y conocimientos técnicos. (17)
- El análisis de los nombramientos en el sector centralizado permite presumir que dado que funcionan los factores operativos de selección mencionados, un elevado porcentaje de su personal, al inicio de su

(17) Chávez Alcazar, Margarita. Op. cit., p. 143.

desempeño en el puesto asignado, no cuentan con experiencia en absoluto con respecto a la tarea; en tanto que un mínimo de ellos cuenta con experiencia. (18)

Lo anterior a manera de ejemplo pone de manifiesto la urgente necesidad que se tiene de instituir el servicio civil de carrera, para acabar entre otras cosas con el arribismo.

Consideraciones de carácter general.

El servicio civil de carrera deberá necesariamente emplearse como un instrumento para dar oportunidad a que los trabajadores se proyecten a niveles superiores dentro de la administración pública, pero por ningún motivo y en ninguna forma deberá alterar las normas protectoras ya existentes.

Es necesario señalar, que previo al establecimiento del servicio civil, se requiere que se dicten los acuerdos correspondientes de todos aquellos instrumentos básicos sin los cuales el sistema no operaría, tales como:

- La revisión e implantación de los catálogos de puestos.
- La revisión de la estructura de los puestos de confianza.
- La revisión de los tabuladores.
- Revisión del Escalafón Funcional e Intercomunicado.

El Catálogo de Puestos.

Dentro de las acciones previstas y que forman parte de la metodología que se debe instrumentar con mira a la implantación del servicio civil se encuentra la de revisión del diseño de los catálogos de puestos,

(18) Idem.

general e institucionales, cuyos objetivos principales deben ser:

- Proporcionar descripciones definidas, claras y consistentes (véase cuadro 3).
- Proporcionar una base sólida, sistematizada y clara para la determinación de los niveles de sueldos.
- Coadyuvar al establecimiento de un Sistema Racional de Escalafón.

Tabulador de Sueldos.

Otra acción determinante es la implantación de los tabuladores general e institucional de sueldos (véase figura 3). Los que deben tener - por objetivo:

- Asignar remuneraciones a los puestos en función de sus contenidos - reales de obligaciones y responsabilidades; y
- Consolidar estructuras orgánicas equilibradas y presupuestos racionales de operación.

Para consolidar la carrera del servicio civil se debe revisar e instrumentar el Escalafón Funcional e Intercomunicado, cuyo objetivo debe ser:

- Permitir el movimiento ascendente del servidor público vía capacitación.
- A través de la intercomunicación se tratarán de realizar los movimientos de promoción.

El Servicio Civil y los Sindicatos.

La instrumentación e implantación del servicio civil reviste una - enorme importancia porque en el fondo constituye un replanteamiento global de las relaciones laborales que se dan entre el Estado y sus trabajadores, siempre sobre la base del más irrestricto apego a sus derechos y

CUADRO 3

CATALOGO DE PUESTOS GENERAL E INSTITUCIONAL

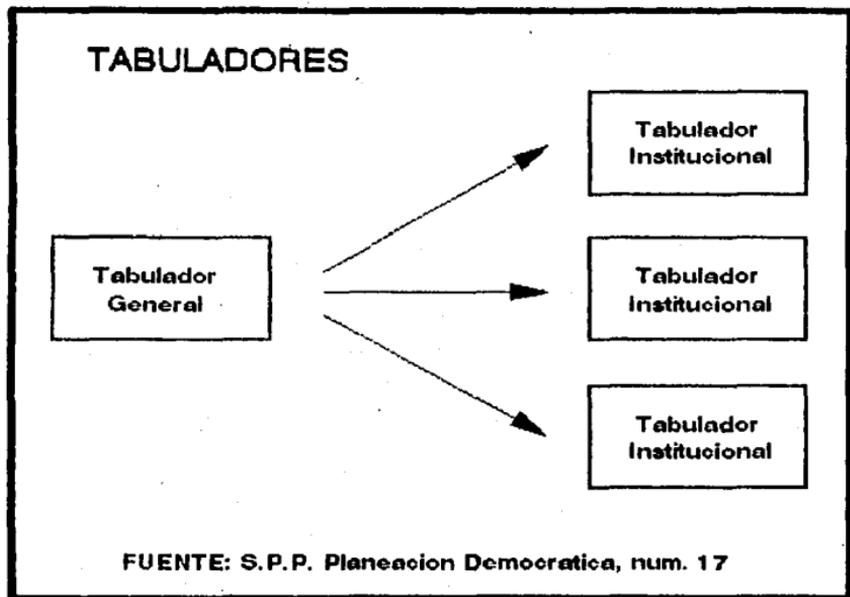
INCLUYE PARA CADA PUESTO UNA CEDULA PARA IDENTIFICAR:

- FUNCIONES.
- ATRIBUCIONES
- RESPONSABILIDADES Y
- REQUISITOS

**GRUPOS: ADMINISTRATIVO, COMUNICACIONES,
EDUCACION, PROFESIONAL, SERVICIOS
Y TECNICO.**

FUENTE: S.P.P. Planeacion Democratica, num. 17

FIGURA 3



garantías individuales.

Clasificación de Puestos.

La clasificación de puestos es una medida preliminar indispensable en la organización de un servicio civil basado en el mérito.

Un sistema de clasificación y escalafón adecuado puede cumplir varios propósitos: establecer uniformidad en el método de descripción de puestos en todo el servicio; fomentar la movilidad dentro del servicio civil facilitando traslados y ascensos, ofrecer la base para el reclutamiento y ascenso por méritos y la eliminación del favoritismo en las retribuciones individuales.

Reclutamiento y Selección de Personal.

Las técnicas de reclutamiento y selección de personal deben coadyuvar a ingresar al servicio público gente que haya demostrado su capacidad mediante exámenes objetivos e imparciales y que reúna los requisitos necesarios.

De aquí la trascendencia e interés para que los sistemas de selección existentes en el sector público, aparte de que se depuren y perfeccionen, sean utilizados con toda regularidad y apego a sus lineamientos, pues en esta fase es donde se advierte con absoluta claridad la calidad de las personas que pretenden ingresar al servicio público.

Nombramiento Legal o Contratación.

Si en el reclutamiento y en la selección la premisa fundamental debiera ser el mérito, la aptitud y el interés público, en el nombramiento esta premisa debe ser cristalizada.

En cada nombramiento, ya sea de nuevo ingreso o para ascender, se -

deben tener contemplados los derechos creados por los servidores públicos en funciones de acuerdo al escalafón.

Esto podría disminuir la improvisación que padece la administración pública en algunas de sus áreas por no contar con los cuadros de recursos humanos debidamente preparados para desempeñar la tarea asignada.

Inducción.

En la inducción, el objetivo es proporcionar al servidor público de nuevo ingreso, la información y motivación que le permita identificarse con el puesto que se le asigne; los objetivos institucionales; la carrera que realizará en el servicio civil; e, informarse de las prestaciones y servicios de seguridad social a que tiene derecho.

Capacitación.

Modernización de la Capacitación.

La capacitación es un punto importantísimo dentro del servicio civil. En este sentido se pronuncia la administración de Salinas de Gortari al promover el Foro de Consulta Popular sobre Modernización de la Administración y la Empresa Pública (febrero-marzo de 1989), en el cual tiene un destacado papel el aspecto de la capacitación de los servidores públicos.

Hoy se requiere ya un propósito explícito para la capacitación, con fundamento ciertamente en la eficiencia y la mejora laboral, pero ahora en función de la estrategia de modernidad que el país reclama. Un propósito estratégico que informe y asiente la capacitación y que pueda traducirse en objetivos específicos, tanto a nivel global como sectorial e institucional.

Es necesario que la capacitación recupere su importancia, que se

elaboren programas con propósitos estratégicos para que el Estado esté dispuesto a asignar los fondos necesarios, considerándolos como una inversión valiosa, con resultados tangibles y con plena justificación ante la sociedad. (19)

Otro punto importante sobre la capacitación se relaciona con la necesidad de incorporar metodologías de enseñanza-aprendizaje de tercera generación. Se requiere, por lo tanto, metodologías esencialmente participativas para que los funcionarios adquieran y desarrollen nuevos marcos conceptuales y tecnologías: talleres, el análisis de caso, los juegos simulados y el mejoramiento programado de las organizaciones.

La necesidad de reestructurar cualitativa y cuantitativamente a la capacitación de los servidores públicos debe contemplar su redefinición como un proceso integral, permanente, en constante evolución y adecuación al desarrollo tecnológico y estrechamente vinculado a las operaciones de las áreas y obligatorio para todas las dependencias y entidades de la administración pública federal. Además, sería importante que la capacitación estuviera vinculada de alguna manera al proceso de ascenso, promoción y estímulos a fin de que la formación continua en el servicio fuera una motivación permanente y propiciara la constante superación personal. (20)

Otro instrumento de enorme utilidad sería la creación de un sistema de información actualizado que señalará las características y situación del personal público y que fuera lo más completo y homogéneo. Este sistema constituiría una ayuda muy apreciable para planear las acciones de capacitación y organizar los programas en función de las características

(19) Bravo Ahuja, Víctor. Ponencia al Foro de Consulta Popular "Modernización de la Administración y la Empresa Pública". Tema: Capacitación de los Servidores Públicos.

(20) INAP. Ponencia al Foro... Tema: Capacitación de los Servidores Públicos.

específicas de la población a capacitar así como del potencial y actitudes que dicha población muestra.

Para la capacitación integral de los servidores públicos, es necesario establecer los siguientes lineamientos estratégicos: (21)

- Canalizar los esfuerzos de capacitación no sólo a las áreas directamente productivas y de personal operativo. Esos esfuerzos deben dirigirse también a los técnicos, ejecutivos, y funcionarios de todos los niveles.
- Atender de manera inmediata las demandas de capacitación. Las necesidades más urgentes se cubrirán paralelamente a la elaboración del diagnóstico de capacitación.
- Promover el efecto multiplicador. La capacitación se plantea como un proceso en el que se forma como instructores al personal que tenga mayor experiencia en su puesto, disponibilidad, habilidad e interés para capacitar a sus compañeros.
- Implementar y desarrollar un sistema nacional de capacitación en apoyo a la modernización de la administración pública en todo el país.

Para ello, es necesario establecer a nivel normativo federal, la unificación de la metodología para las etapas de capacitación que se mencionan enseguida: (22)

1. Diagnóstico. Se realizará la detección de necesidades de cada dependencia y organismo. Esta etapa se basa en el principio de previsión.
2. Programación. Con base en la detección de necesidades habrá de elaborarse, concertar y consolidar el programa de cursos de capacita--

(21) Calderoni Arroyo, José. Ponencia al Foro... Tema: Capacitación de los Servidores Públicos.

(22) Idem.

ción a todos los niveles de la organización en las diversas dependencias.

3. Ejecución. Al llevar a cabo los eventos de capacitación, se aplicarán los elementos teóricos de la tecnología educativa, corrientes humanísticas y del desarrollo humano y organizacional.
4. Seguimiento, Evaluación y Control. Cualquier programa requiere supervisión y análisis de los diferentes elementos que intervienen en el proceso (instructores, participantes, metodología, materiales y coordinación) a fin de contar con información sobre el sistema capacitatorio que sirva de retroalimentación y apoye la toma de decisiones para su reajuste.

Promoción.

En este punto, coincidimos con el planteamiento de Margarita Chávez Alcázar al proponer que en el sector centralizado de la administración pública, el sistema de promoción para los servidores públicos de base (receptores del servicio civil) se extienda hasta el nivel de directores generales y, por lo tanto, que contemple la llegada de los servidores públicos a estos puestos estrictamente por el sistema de méritos.

Pensión y Jubilación.

El aspecto de la pensión y jubilación puede presentarse como problemático al implantar el servicio civil de carrera en México, dada la escasez de recursos económicos.

Conclusiones.

En nuestro país contamos con los elementos necesarios para elaborar e institucionalizar la Ley y, en consecuencia, implantar el servicio civil de carrera.

El servicio civil no solamente beneficia a los trabajadores sino -

también al Estado y la sociedad en su conjunto, pues permitiría brindar un mejor servicio a la ciudadanía, debido a la preparación y calificación de los servidores públicos que el sistema pretende lograr.

Al momento de implantar el servicio civil, y en general en todo lo referente a la administración de recursos humanos, es necesario tener presente que por ningún motivo se puede dar marcha atrás a las conquistas laborales existentes, pues los derechos de la clase trabajadora son irrenunciables y así lo consagra nuestra Carta Magna.

Un servicio civil significa el mantenimiento de la continuidad y la estabilidad en el gobierno. En los países en los cuales el gobierno cambia a los pocos años o menos, la maquinaria del gobierno no puede funcionar correctamente. (23)

No es posible soslayar que estamos viviendo una época que exige esfuerzo, trabajo conjunto y cambios. La modernización de la administración pública mexicana, es uno de los cambios que la propia evolución del país y su sociedad exige.

Si bien, con el sólo hecho de implantar un sistema de servicio civil no se completa ni se acaba dicha modernización, sí se da un paso importante al mejorar la calidad del servicio público prestado y la de los servidores mismos.

C. La Reorganización de los Sistemas de Trabajo.

1. La Simplificación Administrativa.

Una de las más importantes medidas de modernización administrativa es la Simplificación (desregulación) de la Administración Pública Mexicana.

(23) Naciones Unidas. Development Administration, p. 20.

La administración pública es una organización compleja que posee - una centralización excesiva y una lentitud en la acción administrativa, cuyas repercusiones económicas y sociales afectan a la sociedad en su conjunto. El fenómeno de burocratización así manifestado en las sociedades modernas obstruye las tareas de la administración pública por el enorme caudal de reglamentaciones, de controles y trámites innecesarios y la falta de procedimientos fluidos y flexibles.

El Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal puesto en marcha durante el presente sexenio de Salinas de Gortari es un intento por resolver estos problemas, al ordenar la actividad del aparato gubernamental y volverlo más eficaz, eficiente y productivo mediante la reducción de las operaciones en los trámites y servicios que se prestan en atención a los ciudadanos.

Definición.

La simplificación administrativa debe entenderse como un proceso de captación de información, proveniente de la ciudadanía o de la propia administración, acerca de los procesos y trámites de la administración pública federal, mediante los cuales presta sus servicios al público y a sí misma, para revisarlos y eliminar los que sean innecesarios o superfluos, a fin de facilitar las relaciones entre la población y la administración y entre los propios elementos integradores (dependencias y entidades) de esta última. (24)

Marco Legal.

El marco legal lo conforma el "Acuerdo por el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del Programa General

(24) Ponce de León, Xavier. "La simplificación de la administración pública federal" en Revista de Administración Pública, núms.65/66 p.44.

de Simplificación de la Administración Pública Federal", dictado el 6 de febrero de 1989.

Líneas de acción del Programa.

Las líneas de acción del programa están definidas por los objetivos trazados en materia de renovación moral, descentralización de la vida nacional, fortalecimiento del federalismo y la participación democrática de la sociedad.

El programa comprende tres vertientes de actuación: la primera, cubre los trámites que los ciudadanos o sus organizaciones efectúan ante el aparato administrativo público, para exigir la realización de sus derechos o cumplir con sus obligaciones. Esta vertiente se puede calificar como la más importante del programa; la segunda considera las relaciones entre las diversas dependencias y entidades gubernamentales a que dan lugar la prestación de un servicio público o la ejecución de una actividad dentro y para el propio cuerpo administrativo oficial; por último, la simplificación de estructuras y funcionamientos administrativos internos de las instituciones públicas, a fin de eliminar instancias y niveles innecesarios.

Estrategia de Simplificación.

Corresponde a cada dependencia o entidad participante en el programa definir qué procedimientos administrativos serán simplificados, como y para cuándo, tarea que se sustenta en las propuestas efectuadas por sus áreas operativas, que son las que mayor conocimiento tienen de los asuntos de su competencia y en las demandas ciudadanas.

La estrategia definida para la conducción del programa responsabiliza a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación de la coordinación del proceso en su conjunto, debiendo efectuar las labores de inducción, seguimiento y evaluación de las acciones de simplificación.

La estrategia de conducción del programa considera que los ciudadanos y sus organizaciones deben desempeñar el papel total en el proceso de verificación de resultados.

A diferencia de experiencias anteriores, ahora las acciones y soluciones de simplificación administrativa se formulan y elaboran en consulta con los ciudadanos directamente interesados. Las soluciones responden a propuestas, sugerencias y orientaciones de los públicos específicos de cada dependencia e incluso de cada unidad administrativa, ya sea dirección general, dirección de área o departamento. En el pasado, las dependencias y entidades unilateralmente decidían las materias, las prioridades, y los compromisos y los programas se orientaban básicamente hacia el interior de la administración pública.

La selección de los procesos y trámites a ser desburocratizados debe obedecer a criterios de economía y beneficio colectivo, pero también de estímulo a las actividades productivas. Entre estos criterios generales tenemos:

- a. La necesidad de clarificación en aquellos procesos en que, por falta de delimitación precisa, se inhibe el cumplimiento cabal de la responsabilidad.
- b. Que los procesos de desregular fueran aquellos que tienen más efectos multiplicadores.
- c. La duplicidad y repetición en la normatividad.
- d. La inconstitucionalidad en la normatividad.
- e. Las magnitudes económicas involucradas.
- f. El número de personas a las que se beneficiaría o se perjudicaría.
- g. La frecuencia con que ciertas demandas hayan sido presentadas.
- h. El grado de oportunidad que exija la toma de decisiones.
- i. La naturaleza estratégica de algunos procesos y actividades.
- j. La prioridad que tenga una actividad en el contexto de un programa.

Consideraciones finales en torno a la simplificación.

La simplificación administrativa pese a haber logrado avances importantes (3,500 procedimientos simplificados en sólo 2 años) debe ser re- forzada y así lo entiende la nueva administración de Carlos Salinas al - poner en marcha el Programa anteriormente citado. Cabe mencionar que al gunas medidas simplificadoras ya se han puesto en marcha.

Bajo la denominación genérica de "simplificación administrativa" se deben promover un conjunto de acciones gubernamentales tendientes a:

1. La eliminación de normas innecesarias o reiterativas que obstaculicen cualquier procedimiento administrativo, impidan racionalizar la prestación de servicios públicos y alienten la ineficiencia y la - aparición de conductas alejadas del interés público.
2. Precisar y difundir de manera amplia, oportuna y accesible para los interesados, los procedimientos y trámites administrativos simplifi - cados para la prestación de los servicios, a fin de eliminar las - prácticas de exigir requisitos no previstos, alterar los trámites - prescritos y fijar plazos distintos a los establecidos que, muchas veces, se convierten en capacidad para influir arbitrariamente en - el sentido de la decisión, retrasando o acelerando los asuntos que se gestionan.

El proceso de desregulación o simplificación debe conducir a una ad ministración pública más al alcance de la ciudadanía, de tal suerte que esta devenga vigilante permanente del funcionamiento de aquella. Esta interacción, de llegar a ser operativa, institucional, permitiría una ac tualización constante del aparato administrativo y abatir las posibilida - des de su burocratización futura.

2. Los Sistemas de Información y la Administración Pública.

El renglón sobre la informática en México presenta todavía deficienes

cias en sus aspectos cuantitativos, cualitativos y de cobertura. Esto se explica de manera sencilla: tanto en el sector público como en el privado, y aún en el de las instituciones académicas y de investigación, - muy poca o nula atención se le venía prestando al fenómeno informático.- Afortunadamente, la informática en México ya es objeto de interés creciente por parte de las organizaciones anteriormente señaladas.

La Política Informática Nacional.

A principios del sexenio de López Portillo se dieron importantes pasos en materia de reformas a la administración pública: la filosofía política al respecto se concibió como "un esfuerzo permanente y sistemático que pretende imprimir mayor racionalidad y dinamismo al sector público en todas sus áreas y niveles... para impulsar el desarrollo económico, social, cultural y político del país". (25)

Asimismo, se definieron las principales actividades a realizarse a fin de orientar y hacer coherente el plan, según los programas específicos, de entre los que destacan: el de información y estadística; y el de sistematización de datos e informática.

Expresamente se consideraron como estratégicas las acciones de mejoramiento de los sistemas de información y estadística y de sistematización de datos e informática. Se concibió que todas las acciones propuestas debían integrarse y reformarse entre sí, sobre todo en una adecuada infraestructura informática.

Objetivo de la Política Informática.

El objetivo general que debe perseguir la modernización administrativa en materia de informática es racionalizar, compatibilizar y hacer -

(25) S.P.P. Diagnóstico de la Informática en México, 1980. p.142.

óptima la utilización de los recursos humanos, materiales y de tecnología con que cuenta la administración pública, para hacer más eficaz y eficiente su gestión.

Algunas tareas importantes a realizar en esta materia son:

1. El diagnóstico de la situación actual de necesidades, por lo que se refiere a capacitación de recursos humanos, a equipos, a sistemas de programación para computadoras, así como a los demás bienes y servicios informáticos.
2. Elaborar el sistema de normatividad para las unidades de informática de la administración pública central.
3. Promover la utilización racional de los recursos con que cuenta actualmente y de los que en el futuro se le incorporen.
4. Definir el procedimiento de adquisición del parque de equipo informático.
5. Realizar, en las distintas dependencias de la administración pública, estudios de viabilidad respecto a adquisición, renta, ampliación y modificación de equipos, instalaciones y sistemas de programación para computadoras.
6. La difusión de las políticas a seguir en la adquisición de equipos informáticos tanto desde el punto de vista financiero como de capacidades y tamaños.
7. La participación en organismos y asociaciones internacionales.
8. El asesoramiento a las unidades de informática de la administración pública.

Estrategias en Materia de Informática.

La política informática nacional debe optimizar la función informática del país considerando a éste como el ente social al que sirve por sobre los intereses de cualquier ente externo o subente del mismo.

La razón del desarrollo de un sistema de información es el benefi--

cio de la función que se pretende obtener de su aplicación y no el desarrollo del sistema en sí. (26)

Las acciones referentes a los sistemas informáticos para toma de decisiones deben centrarse en la determinación de las necesidades y prioridades de información de los sectores de la administración pública y sus dependencias, en función de los objetivos y metas sectoriales, bajo lineamientos encaminados a la integración de un sistema nacional de información. Fundamentalmente se necesita un cambio de actitud hacia los sistemas de información automatizados, ya que su aceptación y conocimiento son factores que determinan finalmente su aprovechamiento íntegro.

Los Sistemas de Información.

En la compleja sociedad actual, el conocimiento de sistemas de información (SI) es vital tanto para los profesionales como para los distintos tipos de organizaciones. La administración pública, lejos de prescindir de los SI, los necesitan más que nunca, haciendo uso de ellos de manera adecuada y eficiente. Es necesario destacar que para la mayoría de las organizaciones (tanto públicas como privadas) en el futuro y quizá ya en la actualidad, el factor determinante para lograr una mayor competitividad será el procesamiento y análisis de información. (27)

Dentro de las actividades del procesamiento de información en una organización han de considerarse tres grupos principales: administradores, que constituyen el personal que toma las decisiones clave y asigna los recursos (dirección); los usuarios, que tienen contacto diario con los sistemas de información, y trabajan en el ingreso o la salida de datos y/o el diseño de sistemas (pueden ser internos o externos a la orga-

(26) Ibidem, p. 147.

(27) Para tener una visión más completa sobre estos sistemas véase Lucas Henry. Conceptos de los Sistemas de Información para la Administración.

nización); el tercer grupo importante es el personal del departamento de servicios de información, este grupo tiene la responsabilidad específica de diseñar y operar los SI.

Recomendaciones para el mejor aprovechamiento de los Sistemas de Información.

A los tres grupos anteriormente señalados concierne la planeación de los SI. La dirección debe encauzar el esfuerzo de planeación, formular planes e influir en otras personas de la organización. Los usuarios hacen recomendaciones para influir en otras personas de la organización, es decir, tratan de influir en el proceso de planeación y ejecución del plan.

El personal de servicios de información debe ayudar a formular varias opciones y evaluarlas, particularmente en lo que se refiere a cuestiones tecnológicas.

La selección de áreas de aplicación y opciones específicas para las aplicaciones es tarea importante. La dirección, a través del proceso de planeación, seleccionará las áreas de aplicación y fijará los objetivos para cada aplicación, e idealmente participará en las actividades de diseño. Los usuarios recomendarán áreas para aplicación, establecerán criterios para seleccionar opciones y señalarán varios para una aplicación particular. El personal de servicios de información servirá como recurso para ayudar a establecer criterios y evaluar opciones.

Durante el análisis y diseño de sistemas, la dirección debe establecer los objetivos generales, proporcionar los recursos y participar en las principales decisiones del diseño. Los usuarios escogerán la opción de procesamiento e influirán en el control del diseño y la implantación de una nueva aplicación. El departamento de servicios de información - servirá, entre otras cosas, como consultor experto para evaluar opciones, dirigir el proyecto sugerir cambios y proponer como evaluarlos durante -

el diseño.

La función de operación es proporcionar servicios a los usuarios de sistemas de información que ya hayan sido desarrollados, una vez que las aplicaciones ya han sido instaladas, adquieren carácter funcional y los sistemas se operan rutinariamente. La dirección debe proporcionar los recursos adecuados para operar en forma satisfactoria, y evaluar el éxito del departamento de servicios de información. Los usuarios deben de evaluar la calidad del servicio prestado. Finalmente, el departamento de servicios de información debe controlar los niveles de servicio.

Una recomendación muy importante para mejorar la operación de los sistemas existentes es el no permitir que se desarrolle ningún nuevo sistema hasta que los ya existentes se encuentren operando en forma satisfactoria.

Una vez establecido el plan de actividades relacionadas con el procesamiento de información de la organización, es necesario cuidar que estas actividades estén bajo control. La dirección debe evaluar y controlar las actividades del procesamiento de la información. También conviene a los usuarios este proceso. El departamento de servicios de información debe comunicar a los usuarios y administradores los avances logrados en la ejecución del plan, y notificar el nivel de servicios que el departamento proporciona a los usuarios.

En muchas ocasiones los SI han fallado porque se ignoraron las reacciones de los usuarios o porque los diseñadores no consideraron las repercusiones en la organización. Un sistema aunque técnicamente sea elegante, sólo tendrá éxito si es utilizado. Es necesario hacer uso de los enfoques modernos, los cuales han conducido al desarrollo de un modelo de sistemas de información en el contexto de la organización, que describe la forma en que influyen en las organizaciones e interactúan con ellas. Con este modelo es posible predecir el influjo de los sistemas y planear una interacción exitosa con la organización.

Las organizaciones públicas preparadas ahora podrán aprovechar las tendencias en la tecnología. Es fundamental destacar que tanto ellas como su personal tendrán una ventaja competitiva sobre otras que no estén listas para explotar las nuevas oportunidades ofrecidas por el procesamiento electrónico de información.

V. LA ADMINISTRACION PUBLICA MODERNA

A. La Tecnología Informática y la Organización.

La reducción de personal, y en general la reducción en el tamaño de las organizaciones se ha vuelto muy común en años recientes.

La tecnología informática, que alguna vez fue una herramienta que - propició la expansión organizacional, ahora se ha convertido en una herramienta para reestructurar y disminuir el tamaño de las organizaciones.

Las organizaciones reducen el número de mandos medios, y los sistemas computacionales asumen la mayoría de las funciones que anteriormente dichos mandos medios realizaban.

La tecnología ahora permitirá a los directivos monitorear y controlar grandes organizaciones con mayor efectividad y a la vez se necesitarán menos mandos medios para el análisis de información.

Perspectivas de la Informática.

Ahora que la tecnología informática se ha convertido en toda una - realidad, es el momento para pensar acerca de lo que nos espera.

Si analizamos el tema de la investigación para ver qué adelantos - técnicos están en el horizonte, encontraremos que nuestro horizonte mismo ha cambiado. Está ahora mucho más cerca. Desde los años 50, el tiempo de desarrollo ha sido recortado a la mitad. Lo que alguna vez tomaba 30 años obtener a partir de una investigación hasta su aplicación comercial, ahora sólo toma de 10 a 15 años, y los tiempos se siguen reduciendo. Imaginemos entonces las posibles repercusiones en el ámbito de la -

organización en general. (1)

El medio ambiente de las organizaciones está cambiando constantemente y éstas, por tanto, deben estar más preparadas para adaptarse al cambio. Existen, sin embargo, diversos factores que les impiden hacerlo. - Las organizaciones quieren ser flexibles, pero sus descripciones de puestos, sistemas de compensación y mecanismos de control son rígidos.

Con la ayuda de la tecnología, los directivos estarán en posibilidad de resolver estos y otros problemas -como el de la productividad, - por ejemplo- y hacer a sus organizaciones mucho más preparadas de lo que son ahora. Los pronósticos, de hecho, se dirigen hacia una era en la -cual los directivos le darán forma (configurarán) a la organización (2) Ya sea ésta grande o pequeña, centralizada o no, los directivos tendrán opciones que nunca antes tuvieron. La tecnología estará ahí para cambiar las visiones en realidad y a la vez adaptar a la organización conforme las circunstancias se van presentando. Teniendo presente lo anterior, el hacer una serie de predicciones y esperar a ver si llegan a ser ciertas nos parece una actitud sumamente pasiva. Es mejor aún empezar a pensar acerca del tipo de organización que queremos y tomar los pasos necesarios con el fin de prepararnos para ello.

Algunos directivos adoptarán formas como la llamada "organización -por grupos". Con esto, estarán en la posibilidad de manejar grandes organizaciones como si fueran pequeñas y alcanzar los beneficios de ambas.

En esta clase de organizaciones, los grupos de personas trabajarán en conjunto para resolver problemas concretos y entonces se desintegrarán cuando el trabajo se lleve a cabo. Los miembros del equipo pueden -

- (1) Para un análisis más detallado sobre este interesante tema véase - Applegate, Linda. "Information Technology and Tomorrow's Manager". Harvard Business Review, november-december, 1988.
- (2) Kupfer, Andrew. "Managing Now for the 1990's", Fortune International september 26, 1988, p.33.

estar geográficamente dispersos y desconocerse uno del otro, pero los sistemas de información y comunicación les proveerá de habilidades complementarias para trabajar juntos. Los sistemas ayudarán a los equipos a realizar sus actividades y a darle un adecuado seguimiento a los resultados de sus decisiones. Las relaciones entre niveles jerárquicos, los mecanismos de control, los esquemas de compensación, casi todo será diferente en la "organización por grupos".

La tecnología ofrecerá nuevas opciones aun a las organizaciones que no desean realizar todos los cambios que implica la "organización por grupos". El primer paso para entender estas opciones es mirar hacia las tecnologías que las harán posibles.

Las máquinas del mañana.

Gran parte de la tecnología que le dará a los directivos la libertad para conformar sus organizaciones ya está siendo comercializada, por ejemplo los sistemas expertos, los sistemas de trabajo en grupo y cooperativos y los sistemas de información para mandos superiores o directivos.

Para el año 2000, estas y otras tecnologías estarán ampliamente disponibles. En el siglo XXI, las computadoras personales serán tan poderosas como las actuales supercomputadoras, y éstas tendrán velocidades de más de 100 veces que sus antecesoras. Será posible comunicar cantidades voluminosas de información en distintas formas y a grandes distancias en cuestión de segundos. (3)

Otros adelantos tecnológicos trascendentales son: "las redes de computación asociativas", "las redes de computación neurales" y las "bases de conocimiento", en las cuales la experiencia es almacenada junto con -

(3) Dreyfuss, Joel. "Catching the Computer Wave". Fortune International, september 26, 1988, p.52.

la información. Las "bases de conocimiento" serán tan populares como hoy lo son las bases de datos.

Los Riesgos que presenta la tecnología.

Las nuevas tecnologías prometen que nuestras grandes, rígidas jerarquías serán más fáciles de adaptar, y mejor acopladas al ritmo y dinámica que impondrá el siglo XXI. Pero estas tecnologías no vendrán sin riesgo alguno. El rápido procesamiento de información puede parecer buena idea, pero se puede dar el caso de un procesamiento demasiado rápido. A la vez que la velocidad aumenta, la eficiencia de un proceso sólo mejora hasta un determinado punto. Ese punto se alcanza cuando no se puede más controlar y monitorear los resultados de un proceso.

También existen riesgos asociados con la integración de datos de diversas fuentes. De alguna manera, se corre el riesgo de sobrecarga de datos, caso en el cual la gente no puede entender o utilizar la información y las herramientas que convierten los datos en información pueden fallar.

La computarización de los procesos críticos en la organización puede crear riesgos de seguridad. El sabotaje, fraude, falsificación de documentos, y el robo parecen más amenazantes que nunca.

Por último, con el tiempo que se lleva utilizando la tecnología informática se puede sugerir que en el futuro los mandos superiores estarán mucho más involucrados en dirigir la tecnología y en manejar su influencia sobre las organizaciones.

La Tecnología no será una fácil solución a problemas serios y no garantizará la competitividad. Como siempre, se requerirá una planeación cuidadosa y una administración responsable. Pero como nunca antes, medirá la capacidad creativa de nuestros líderes quienes deben decidir cuando usarla y bajo qué términos usarla.

B. Las Nuevas Organizaciones.

Las típicas grandes organizaciones de hace 20 años tienen menos de la mitad de los niveles de administración de sus actuales contrapartes.

Las organizaciones del futuro serán de base-cognoscitiva (v. *supra* La Tecnología Informática y la Organización) y se compondrán principalmente de especialistas que dirigen y regulan su propia actuación a través de una organizada retroalimentación a partir de colegas, clientes, - unidades administrativas y de la ciudadanía en general. Por esta razón serán lo que se conoce como "organización de base-informática". (4)

La Demografía demanda este cambio, la Economía también dicta este cambio, pero sobre todo la Tecnología Informática demanda el cambio.

Sin embargo, la avanzada tecnología del procesamiento de datos no necesariamente crea una organización de base informática, por supuesto.- Algunos usuarios de computadoras utilizan la nueva tecnología sólo para hacer su trabajo más rápido de lo que acostumbraban hacerlo. Pero tan pronto como una organización toma los primeros pasos tentativos para convertir datos en información, sus procesos de decisión, estructura, y aun la manera en que el trabajo es realizado empieza a transformarse. (5) De hecho, esta situación ya sucede, con gran rapidez, en cierto número de organizaciones alrededor del mundo.

Podemos ver fácilmente el primer paso en este proceso de transformación cuando se considera el impacto de la tecnología computacional sobre las decisiones de inversión de capital.

- (4) Drucker, Peter. "The Coming of the New Organization", Harvard Business Review, January-February, 1988. (c.fr. Applegate, Linda. Op.cit.)
- (5) Sobre este y otros puntos del aspecto organizacional del futuro resulta muy interesante e importante analizar del mismo autor: "The Discipline of Innovation". Harvard Business Review, May-June, 1985.

Antes de la llegada de la capacidad de procesamiento de datos, los análisis en la materia tomaban años y grandes esfuerzos para completar.- Ahora cualquiera con una hoja electrónica puede hacer ese mismo trabajo en unas cuantas horas.

La disponibilidad de esta información transforma el análisis de inversión de capital de una simple opinión a un verdadero diagnóstico, esto es, una ponderación racional de opciones alternativas. Lo que alguna vez fue un ejercicio presupuestal se convierte en un análisis de política.

La segunda área que es afectada cuando una organización centra su capacidad de procesamiento de datos sobre la producción de información es en su estructura organizacional.

La organización de base-informática requiere todavía más especialistas que las organizaciones de órdenes y control a las que estamos acostumbrados. Es más, los especialistas se ubicarán en el nivel operativo y no en los niveles directivos. De hecho, la organización de operadores tiende a convertirse en una organización de especialistas de todo tipo.

Las organizaciones de base-informática necesitarán unidades centrales de operación tales como las consejerías legales, relaciones públicas, y relaciones laborales tanto como siempre. Pero la necesidad de personal y servicios de staff, esto es, personas sin responsabilidades operativas y que sólo asesoran, aconsejan o coordinan, disminuirá drásticamente. En su administración central, la organización de base-informática necesitará mucho menos, si no es que ningún especialista.

Por otra parte, la organización requerirá mucho más auto-disciplina y aún más énfasis sobre la responsabilidad individual para las relaciones y para las comunicaciones.

Decir que la tecnología informática está transformando las organiza

ciones es muy sencillo. El tipo de transformación que se requerirá de ellas y de los altos directivos es mucho más difícil de descifrar.

Asimismo, las organizaciones de base-informática, requerirán de objetivos claros, sencillos y comunes para convertirlos en actividades conocidas. Al mismo tiempo, sin embargo, también necesitarán concentración en un sólo objetivo o, cuando mucho, en unos pocos.

Como los "protagonistas" en una organización de este tipo son especialistas, no se les puede decir como hacer su trabajo.

La organización de base-informática también tendrá sus propios y especiales problemas administrativos, algunos de ellos consisten en:

1. El desarrollo de incentivos, reconocimientos y oportunidades laborales atractivas para los especialistas.
2. Crear una visión de conjunto en una organización de especialistas.
3. La elaboración de una adecuada estructura en una organización de "equipos o grupos de resolución de tareas específicas".

Una manera de promover el profesionalismo, es a través de asignaciones a los "grupos de resolución de tareas específicas". Una organización de base-informática utilizará cada vez más pequeñas unidades auto-gobernables, asignándoles tareas de magnitud suficiente para ser resueltas con eficacia.

Una gran dependencia en los "equipos de resolución de tareas específicas" resuelve un problema -llevar a cabo con éxito distintas actividades y proyectos-, pero agrava otro: la estructura administrativa de la organización. Quiénes serán sus jefes? Serán líderes de sus respectivos equipos?

Las decisiones que enfrentamos sobre el rol y la función de los líderes de estos equipos son riesgosas y controversiales.

4. El aseguramiento del reclutamiento, preparación y examinación adecuados para el personal de alto nivel jerárquico.

Las organizaciones adoptarán estructuras fluidas que pueden ser alteradas al tiempo que las condiciones del medio ambiente cambien. Más que ser ayudadas por las computadoras, las organizaciones del futuro subsistirán por ellas. (6)

En la actualidad, estamos entrando a un importante periodo de cambio: el paso de la organización de órdenes y control, la organización de departamentos y divisiones, a la organización de base-informática, la organización de especialistas en alguna rama del conocimiento. Podemos percibir aunque no con mucha claridad, cómo será esta organización. Podemos identificar algunas de sus principales características y requerimientos. Podemos puntualizar problemas centrales de valores, estructura y conducta. Pero queda por delante la labor de construir la organización de base-informática. Es el reto administrativo del futuro.

C. La Administración Pública del Futuro.

Como se mencionó anteriormente, existe un gran elemento de riesgo al tratar de predecir el futuro. Hoy en día, el extraordinario proceso de cambio y la complejidad de factores que parecen impactar a la administración pública o que tienen la posibilidad de impactarla se han multiplicado exponencialmente. Aun los factores de cambio inducidos que podemos identificar se han tornado tan complejos que las relaciones predictivas válidas son casi imposibles de analizar de forma sistemática. En consecuencia, cualquier discusión acerca de que es lo que le aguarda a la administración pública se vuelve muy subjetiva.

(6) Main, Jeremy. "The Mining Organization". Fortune International, September 26, 1988, pp. 38-44.

Cuando nos detenemos un momento para analizar a la administración pública tal como es en la actualidad, una situación es particularmente obvia: Existen muchas fuerzas opuestas del cambio, por lo que es muy difícil establecer el rumbo que seguirá.

Existen importantes fuerzas que pugnan porque las dependencias gubernamentales sean reducidas en el futuro. Pero una contraparte existe y presiona para que se expandan muchas áreas de servicio en todos los niveles de gobierno o que al menos se mantenga el status quo. Por ejemplo, diversos grupos de interés, minorías políticas, organizaciones femeniles y juveniles, grupos de consumidores y otros pugnan por la implantación de programas que incrementan en lugar de reducir, el papel del gobierno y sus dependencias en el acontecer económico, político y social.

Nos estamos volviendo más conscientes acerca de los niveles de eficiencia que necesita el gobierno y demandamos más productividad de los programas públicos y empleados en términos de costos de administración gubernamental. A pesar de ello, no lo hacemos a través de los canales apropiados, ni en el momento adecuado.

Para mejorar la eficiencia y efectividad de nuestras dependencias gubernamentales sabemos la necesidad de emplear al personal más profesional y capaz para el servicio público; pero al mismo tiempo usamos al sector público para emplear a los sectores menos capacitados y con menos habilidades laborales de la sociedad.

Aunque no son claros los resultados a largo plazo derivados de estas contradicciones, podemos hacer ciertos pronósticos acerca del posible impacto que tendrán sobre la administración pública. De esta forma, podemos examinar algunos de los principales cambios que podrían ocurrir.

(7)

(7) Pursley, Robert. Managing Government Organizations, pp. 599-608.

Cambios en la Estructura Organizacional.

Tanto en la estructura general de las organizaciones del futuro así como el proceso administrativo mismo reflejarán algunos cambios importantes de mantenerse las actuales tendencias. Todo parece indicar una pérdida de énfasis en las tradicionales características de la organización pública y en sus relaciones jerárquicas. (8)

No queremos decir que esto implique que las líneas de autoridad y -responsabilidad desaparecerán, simplemente serán menos "controladoras" -en la forma tradicional de relaciones superior-subordinado.

Otros cambios relevantes pueden ser:

1. La especialización técnica en las dependencias de gobierno se continuará incrementando entre los servidores públicos.
2. Habrá un énfasis permanente en llevar a cabo una descentralización programática o de toma de decisiones, por ejemplo, esfuerzos de una administración participativa a través de los distintos niveles de la organización y un mayor énfasis en la creación de "grupos de resolución de tareas específicas o de planeación (v. supra Las Nuevas Organizaciones).
3. Con la creación de estos grupos, se necesitará establecer redes de comunicación efectivas para capturar la información necesitada y un formato para prepararla para el análisis de decisión.
4. Estos requerimientos serán cubiertos por las aplicaciones amplias -de las computadoras y de las redes de procesamiento de información.
5. Concomitantemente con la necesidad de adoptar sistemas de comunicación y sus mejoras en la aplicación, existirá un mayor énfasis en la evaluación como ayuda a la planeación y a la toma de decisiones.

(8) Argyris, Chris. Citado por Pursley, Robert. Op. cit., p.601.

Una conveniente evaluación conducirá a modificaciones y mejoras en los sistemas de comunicación que a la vez tendrá como consecuencia un refinamiento de la evaluación y la toma de decisiones.

Cambios en el Proceso Administrativo.

En los mandos medios y superiores de la administración pública en particular, los jefes y directores del mañana tendrán que ser más generalistas, dándole una mayor atención a las cuestiones administrativas generales en vez de a los rangos de especialización.

En cuanto a los esfuerzos para mejorar el servicio civil una vez implantado tenemos: (9)

1. Los directivos pueden tomar pasos concretos para motivar a los servidores públicos, incrementando su sentido de responsabilidad, y liberando sus actitudes de las inhibiciones inducidas propias de la burocracia. Ellos pueden romper con la cerrazón de sus oficinas y comunicarse regularmente y directamente con los trabajadores federales.
2. Los directivos pueden dictar medidas para probar con firmeza alternativas a los procedimientos gubernamentales estándares. Como ya hemos visto, más y más organizaciones están utilizando la rotación de puestos, grupos auto-administrados y otras técnicas para combatir el "letargo burocrático".
3. Los directivos pueden asegurarse de que el gobierno celebre, en vez de castigar a los servidores públicos que hacen bien su trabajo. La cuestión sería no sólo proporcionar un clima de reforma y respeto, sino también estimularlos por tomar riesgos personales en beneficio del interés público.

(9) Nader, Ralph. "Run the Government like the best American corporations", Harvard Business Review, November-December, 1988, p. 81-82.

4. Se necesita un plan de reclutamiento selectivo para mantener personal eficiente en el servicio público. Así que reclutar en materia de servicio público es asumir una tarea especial que nos exige encontrar personas con altos estándares de ética y de excepcional profesionalismo. (10)

El Aspecto de la Etica.

Las responsabilidades éticas entre los administradores públicos serán de suma importancia para los años venideros. Dichos asuntos reflejarán tanto las demandas de la sociedad para una conducta ética en el gobierno así como un creciente profesionalismo entre los mismos administradores públicos.

El Reto de la Administración Pública.

Probablemente no hay un grupo ocupacional en México (y en otros países) que enfrente un reto de tal magnitud como los futuros administradores públicos. A la vez que más y más problemas se confían al gobierno para su solución, el rol de aquellos que guían e implementan nuestros programas públicos es de especial si no es que de crítica importancia. No será una tarea fácil. De hecho, las dificultades y las habilidades requeridas de los administradores públicos futuros trascenderá la de sus contrapartes del sector privado si los cambios y tendencias del desarrollo eventualmente llegan a ser realidad.

El reto parece recaer en encontrar lo que verdaderamente es importante y trascendente para mejorar las operaciones de las dependencias públicas.

El reto y la recompensa del cumplimiento esperan a los brillantes -

(10) Trowbridge, Alexander. "Attracting the best to Washington", Harvard Business Review, March-April, 1985, p.174.

hombres y mujeres que se están preparando para laborar en el sector público. Los años por venir ciertamente serán problemáticos y servirán para medir la capacidad de respuesta de nuestra nación y sus habitantes. - El gobierno y sus dependencias que proporcionan los servicios tendrán - enormes responsabilidades que encarar. Qué tan bien manejemos y enfrentemos estas responsabilidades determinará en gran medida la forma en que resurjamos como nación próspera y desarrollada al empezar el tercer milenio.

CONCLUSIONES

Haciendo una recapitulación de lo visto en materia de modernización y cambio administrativo, podemos concluir que:

1. La modernización administrativa constituye la estrategia más generalizada de cambio para adecuar la organización de la maquinaria de gobierno a los fines del Estado.
2. Esta se entiende como un proceso social de cambio permanente en la administración pública, conducido a conciencia y de manera intencional.
3. El proceso de modernización requiere del apoyo político de alto nivel para poderse llevar a cabo en forma exitosa.
4. La modernización tiene como propósito fortalecer a la administración pública y transformarla en un instrumento adecuado para que responda con eficiencia, eficacia, racionalidad y honestidad a las exigencias del desarrollo nacional y al cumplimiento de los programas gubernamentales.
5. Se identifica con los conceptos de planificación, desarrollo y reforma de la administración pública y enfatiza su vinculación con el desarrollo de la nación, mediante el uso de nuevas formas de organización, tecnologías, culturas y comportamientos administrativos.
6. Tiene los siguientes objetivos:
 - Modernizar a la administración pública para modernizar al país.
 - Organizar a la administración para el desarrollo económico y social.
 - Racionalizar la actividad gubernamental haciendo uso de la planificación, orientándole hacia el futuro.
 - Fomentar las relaciones armónicas entre administración pública y

población simplificando procedimientos y facilitando el acceso a los servicios públicos.

- Propiciar el desarrollo y perfeccionamiento del personal público, dignificando su función.

Es de especial importancia destacar que de la mayor o menor solidez de los instrumentos de institucionalización de la modernización; en las actitudes innovadoras y participativas que se generen realmente en los niveles de decisión política; y de la sensibilización que llegue a despertarse en todos los niveles administrativos y en la sociedad en general, depende que en los próximos años pueda o no observarse una transformación fundamental del aparato de gobierno en México.

En cuanto a las propuestas elaboradas en este estudio, tenemos 4 grandes líneas de estrategia para modernizar a la administración pública central:

1) La reducción gradual en el tamaño de la administración, inducida por la escasez de recursos.

2) La implantación del servicio civil para aumentar los niveles de eficiencia y rendimiento del servidor público.

3) La simplificación de trámites y procedimientos administrativos.

4) La aplicación de nuevas técnicas y tecnologías al interior del aparato de gobierno.

Consideramos que estas estrategias son posibles de llevar a cabo de bido a lo siguiente:

- Se sigue la orientación general de un plan de gobierno que preconiza la modernización (Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994).

- La coyuntura política es favorable ya que experiencias anteriores en México y en diversos países han demostrado que los cambios de gobierno son propicios para iniciar reorganizaciones de fondo. El nuevo gobierno de Salinas se encuentra ante esta oportunidad histórica.
- El panorama en materia económica ha mejorado mucho y presenta buenas perspectivas, tales como la reducción en el pago de la deuda y la disminución significativa de la inflación, aunque en el renglón de la economía queda mucho por hacer. Esto facilitaría la asignación de recursos destinados a la modernización de la administración pública, con la consigna de hacer un uso eficiente y racional de estos recursos.
- Asimismo, resulta evidente la disposición de los altos niveles de poder y decisión para promover el cambio y mejoramiento en el renglón de la administración y el servicio público. Sin embargo, es indispensable que las autoridades concreten ese afán de cambio en un programa específico de modernización administrativa.
- Por último, nuestra sociedad actualmente es más participativa, politizada y demandante, y exige eficiencia y eficacia en la gestión gubernamental.

La modernización administrativa es, en última instancia, un medio para que nuestra administración pública cumpla con eficacia sus objetivos. A la vez, tenemos la certeza de que la modernización de la administración pública mexicana será un elemento importante que nos ayudará a conseguir la Nación próspera, desarrollada y justa que todos queremos, para que enfrente con éxito los retos que sin duda le presentará el siglo XXI.

POST-SCRIPTUM

Comentarios al Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) en torno a la Modernización.

El cambio en todos los ámbitos de la vida nacional es una necesidad impostergable. El recién publicado Plan Nacional de Desarrollo 1989- - 1994 (PND) así lo consigna al señalar que nuestro país y las demás naciones están estrechamente interrelacionadas y por lo tanto, los cambios en una parte del mundo o en un área de la vida internacional tienen efectos directos en la vida interna de todos los demás. Las transformaciones mundiales son de gran magnitud y México no puede quedarse a la zaga. (1)

Los objetivos nacionales han quedado claramente establecidos: defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el mundo; - la ampliación de la vida democrática; la recuperación del crecimiento - con estabilidad de precios; y la elevación del nivel de vida de los mexicanos. Para la consecución de estos objetivos se plantea una estrategia sensible a las demandas de todos los mexicanos y orientada al aprovechamiento de la gran transformación mundial. Esta estrategia consiste en la Modernización de la vida nacional.

Con la estrategia de modernización se pretende, en general, remover rigideces que obstaculizan la participación y dar transferencia a la acción política, ampliar la racionalidad y la competitividad de nuestra - economía, transformar las bases del bienestar popular y fortalecer el papel de México en el mundo, en otras palabras, dar cauce a las demandas - de nuestra sociedad.

La modernización de México implica hacer frente a las nuevas reali-

(1) Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. p.14.

dades económicas y sociales. Es, por tanto, innovación para la producción y creación de empleos; eliminación de obstáculos para desatar la iniciativa y creatividad de los mexicanos; y obligación para el Estado de cumplir eficazmente sus compromisos fundamentales, obligación que de igual forma, recae en la Administración Pública.

Con esto queda establecida la necesidad e importancia de modernizar tanto a la administración pública como al Estado para lograr la modernización ulterior de México. En la adecuación de las organizaciones a las que pertenecemos y en la vitalidad de nuestra solidaridad reside un enorme potencial de cambio a la altura de los desafíos de la Nación.

Dentro de las líneas de estrategia contenidas en el Plan, resulta de especial interés para la presente investigación aquella que se refiere a la modernización económica. La modernización económica significa una administración pública más eficiente para atender sus obligaciones y compromisos populares. Cómo lograrlo? Una posible respuesta es: Modernización Administrativa.

La modernización económica (y también de la maquinaria de gobierno) tal como la entiende el Plan, es innovación y adaptación tecnológica, nuevas experiencias en la organización del trabajo y en formas de asociación para la producción; en suma, más productividad y competitividad. En particular el Plan promoverá abiertamente la adopción de las tecnologías más convenientes para el país. (2)

Conforme a los objetivos y estrategias del PND, el primer sujeto de la modernización será el Estado Mexicano y por lo tanto, junto con él, será necesario modernizar a la administración pública. El Estado y su administración pública deben modernizarse para cumplir eficazmente con sus obligaciones más fundamentales.

(2) *Ibidem*, p. 19.

Por otro lado, el propio Plan menciona que la modernización del Estado: (3)

"Exige también ser eficaz, eliminando el peso de su estructura que limita y en ocasiones erosiona su capacidad de respuesta ante sus obligaciones constitucionales".

Debido a lo anteriormente expuesto, vemos con particular extrañeza la ausencia de algún capítulo o rubro que haga referencia explícita a la modernización de la administración pública (sólo se menciona la modernización de la empresa pública). Por ahora queda incierta su definición, alcance, objetivos y acciones concretas que se pudiesen llevar a cabo. Esperamos pues que por medio de algún otro mecanismo (v.gr. programas especiales) se haga mención específica de la modernización de la administración pública. No olvidemos que resulta indispensable para la consecución de nuestros objetivos y metas nacionales.

(3) *Ibidem*, p. 38.

LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA EN 1990

1. La Reorganización de la Administración Pública Central.

Para el presente año, el Gobierno Federal cancelará 26 mil 693 plazas del sector central de la administración pública y serán principalmente los trabajadores de las Secretarías de Agricultura, Comunicaciones, - Comercio, Reforma Agraria y la Sedue las más afectadas, además de que estas dependencias aportarán el 98.7 por ciento de la desocupación en esta área.

Así lo establece el Presupuesto de Egresos de la Federación para - 1990 que "bajo una estructura modificada", es más afín a la nueva realidad nacional que se nos presenta, según lo expone el secretario de Programación y Presupuesto, Ernesto Zedillo Ponce de León.

El documento argumenta que la desaparición de estas plazas será independiente de la que resulte por el sostenimiento del proceso de desincorporación de entidades públicas no estratégicas ni prioritarias.

La cancelación de las 26 mil 693 plazas en 12 Secretarías, forma - parte del nuevo esfuerzo de disciplina fiscal y sirve de escenario para la consolidación de los objetivos que se buscan en materia de finanzas - públicas al amparo de la nueva estructura presupuestal.

De esta forma, la dependencia pública que en forma más pronunciada será objeto del proceso de "adelgazamiento" del sector central, será la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos que verá disminuir el - número de sus plazas de 99 mil 302 existentes en 1989 a 89 mil 532, lo que representa una reducción de 9 mil 770 unidades.

Le sigue en importancia la Secretaría de Comunicaciones y Transportes cuyo padrón de empleados disminuirá en 7 mil 286 plazas, ya que del-

total de 61 mil 377 unidades registradas en 1989 desciende a 53 mil 551.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial verá reducir su plan laboral en 2 mil 535 unidades, con lo que de un total de 10 mil 632 plazas prevalecientes el año pasado se abatirá el número a solamente 8 mil 97.

También la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología será objeto de este régimen ya que sus plazas disminuirán de 16 mil 974 unidades en 1989 a 14 mil 702 en este año; esto es, 2 mil 245 menos. La Reforma Agraria se reducirá en mil 664 unidades ya que el total de sus plazas pasarán de 17 mil 913 a 16 mil 249 en 1990.

La Secretaría de Programación y Presupuesto de igual forma, dejará de contar con las 11 mil 757 plazas, para disponer en este año de solamente 10 mil 546, que equivale a mil 211 menos salarios por cubrir.

Otras dependencias que también deberán prepararse para hacer más con menos, son la Secretaría de Gobernación que reduce a 12 mil 741 su número de plazas, 7 menos que las actualmente existentes. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social pasa de 6 mil 318 a 6 mil 92 plazas. La Secretaría de Pesca pierde 62 puestos ya que de 5 mil 203 disminuye a 5 mil 141 unidades. Por su parte la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal pasa de 3 mil 396 a 2 mil 624; Turismo verá reducir en 280 plazas para disponer el próximo año de solamente 2 mil 804. A su vez, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se adelgaza en 95 unidades para llegar a solamente 10 mil 546 plazas.

Como podemos observar, el proceso de adelgazamiento de la administración pública central se está intensificando. A pesar de ello y por cuestiones de racionalidad administrativa y presupuestaria podemos esperar posteriores reducciones del aparato gubernamental mexicano.

2. El Servicio Civil de Carrera.

El Presidente de la República recientemente ofreció a la burocracia nacional que la reforma estatal incluirá una verdadera modernización del servicio público y de profesionalización del servicio civil, que comprenderá reclasificar a los trabajadores que cuenten con título profesional, e instruyó a la Secretaría de Programación y Presupuesto para que todos los miembros de la FSTSE sean ubicados en el nivel máximo salarial en su categoría respectiva.*

La modernización propuesta, dice el Presidente Salinas, ha procurado también una reforma del Estado que permita recobrar su función de servir a las mayorías, promoviendo siempre la soberanía de la nación.

Otra de las medidas importantes que propuso para beneficio del trabajador fue el crear un fondo capitalizable para el cual habrán de aportar los trabajadores que así lo deseen, los sindicatos afiliados a la FSTSE y todas las dependencias del Gobierno Federal con objeto de que cada peso ahorrado por el burócrata se duplique en su propio beneficio. Cabe mencionar que la SPP, Banamex y la FSTSE, firmaron ya el fideicomiso para la creación del Fondo de Ahorro Capitalizable de los Trabajadores al Servicio del Estado (FONAC). El convenio entrará en vigor el 10 de febrero, y representa un beneficio real para el servidor público.**

El Presidente también reconoció que muchos empleados públicos están ubicados en el rango inferior salarial dentro de la categoría en que laboran.

Resaltó que los servidores públicos son agentes indispensables para

* Véase Martínez García, Salvador. "Reclasificación Salarial a los Servidores Públicos", Excelsior, miércoles 6 de diciembre de 1989, pp. 1 y 28A.

** Hernández, Jacinto. "Firman la SPP, Banamex y el FSTSE el Fideicomiso que crea el FONAC", Excelsior, viernes 12 de enero de 1990, p. 4A.

promover el cambio de la relación del Estado con los ciudadanos y con las organizaciones que la propia sociedad ha constituido.

A pesar de lo anterior, todavía no existe en nuestro país un Servicio Civil de Carrera Sistematizado. La Dirección General del Servicio Civil tiene que redoblar esfuerzos para lograr su implantación definitiva y modernizar así, de forma sustancial, al sistema de administración y desarrollo del personal público.

3. La Simplificación Administrativa.

Por la importancia que tiene el proceso de desregulación en la administración pública, y en cumplimiento del compromiso contraído mediante el Acuerdo Presidencial del 9 de febrero de 1989, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación instrumentó, conjuntamente con las Dependencias de la Administración Pública Federal, el Programa General - dado a conocer a la opinión pública el jueves 30 de marzo de 1989.

El objetivo central del Programa, que seguirá aplicándose de manera permanente, es liberar a la sociedad del agobio que implican los trámites excesivos y redundantes, y lograr que los servicios que brinda el Gobierno Federal se realicen en forma ágil, eficiente y oportuna.

En el mes de marzo de 1989 se dieron a conocer a la opinión pública el conjunto de medidas que integraban el compromiso que el Gobierno asumiría para simplificar procedimientos y reducir pasos y tiempos en los trámites que la población lleva a cabo en distintas dependencias. Según estimaciones oficiales, esas metas propuestas han sido rebasadas.

Algunos de los principales resultados obtenidos han sido:*

* Secretaría de la Contraloría General de la Federación, "Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal", el Financiero, lunes 8 de enero de 1990, pp.62-63.

Dependencia	Número de trámites Simplificados
Secretaría de Gobernación	1
Secretaría de Relaciones Exteriores	3
Secretaría de la Defensa Nacional	1
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	10
Secretaría de Programación y Presupuesto	7
Secretaría de la Contraloría General de la Federación	1
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal	2
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	12
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos	2
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	8
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología	5
Secretaría de Educación Pública	2
Secretaría de Salud	7
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	2
Secretaría de la Reforma Agraria	2
Secretaría de Turismo	3
Secretaría de Pesca	4
Departamento del Distrito Federal	5
Procuraduría General de la República	4
Procuraduría de Justicia del Distrito Federal	5

Como podemos apreciar hoy en día se han realizado medidas de simplificación muy importantes, pero el Programa deberá profundizarse aún más contando, para ello, con la intensa y decidida participación del gobierno y la ciudadanía.

4. La Informática en México y en su Administración Pública.

En el ramo de la informática, sistema de imprescindible aplicación, que "no debe quedar fuera de las prioridades estatales", la dependencia de la nación en materia tecnológica es enorme. De aquí la necesidad de que nuestro país cuente con una política informática propia, si bien no desvinculada de la realidad que internacionaliza ese creciente y dominante sistema.

Es necesario no titubear en la decisión de adoptar esa política nacional y particularmente en lo que se refiere a nuestra área de estudio que es la administración pública pues la mera inserción pasiva del país a un proceso de informatización de carácter transnacional representa diversos riesgos y retos a la nación en aspectos tan vitales como las telecomunicaciones y el control de información confidencial.

El mundo actual está inmerso en lo que se ha venido denominando "la Revolución Informática", afectando la vida económica, política y cultural de las naciones en forma determinante. Su impacto tenderá a hacerse más acusado en el futuro cercano, y sus aplicaciones afectan en forma más importante a la industria, a los servicios, a la administración pública y a la sociedad en general.

Tanto la informática como cada una de las tecnologías a ella vinculadas han registrado durante los últimos 30 años cambios muy acelerados. Hoy, la industria informática es la tercera actividad económica más importante del mundo, sólo inferior a la petrolera y a la automotriz. Sin embargo muchas naciones -entre ellas la nuestra- presentan un panorama de gran dependencia ya que la oferta mundial de bienes y servicios infor

máticos es de tipo oligopólico, esto es, dominada por unas cuantas firmas.

Algunos datos resultan reveladores:* sólo 6 empresas transnacionales controlan más del 50 por ciento del mercado mundial de la informática, y llevan a cabo más del 80 por ciento del gasto en investigación y desarrollo tecnológico en la materia acaparando además cerca del 70 por ciento del comercio mundial de este tipo de productos.

Como se vio anteriormente, el desarrollo de la informática en nuestro país se caracteriza por una marcada dependencia del mercado exterior, situación que por otra parte compartimos con la generalidad de los países del mundo.

El gobierno mexicano desde hace ya tiempo ha reconocido la importancia instrumental de la informática y de acuerdo a la información disponible,** tan sólo el sector público consume casi tres cuartas partes de la oferta de bienes y servicios informáticos del país. Por lo tanto no ha sido la falta de recursos financieros el factor limitante del desarrollo informático de nuestra administración pública ni del país en general: en todo caso lo han sido la falta de planeación y la dispersión de las acciones.

A la fecha,** no existe una evaluación completa, realista y directa del inventario de equipo de cómputo nacional ni del sector público, - una de cuyas explicaciones radica en la internación de importante equipo al país en forma ilegal, sin registro alguno y otra el impacto de la obsolescencia tecnológica de las empresas u organismos usuarios para mantener equipo en operación. Muchas computadoras son desplazadas, a pesar -

* Suárez, Luis. "Informática Mexicana", en Excelsior, martes 26 de diciembre de 1989, pp. 5 y 17A.

** Suárez, Luis. *Ibidem*

*** Febrero de 1990.

de hallarse en óptimas condiciones, por la aparición de nuevos modelos - con características, reales o imaginarias, de mayor tecnología.

México ha ido integrando comités y comisiones de trabajo oficiales en la informática. Durante el sexenio 1976-1982 se estableció el Sistema Nacional de Información, a cargo de la Secretaría de Programación y - Presupuesto. En 1983 se crea el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), como órgano administrativo desconcentrado de la SPP, actualmente avocado a la inmensa tarea de levantar los Censos de Población y Vivienda.

Las actividades en materia de informática se ejercen por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y la Secretaría de Programación y Presupuesto. Pero dada la importancia y características particulares de la informática, se requiere una estrategia de control y fomento a la vez global e integral. Es por esto que en la actualidad se necesita crear un Programa y/o Comisión Nacional de Informática.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 5a. ed. Porrúa, México, 1984, 578 p.
- Applegate, Linda. "Information Technology and Tomorrow's Manager", Harvard Business Review, november-december, 1988, pp. 128-136.
- Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1983. Washington, D. C., 1983, 242 p.
- Bobbio, Norberto. Diccionario de Política. Siglo XXI, 1984, 880 p.
- Bravo Ahuja, Víctor. Capacitación de los Servidores Públicos, ponencia - al Foro de Consulta Popular "Modernización de la Administración y la Empresa Pública", México, febrero de 1989.
- Caiden, Gerald. "Reforma Administrativa ' Una Perspectiva Global". Teoría y Praxis Administrativa, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, núm. 2, abril-junio, 1985, pp. 13-20.
- Calderoni Arroyo, José. La Capacitación: Una alternativa para elevar la Productividad de los Servidores Públicos. ISSSTE, ponencia al Foro de - Consulta Popular "Modernización de la Administración y la Empresa Pública", México, febrero de 1989.
- Campero Cárdenas, Gildardo. La Reforma Administrativa en América Latina, INAP, Serie Praxis 54, 77 p.
- Chanes Nieto, José. "De la Administración de la Abundancia a la Administración de la Miseria", El Financiero 1 de agosto de 1988, p. 86.
- Chávez Alcázar, Margarita. El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana, 2a. ed., México, 1987, 171 p.
- Chávez Alcázar, Margarita. La Administración Pública contra México. Las fallas en su organización. México, 1988, 179 p.
- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Política y Administración Pública, septiembre-diciembre de 1987, 319 p.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. Sexto Informe de Gobierno, 1988, Presidencia de la República, México, 1988.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. Sexto Informe de Gobierno, 1988. Informe Complementario. Presidencia de la República. México. 1988.

- Dreyfuss, Joel. "Catching the Computer Wave", Fortune International september 26, 1988, pp. 52-54.
- Drucker, Peter. "The Coming of the New Organization", Harvard Business review, January-February, 1988, pp. 45-53.
- Drucker, Peter. "The Discipline of Innovation", Harvard Business Review, May-June, 1985, pp. 67-72.
- Flores Caballero, Romeo. Administración y Política en la Historia de México. INAP, México, 1981, 320 p.
- Hernández, Jacinto. "Firman la SP8, Banamex y el FSTSE el Fideicomiso - que crea el FONAC", Excelsior, 12 de enero de 1990, p. 4A.
- Instituto Nacional de Administración Pública. La Capacitación de los Servidores Públicos, ponencia al Foro de Consulta Popular "Modernización de la Administración y la Empresa Pública", México, febrero de 1989.
- Instituto Nacional de Administración Pública. Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas, México, 1975, 539 p.
- Instituto Nacional de Administración Pública. Revista de Administración Pública. Antología 1-54, febrero de 1983, 505 p.
- Instituto Nacional de Administración Pública. Revista de Administración Pública, núms. 65/66, enero-junio de 1986, 235 p.
- INAP-Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Tamaño y Composición de la Administración Pública Mexicana, México, 99p.
- Kupfer, Andrew. "Managing Now for the 1990's", Fortune International, september 26, 1988, pp. 32-35.
- Le Pors, Anicet. La Reforma Administrativa en Francia. INAP. Serie Praxis 46, México, 1982, 31 p.
- Leemans. A.F. Como Reformar la Administración Pública, F.C.E., México, 1977, 389 p.
- Lomelín, Gustavo. "Despido de Burócratas y venta de Paraestatales, Prevé el Pacto", El Financiero, 17 de diciembre de 1987, p. 49.
- Lucas, Henry. Conceptos de los Sistemas de Información para la Administración, Mc Graw-Hill, México, 1985, 551 p.
- Main, Jeremy. "The Winning Organization", Fortune International, september 26, 1988, pp. 38-44.
- Martínez Cabañas, Gustavo. "Bases para una Reforma Administrativa" Comercio Exterior. Tomo XVI, núm. 11, noviembre de 1966, pp.820-822.

Martínez García, Salvador. "Reclasificación Salarial a los Servidores Públicos", Excelsior, 6 de diciembre de 1989, pp. 1 y 28A.

Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública, F.C.E. México, 1973, 260 p.

Naciones Unidas. Development Administration, Current Approaches and Trends in Public Administration for National Development. Nueva York, 1975, 189 p.

- Nader, Ralph. "Run the Government like the best American Corporations", Harvard Business Review, november-december, 1988, pp. 81-86.

Pichardo Pagaza, Ignacio. "Reflexiones sobre el Propósito y Método de la Reforma Administrativa", Comercio Exterior, Tomo XVI, núm. 11, noviembre de 1966, pp. 823-829.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983, 430 p.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, en D.O.F., 31 de mayo de 1989.

Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. La Administración y el Desarrollo de Personal Público, México, 1980, 293 p.

Pursley, Robert. Managing Government Organizations, Duxbury Press, Massachusetts, 1980, 623 p.

Quiroga Leos, Gustavo. Organización y Métodos en la Administración Pública, Trillas, México, 1987, 304 p.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación. "Acuerdo por el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal", en D.O.F., 9 de febrero de 1989.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación. "Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal", El Financiero, 8 de enero de 1990, pp. 62-63.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Diagnóstico de la Informática en México, 1980. México, 1980, 164 p.

Secretaría de Programación y Presupuesto. "El Servicio Civil de Carrera: La Modernización Administrativa en Marcha", (1a. parte) Planeación Democrática, núm. 16, pp. 13-15.

Secretaría de Programación y Presupuesto. "El Servicio Civil de Carrera: La Modernización Administrativa en Marcha", (2a. parte) Planeación Democrática, núm. 17, pp. 19-21.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Manual de Funciones de la Dirección General del Servicio Civil. México, junio de 1989.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, 13a. ed., Porrúa, México, - 1985, 773 p.

Suárez, Luis. "Informática Mexicana", Excelsior, 26 de diciembre de 1989 pp. 5 y 17A.

Trowbridge, Alexander. "Attracting the Best to Washington", Harvard Business Review, march-april, 1985, pp. 174.178.