

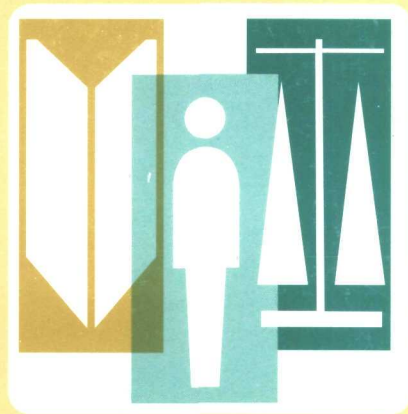
## COLECCION: FUENTES PARA EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

La finalidad de esta colección, documental y bibliográfica, es facilitar al servidor y al estudioso de la administración pública mexicana, un material que le permita comprender nuestras instituciones para, con mayores elementos, resolver los problemas administrativos actuales.

La perspectiva histórica, el análisis de nuestras instituciones administrativas en su evolución, se hace indispensable para deslindar lo adecuado a nuestra época de aquello que es sólo indebido arrastre, fruto de la inercia o de la carencia de realismo, cuando no imitación de lo extranjero, muchas veces carente de sentido fuera de su contexto. Los estudios sobre nuestra administración pública a lo largo de su historia, permiten explicar el por qué de las realidades presentes y determinar la solución fundada a los problemas actuales.

Dividida la colección en dos series: a) documental y b) bibliográfica, los textos que se reúnen en estos volúmenes tienen doble origen: en la primera serie aparecen documentos elaborados en la administración pública, es decir aquellos realizados por administradores acerca de la propia administración a la que sirven; en la segunda, se publican trabajos de estudiosos de la administración pública, sea que la traten con una perspectiva integral o que se refieran a aspectos específicos.

Los ensayos y bibliografías incluidos en la serie *bibliográfica* se reeditan debido a su difícil localización, inclusive en bibliotecas y archivos públicos. En el caso de textos aparecidos originalmente en diversas publicaciones periódicas se les presenta aquí con unidad temática más que cronológica.



COLECCION: FUENTES PARA EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

SERIE: A) DOCUMENTAL

NUM. 1

# **INFORME SOBRE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA**

**COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA 1967**

**PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA  
COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS**



**“INFORME SOBRE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA MEXICANA”**

Edición facsimilar del original publicado por la  
Comisión de Administración Pública (CAP).  
México, Presidencia de la República,  
Coordinación General de Estudios Administrativos, 1967.

Instituto Nacional de Administración Pública  
Km. 14.5 Carretera libre México-Toluca  
Col. Palo Alto, Cuajimalpa, D.F.  
c.p. 05110  
Tel. 50-81-26-00  
[www.inap.org.mx](http://www.inap.org.mx)  
[investinap@infosel.net.mx](mailto:investinap@infosel.net.mx)

México, D.F., abril de 2004

**INFORME SOBRE LA REFORMA  
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA**

**COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA 1967**

**PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA  
COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS**



## **INDICE**

	<b>Pág.</b>	
<b>PROLOGO A LA PRESENTE EDICION</b>	9	
<b>INTRODUCCION</b>	15	
<b>I LA POLITICA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA</b>	19	
<b>II ANALISIS GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA</b>	23	
<b>1) ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LAS SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO</b>	25	5
a) La planeación administrativa	25	
b) La distribución de funciones entre las diferentes secretarías y departamentos de estado	26	
c) Los procesos administrativos	29	
d) Los centros de decisión	30	
e) Los niveles jerárquicos y las líneas de mando	31	
f) Los sistemas de control administrativo	32	
<b>2) LOS SISTEMAS DE COORDINACION GENERAL DEL GOBIERNO MEXICANO</b>	39	
a) Coordinación de las secretarías y departamentos de estado	39	
b) Coordinación de los organismos descentralizados	40	
<b>3) LOS ELEMENTOS MATERIALES DE LA ADMINISTRACION</b>	43	
a) Locales	43	
b) Equipos	43	
c) Adquisiciones	44	

4) LA ADMINISTRACION DE PERSONAL	47
a) Técnicas de personal que se aplican en México	47
b) Administración de sueldos y salarios	49
c) Reglamentación y control del trabajo	51
d) Oficinas encargadas de la administración de personal	51
e) Organización sindical	52
f) Adiestramiento y capacitación	52
5) EL SISTEMA DE PLANEACION NACIONAL Y LA PROGRAMACION DE LAS ACTIVIDADES DEL SECTOR PUBLICO	55
6) LOS SISTEMAS DE ELABORACION DEL PRESUPUESTO FEDERAL	57
<b>III ANALISIS POR SECTORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA</b>	61



**“La historia es un continuo, hay que entenderla de esta manera; hay que entenderla como estructura y continuarla como responsabilidad. Es imposible que nuestro país piense que cada seis años empieza a hacerse; tiene que basarse en una programación que aproveche como peldaño lo logrado y en ello se apoye para alcanzar metas superiores”.**

**JOSE LOPEZ PORTILLO**  
Chilpancingo, Gro.  
Febrero 6, 1976.



## PROLOGO

En buena medida las acciones más importantes de una sociedad son consecuencia de la suma de esfuerzos anónimos y de la integración sistemática de las experiencias de sus miembros.

Asimismo, los criterios que fundamentan la actividad y la estructuración de una organización son el resultado del efecto acumulativo y depurado de planteamientos y esfuerzos que han ido resistiendo el paso de los años (e inclusive se han adelantado a su época, en muchas ocasiones) y se han ido perfeccionando por aproximaciones sucesivas.

Ocurre, sin embargo, que cuando esta organización es un aparato tan complejo como la administración pública, gran parte de los antecedentes de tales criterios parecen desdibujarse en el tiempo y muchos de los documentos originales que los contienen tienden a permanecer conocidos sólo por un pequeño grupo, a veces por una idea mal entendida sobre la confidencialidad de esos documentos, o bien por la exigüidad de recursos con que, en su momento, se contó para publicarlos y difundirlos.

Por esa razón, cada vez que un funcionario público requiere conocer el contenido de los documentos que norman tales criterios para tomar decisiones, o cada vez que un estudioso de la administración pretende analizarlos, se enfrenta con la escasez y, en ocasiones la inexistencia de los datos necesarios.

9

Ante este vacío manifiesto, la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, inició en 1974 con la edición del Informe de la Comisión de Administración Pública (1967), un programa de publicaciones tendientes a reunir y dar a conocer aquellos documentos originales que resultan básicos para comprender el proceso de reforma administrativa, vinculándolo y, en algunos casos, confrontándolo con la serie de adaptación y cambios a que se ha visto sujeto el aparato gubernamental del país a lo largo de su historia.

Paralelamente al significado de rescatar para el conocimiento actual estas informaciones de tipo histórico, se espera que al ofrecer a la opinión general para su discusión aspectos poco conocidos de la administración pública de México, se contribuya a desarrollar las acciones gubernamentales dentro de un ambiente de amplia comunicación que rompa el aislamiento de los organismos públicos entre sí, y de éstos con los beneficiarios de los servicios que presta el Estado.

Fue así que, con la intención de difundir los más interesantes documentos de la historia reciente y remota de la actividad gubernamental, se inició la colección *Fuentes para la Historia de la Administración Pública Mexicana*.

El primer documento de la colección, el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, fue presentado por la Comisión de Administración Pública (CAP) en 1967 a los titulares de las de-

pendencias públicas, como un diagnóstico o estudio preliminar de las principales características del aparato administrativo gubernamental. Hasta su publicación en 1974 sólo había circulado un número limitado de ejemplares mimeografiados y de copias xerográficas, ya que el objeto del Informe consistía sólo en "sentar las bases" entre los titulares de las dependencias públicas, con la idea de desencadenar el proceso a fondo de reforma de la administración federal; en los medios especializados de la administración pública se le conoce abreviadamente como "Informe de la CAP".

Por la importancia que, con respecto al actual programa de reforma administrativa tiene este documento, convendría dar algunos antecedentes de cómo y en qué condiciones técnicas, políticas y administrativas fue elaborado:

El 9 de abril de 1965 se creó, en la Secretaría de la Presidencia, por acuerdo verbal del Secretario, la Comisión de Administración Pública, encargándole el cumplimiento del artículo 16, fracción IV de la Ley de Secretarías, y se le señalaron como objetivos los siguientes:

1. Dictaminar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse en su actual organización para:

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

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

La Comisión de Administración Pública se integró, originalmente, de la siguiente manera:

Presidente de la Comisión: Lic. José López Portillo; Secretario: Lic. Carlos Vargas Galindo; los demás miembros eran el Lic. Emilio Mújica, el Lic. Rodolfo Moctezuma, el Lic. Gustavo Martínez Cabañas y el Lic. Fernando Solana. El 20 de abril de 1965 se incorporó a sus trabajos el Lic. José Enrique Gama Muñoz. El 5 de octubre de ese mismo año entró a formar parte de la Comisión el Lic. Leopoldo Ramírez Limón. El 21 de julio de 1966, se incorporó el Lic. Guillermo Velázquez Herrera y el 28 de septiembre de 1967 el Dr. Pedro G. Zorrilla Martínez. El 18 de enero de 1968, el Lic. Alejandro Carrillo Castro ingresó a la Comisión en calidad de Secretario Técnico y el 21 de mayo del propio

año, el Lic. Carlos Tello se incorporó también a ella. Posteriormente el Secretario Técnico contó con la asesoría del Lic. Miguel Duhalt Krauss y con el apoyo de un grupo de jóvenes analistas especializados en organización y métodos, administración de personal, archivos, documentación administrativa, sistemas de información, economía del sector público, derecho administrativo y administración de recursos materiales.

Durante las primeras sesiones de la CAP se sugirió, como paso conveniente, el levantamiento de un inventario o diagnóstico, tarea a la cual la Comisión dedicó los dos primeros años de sus labores. Este diagnóstico está contenido en el Informe que aquí se presenta.

En 1968 la Comisión de Administración Pública determinó la necesidad de integrar un secretariado técnico permanente como órgano de estudio y apoyo para iniciar algunas de las medidas recomendadas en el Informe que aquí se publica. Para ello, se encomendaron a este secretariado técnico funciones de enlace con otros organismos públicos, facultándolo también para apoyar técnicamente el análisis, programación y evaluación de proyectos específicos de reforma en los distintos sistemas, sectores e instituciones de la administración pública que se desprende de las recomendaciones del Informe.

En el documento se proponía que, por considerarse imposible resolver todos los problemas que implicaría una reforma administrativa a fondo a partir de una sola unidad central, sería conveniente que cada dependencia contara con una unidad de asesoría técnica permanente que, convencionalmente, se llamaría de *Organización y Métodos (UOM)*.

Asimismo en él se señala la conveniencia de agrupar y clasificar a las entidades públicas por sectores de actividad nacional, y determinar el papel que les corresponde desempeñar en cada sector. Esto permitiría proponer los cambios necesarios para que la organización administrativa respondiera, con mayor precisión, a las finalidades que se persiguen con la programación de la actividad del sector público.

La Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República decidió reeditar este importante documento para ofrecerlo de nueva cuenta a los estudiosos e interesados en acudir a las fuentes originales, para comprender el actual proceso de reforma de la Administración Pública Mexicana.



**COMISION DE  
ADMINISTRACION PUBLICA  
INFORME SOBRE LA REFORMA  
DE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA MEXICANA**





## INTRODUCCION

El desarrollo económico es el medio por el cual las naciones, en el mundo contemporáneo, buscan elevar los niveles de vida de su población. El desarrollo puede sustentarse en programas específicos en los cuales se coordinen los esfuerzos y recursos disponibles para la consecución de determinadas metas.

En la planeación del desarrollo, el Estado es factor central. Las condiciones y los medios varían según el tipo de las estructuras económica y política de cada país. Sin embargo, es siempre el Estado el que dispone de la autoridad, la información y los recursos económicos necesarios para elaborar y dirigir la ejecución de un plan de esta naturaleza.

En México, desde la Revolución, los gobiernos de la República han asumido la responsabilidad de impulsar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Para ello se han realizado considerables esfuerzos, tanto en el campo público como en el privado. Pero en la actualidad estos esfuerzos necesitan la coordinación sistemática, la eficiencia y la racionalización asequibles merced a un plan de desarrollo.

La evolución histórica nacional, el mejoramiento de los cuadros técnicos del país, la voluntad de los mexicanos para alcanzar mejores niveles de vida y la decisión del Gobierno de la República a fin de aprovechar al máximo los recursos humanos y naturales de que dispone la nación, han situado a México en los inicios de una nueva etapa: la etapa de la planeación económica y social, dentro de la cual se destaca el programa del sector público para el período 1966-1970.

En esta etapa es necesario establecer condiciones que permitan obtener el máximo provecho de la actividad nacional. Nuevas condiciones en varios órdenes. Uno de ellos, principal, es la eficiencia administrativa del aparato gubernamental. Y para lograrla se hace necesario dar mayor precisión a los objetivos de la administración pública y, con base en ellos, reformar su organización y sus métodos de trabajo.

La planeación económica aspira a la utilización óptima de los recursos de que dispone el país, para elevar al máximo posible la tasa de crecimiento del producto nacional y superar los niveles de vida. La reforma administrativa, por su lado, aspira a ordenar las estructuras y los sistemas de la administración pública, de tal manera que pueda alcanzar sus objetivos con la máxima eficiencia posible.

De la planeación económica y de la reforma administrativa resultan dos procesos distintos que persiguen un objetivo común: *mejorar las condiciones de vida de los mexicanos.*

En México, el Gobierno tiene, entre sus deberes principales, fomentar el desarrollo económico y social. Por ello le toca desempeñar un papel central en la planeación del desarrollo. Responsabilidad semejante da sentido a la reforma administrativa que se estudia en este documento y que persigue, concretamente, *elevar la capacidad administrativa de los organismos públicos para que el Gobierno pueda reali-*

zar, de la manera mas eficiente posible, la tarea que le corresponde en la elaboración, la aplicación y el control del plan nacional de desarrollo.

Este trabajo no pretende resolver todos los problemas que implica una reforma administrativa. Sólo propone los principios fundamentales y enuncia algunos mecanismos para ponerla en marcha. La reforma administrativa no puede ser realizada por un pequeño grupo de trabajo. Es algo que deben cumplir todas las entidades públicas.

Una reforma administrativa cabal, tal como se requiere para solventar las necesidades de un plan nacional de desarrollo económico y social, debe abarcar todas las áreas y niveles del Gobierno. Es necesario elevar la eficiencia administrativa y coordinar los esfuerzos de los tres poderes, tanto federales como estatales, de los gobiernos municipales, de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal y de las demás unidades administrativas públicas que funcionan de acuerdo con diferentes grados de descentralización.

Sin embargo, al Poder Ejecutivo Federal sólo corresponde la responsabilidad de la reforma administrativa dentro de su propia esfera. Por lo que se refiere a los otros dos poderes de la Federación y a los gobiernos estatales y municipales, son esos poderes y esos gobiernos los que, por sí mismos, habrán de decidir sobre la posibilidad de una reforma administrativa en su propio ámbito.

Dentro del Poder Ejecutivo Federal no es posible tampoco resolver todos los problemas que implica una reforma administrativa desde una unidad central de estudios y decisiones. En términos generales, podrían dividirse en dos grandes campos los problemas de una reforma administrativa en el seno del Poder Ejecutivo Federal: los macroadministrativos y los microadministrativos. Se entiende por macroadministrativos los que tienen que ver con la estructura, los procedimientos y la coordinación de las dependencias del Poder Ejecutivo consideradas en su conjunto, de manera que cada secretaría y departamento de Estado, organismo descentralizado y empresa de participación estatal, sean parte integrante del cuerpo administrativo del Gobierno Federal. En cambio, en el nivel microadministrativo cada una de estas partes se erige en un todo, y es necesario resolver en su seno los problemas de estructura, procedimiento y coordinación para elevar su eficiencia. Así, una secretaría o departamento de Estado, un organismo descentralizado o una comisión intersecretarial es, en el concepto macroadministrativo, lo que una oficina o un departamento, una dirección o una comisión interna en el microadministrativo.

Aquí se pretende sentar puntos de partida fundamentales para la reforma administrativa del sector público federal en el campo macroadministrativo. En cambio, sólo aspira a trazar lineamientos generales por lo que respecta a reformas microadministrativas.

Al crearse la Comisión de Administración Pública se le señalaron los siguientes objetivos:

1.—*Determinar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse en su actual organización para:*

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

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

En este primer documento, la Comisión de Administración Pública se propone sentar las bases para cumplir los objetivos anteriores.



# **I LA POLITICA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA**



## I.—LA POLITICA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Como resultado de la Revolución, el Gobierno de México tiene el deber de procurar el desarrollo económico y social del país. El Estado mexicano es un Estado de servicio. Por mandato de su norma fundamental, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por el espíritu de justicia y la intención de los regímenes emanados de la Revolución, el Gobierno de México cumple con la tarea de servir y atender las necesidades fundamentales de la sociedad.

Mirar por esas necesidades sociales y luchar en favor del desarrollo, no implica ni que substituya la iniciativa privada y le quite responsabilidades económicas, ni mucho menos que limite en forma alguna las garantías individuales que la Constitución consagra para los habitantes de la República.

De hecho, la administración pública es uno de los instrumentos más eficaces para impulsar el desarrollo. Y si su organización y sus procedimientos han de corresponder a sus objetivos, es necesario que cumpla su cometido con eficiencia.

Para llevar a cabo la reforma administrativa se requiere autoridad, técnicas y tiempo.

La reforma administrativa sólo puede partir de una decisión del Presidente de la República.

En el proceso de la reforma administrativa es necesaria la participación de una unidad técnica central que estudie la estructura y los procedimientos macro-administrativos y proponga los cambios necesarios para mejorar la eficiencia, y de unidades técnicas en cada una de las dependencias el Ejecutivo que actúen en la esfera microadministrativa.

Debe entenderse la reforma administrativa como un proceso permanente que habrá de cumplirse a lo largo del tiempo. La Comisión de Administración Pública no considera la reforma administrativa como algo que se termine con el ajuste de unas cuantas estructuras del Gobierno y la revisión de algunos de sus procesos principales. Todo gobierno está obligado a la renovación continua de sus estructuras y sistemas. Es decir: está en una permanente reforma administrativa. La reforma administrativa que se propone en el presente documento es también una actividad permanente. Habrá de realizarse sobre la base del estudio y la solución técnicos de los problemas administrativos del Gobierno y orientarse hacia el desarrollo del país.

La Comisión considera que el sistema de normas administrativas no es un marco inmutable. Sin embargo, las reformas necesarias a las leyes que rigen la actividad de la administración pública deben hacerse con prudencia y de manera progresiva, conforme los estudios, la experiencia y los análisis técnicos lo vayan aconsejando.

Asimismo, la Comisión entiende que toda reforma administrativa debe continuar la idea de que la administración, como acción fundamental del Gobierno, es, antes que nada, servicio al público, al que se debe atención y respeto en el trato y eficacia y celeridad en el trámite.

De otra parte, la reforma administrativa—como planeación del desarrollo económico y social— es un proceso que afecta a un gran número de ciudadanos, y en el que participan prácticamente todos los empleados de la administración. De ahí que sea conveniente contar con una opinión pública informada, en el momento oportuno, de los objetivos y el proceso de la reforma. Sólo así será posible que todos los ciudadanos y organismos involucrados en ella, en una forma u otra, presten su más amplia colaboración a la misma. La Comisión estima que la información para la opinión pública y la simpatía y la colaboración que se requieren de ésta, sólo podrán lograrse a través de un programa de orientación.





## **II ANALISIS GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**



## II.—ANÁLISIS GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

### 1.—ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LAS SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO

El Poder Ejecutivo realiza sus actividades a través de las secretarías y departamentos de Estado, los gobiernos de los territorios federales y las comisiones intersecretariales, que constituyen el sector centralizado, y conforme a sus fines específicos, por medio de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las que formalmente no son de participación estatal, pero que de hecho controla el Estado, los fideicomisos, las comisiones multidependientes o mixtas y otras unidades administrativas con diferentes grados de descentralización.

Una gran parte de estos organismos surgieron para realizar funciones relacionadas con el desarrollo económico y social. Cuando las necesidades del país así lo requerían, se estableció una secretaría, un organismo descentralizado, o se participó en una empresa mercantil común. Para decidir sobre ese punto se estudió el conjunto de problemas económicos y sociales relacionados con la nueva unidad administrativa, pero no siempre se concibió en relación con la totalidad del sector público federal.

Como resultado de lo anterior, el Poder Ejecutivo Federal cuenta actualmente con una grande y compleja organización que pugna por promover el desarrollo del país. Algunas partes de esta macroorganización se hallan eficientemente administradas, con objetivos más o menos precisos y con políticas bien definidas. Otras tienen baja eficiencia administrativa, objetivos confusos y carecen de políticas explícitamente establecidas.

En el momento de elaborar un plan de desarrollo de acuerdo con las técnicas modernas, hay necesidad de precisar, con el mayor detalle posible, dentro de esta macroorganización del Poder Ejecutivo Federal, las funciones y las responsabilidades de cada unidad y los sistemas de trabajo y de coordinación que permitan elevar la eficiencia de todo el sector público federal.

En el presente capítulo se revisará la organización y el funcionamiento de las secretarías y departamentos de Estado, con el objeto de precisar sus problemas administrativos comunes.

#### a) La planeación administrativa

La Comisión realizó una investigación directa en las secretarías y departamentos de Estado para verificar los aspectos principales de la organización y el funcionamiento de unas y otros. No se encontraron, propiamente, instrumentos para la planeación administrativa encargados de estudiar y analizar la organización técnica de las actividades, para elevar la eficiencia y prever, en su caso, futuros cambios de estructura y procedimientos.

La estructura y los procedimientos principales de trabajo de las diferentes secretarías y departamentos de Estado están determinados, de una manera amplia y en ocasiones confusa, en las normas legales, reglamentarias y administrativas que se han ido estableciendo a lo largo del tiempo, sin que se haya hecho una depuración, selección, actualización y codificación de las mismas. Esto provoca, en algunos casos, serias dificultades administrativas.

No se encontraron reglamentos interiores en todas las dependencias. Cuando los hay, se trata casi siempre de documentos francamente obsoletos. Incluso los reglamentos interiores elaborados más recientemente adolecen de una grave deficiencia: quieren abarcarlo todo. Pretenden ser un manual de organización de la secretaría o departamento de Estado, un manual de algunos puestos principales de la dependencia (secretario de Estado, subsecretario, oficial mayor, algunos directores), un reglamento interior para el manejo del personal, etc. Y es imposible que un solo documento que, además, se ha confeccionado de una manera empírica, pueda substituir a los diferentes instrumentos que recomiendan las técnicas

administrativas. En ningún caso había los elementos administrativos modernos que requiere un gran organismo público.

Naturalmente, semejantes instrumentos administrativos demandan la existencia de oficinas técnicas que los elaboren. Sólo dos secretarías de Estado cuentan con oficinas de organización y métodos, lo que da una idea de la falta de investigación sobre las estructuras administrativas y los sistemas de operación y, consecuentemente, de la ausencia de planeación administrativa.

En algunas dependencias se ha logrado una adecuación empírica del aparato administrativo a los programas de trabajo. Este es un punto en el que la experiencia del servidor público típico ha demostrado su inegable inteligencia y sentido práctico. Pero hay duplicidad de funciones, falta de sistemas de comunicación y otras deficiencias que sólo podrán corregirse con una planeación administrativa técnica, diseñada para servir a largo plazo y aplicada directamente por las autoridades de cada secretaría o departamento de Estado.

Acerca de los problemas que implica la planeación administrativa, la Comisión considera conveniente:

1) Que se cree, en cada secretaría y departamento de Estado, una unidad de organización y métodos que tenga, entre otras funciones, la de estudiar, analizar y planear la actividad administrativa de la dependencia. Sería aconsejable que estas unidades estuvieran en comunicación con la Comisión de Administración Pública, para la discusión de problemas técnicos.

2) Que se solicite a cada secretaría y departamento de Estado que proceda —mientras las unidades de organización y métodos o sus equivalentes realizan sus estudios y hacen sus recomendaciones— a ordenar y codificar las normas que regulan actualmente su actividad.

3) Que con posterioridad y sobre la base de los estudios de las unidades de organización y métodos o sus equivalentes, cada dependencia revise las normas que determinan su estructura orgánica y regulan su actividad, con el fin de proponer las reformas necesarias para racionalizar los sistemas administrativos y darles la mayor flexibilidad posible con vista a los cambios de estructura y procedimientos que al correr el tiempo sean necesarios.

4) Que dichas unidades tengan entre sus funciones las de formular y mantener al día los instrumentos administrativos apropiados para la técnica de las actividades de la dependencia. Entre otros instrumentos deben considerarse los manuales de organización (general y por sectores, los manuales de los principales procesos de trabajo y (si se desea, con la participación de los departamentos de personal) los manuales de puesto, el reglamento interior de trabajo, etcétera.

La Comisión de Administración Pública podría elaborar: 1) los criterios generales de codificación de las normas administrativas para las distintas dependencias, y 2) las guías técnicas para la confección de los diferentes instrumentos administrativos, con el objeto de dar unidad a los que prepararán, para sus respectivas dependencias, las unidades de organización y métodos.

#### **b) La distribución de funciones entre las diferentes secretarías y departamentos de Estado.**

Al nivel de las secretarías y los departamentos de Estado, la Comisión de Administración Pública realizó dos análisis: uno sobre la división de funciones señaladas en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y otro sobre la distribución de funciones tal como se cumple en la realidad.

La distribución de funciones presenta dos problemas:

**Primero:** Su conveniencia desde el punto de vista puramente administrativo (aspectos de duplicidad, falta de coordinación, determinación de campos de actividad y de sistemas de comunicación, problemas de eficiencia, etc.).

**Segundo:** Su conveniencia desde el punto de vista de la planeación del desarrollo económico y social del país.

Con respecto al primer punto, la comisión consideró que, en términos generales, la distribución de funciones que señala la actual Ley de Secretarías y Departamentos de Estado es conveniente desde el punto de vista administrativo (al menos por el momento). Presenta, sin embargo, ciertos problemas que se consideran en este capítulo.

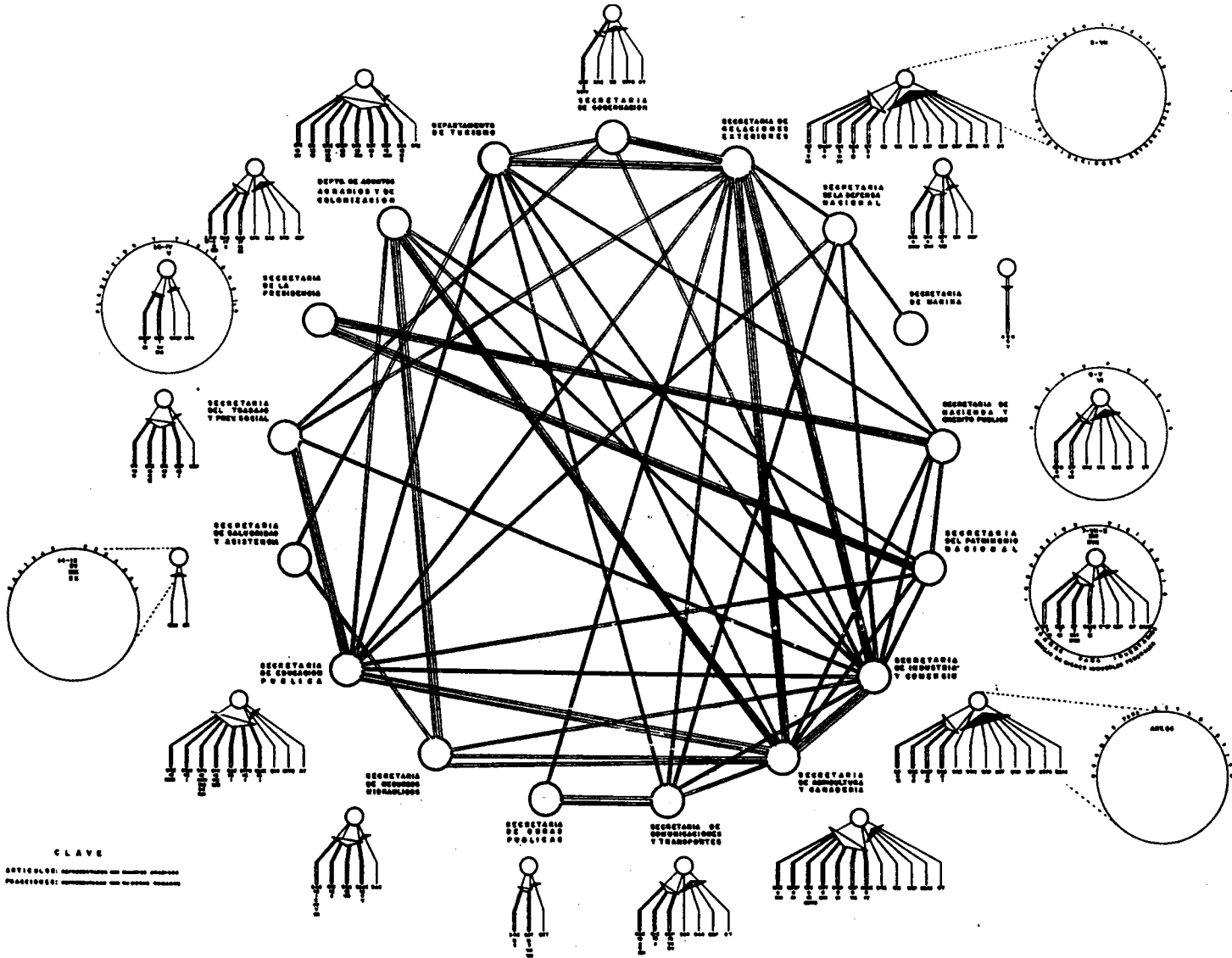
Con respecto al segundo punto, la comisión consideró la necesidad de hacer un estudio de la administración, no ya por ramos sino por sectores de actividad económica y social, conforme al programa del sector público para el período 1966-1970.

Al analizar las cuestiones que se derivan del primer punto, el puramente administrativo, la Comisión encontró, en su análisis de la propia Ley, lo siguiente:

- a) Hay muchas situaciones de duplicidad (funciones concurrentes) que deberían revisarse en cada caso (con la participación de las secretarías o departamentos de Estado que las tuvieran), para establecer la conveniencia o inconveniencia de dicha duplicidad, y los sistemas de coordinación y responsabilidad apropiados.
- b) Hay un número excesivo de funciones por exclusión (materias que se atribuyen en forma genérica a una dependencia, bien porque así lo expresa la Ley, o porque se le otorgan en los casos que no estén expresamente atribuidos a otra). Esto provoca imprecisiones que originan actividades mal atendidas y una dilución de la responsabilidad.
- c) Las funciones que entrañan actividades como la estadística, el censo, el catastro, el registro, la recopilación, etc., fundamentales en las actividades de planeación, se encuentran diseminadas entre las distintas dependencias sin que existan los sistemas de coordinación eficientes ni los criterios comunes necesarios para obtener fácilmente la información que se requiere en los trabajos de planeación. El problema aumenta si se considera que diversos organismos descentralizados, empresas de participación estatal, comisiones, etc., desarrollan actividades del mismo tipo y ocasionan duplicidad, falta de coordinación, etc., no obstante las previsiones del artículo 24 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y de la Ley Federal de Estadística, en vigor, se requieren medidas complementarias para ordenar y coordinar convenientemente las actividades en esta materia. Además de los avances alcanzados en los procedimientos del levantamiento de los censos económicos, parece necesario que los expertos de las dependencias, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal que realizan estas funciones unifiquen sus criterios, con el objeto de establecer un sistema adecuado de distribución del trabajo y de procedimientos para la comunicación, la concentración y la unificación de medidas, normas y sistemas.
- d) Existe una gran dispersión de funciones en materia de construcción, reconstrucción y conservación de obras, y no hay normas generales de operación. Hace falta tanto un sistema reglamentario de los concursos para contratar obras públicas como sistemas unitarios para la elaboración de proyectos de contratación, etc., objetivos a los que es posible llegar mediante la reglamentación de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.
- e) Las funciones relacionadas con la posesión, administración y vigilancia de los bienes propiedad de la nación, recaen en muchas dependencias (aunque la participación preponderante corresponda a la Secretaría del Patrimonio Nacional) que carecen de normas y sistemas comunes y de procedimientos idóneos de coordinación y control. La falta de un catastro y de un inventario completos de los bienes inmuebles impide la administración y el control debidos y significa pérdidas para la nación. Por otro lado, muchos de los bienes no tienen el aprovechamiento adecuado o el destino económico o social que requieren o podría dárseles. Respecto de los bienes muebles, privan situaciones similares, entre las que se destacan los almacenamientos y controles defectuosos.

# FUNCIONES CONCURRENTES

## LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO



En el análisis de la información directa obtenida de las secretarías y departamentos de Estado se encontró:

- a) Que no todas las funciones que señala la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se cumplen actualmente. Por diferentes motivos: carencia de presupuesto, falta de sistemas de control central, etc.
- b) Que algunas funciones se realizan sólo en parte, y
- c) Que las secretarías realizan algunas funciones no señaladas en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, por lo que se han creado concurrencias y duplicidades más complejas aún que las incluidas en la misma Ley.

Relativamente a los puntos tratados en este apartado, la Comisión de Administración Pública ha llegado a las siguientes conclusiones:

- 1) Es conveniente continuar el estudio iniciado acerca de la distribución de las funciones y los sistemas de coordinación **entre** las diferentes dependencias del Ejecutivo, incluyendo a los principales organismos descentralizados y a otras dependencias. Al realizarse este estudio **deberán** tenerse presentes los problemas de la organización de la administración por sectores, indispensable para la planeación del desarrollo.
- 2) La distribución de funciones está sometida a la dinámica del desarrollo nacional y, por tanto, es necesario el análisis **permanente** de aquélla para recomendar los ajustes encaminados a elevar la **eficiencia** del sector público federal.
- 3) Las unidades de organización y métodos o **sus** equivalentes, en cada secretaría y departamento de Estado, se podrían **encargar** del estudio sistemático y permanente de la división de funciones de la secretaría o departamento de estado correspondiente y participarían, bajo la **coordinación** de la Secretaría de la Presidencia, en los estudios para **resolver** los problemas de funciones concurrentes, por exclusión, etc., que existan en cada dependencia.

29

#### c) Los procesos administrativos.

Los sistemas, procesos y operaciones en la administración pública mexicana se han ido estableciendo de manera empírica al paso del tiempo. En algunos casos se ha procurado simplificarlos, pero en muy pocos se ha hecho este intento de acuerdo con las técnicas modernas de la administración. La forma en que se realizan las operaciones y los procesos y cómo se establecen los sistemas, o sea, el método de trabajo administrativo, puede ser, así, empírico o científico.

La única manera de establecer métodos científicos en la administración es haciendo previamente un análisis técnico de las operaciones, los procedimientos y los sistemas, con el propósito de simplificarlos y perfeccionarlos para lograr la máxima eficiencia.

Estos análisis requieren, en algunos casos, un trabajo sumamente laborioso. Sin embargo, son indispensables. Por otra parte, dada la dinámica de la acción administrativa, es necesario hacer, de la revisión de estos métodos, una función permanente.

La Comisión considera conveniente:

- 1) Que se inicien desde luego el análisis de los sistemas, los procedimientos y las operaciones en la administración pública mexicana. Debe darse preferencia a los que tengan relación directa con la planeación del desarrollo, a aquellos que sean necesarios para ejecutar, en el ámbito administrativo, el programa del sector público para el período 1966-1970, y a los que impliquen un contacto directo y personal del público con la administración.

- 2) Que en el nivel microadministrativo estos análisis —que conducirían a la elaboración de los manuales de procedimientos— estén a cargo de las oficinas de organización y métodos o sus equivalentes en cada dependencia.
- 3) Que en el orden macroadministrativo (es decir, en aquellos sistemas y procedimientos que incluyen a más de una dependencia del Ejecutivo) los análisis en cuestión sean responsabilidad de la propia Comisión de Administración Pública.
- 4) Que para mantener al día la información que se requiere en los estudios administrativos relacionados con la distribución de funciones y los sistemas de coordinación entre las diferentes secretarías y departamentos de Estado, los organismos descentralizados y otras dependencias menores y auxiliares del Poder Ejecutivo Federal, es indispensable la preparación anual de una **Guía de la Organización del Gobierno Mexicano**. Dicha edición registraría la distribución de funciones entre las diferentes dependencias y los cambios que se fuesen produciendo, y precisaría los campos de actividad y responsabilidad, los sistemas de coordinación, etc. La guía podría quedar bajo la responsabilidad de la Comisión de Administración Pública.

Con base en los estudios y recomendaciones de la Comisión de Administración Pública y conforme a la experiencia que se obtenga, podrá estimarse la posibilidad de modificar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

#### d) Los centros de decisión

El Presidente de la República, que por principio constitucional personifica al Poder Ejecutivo Federal, es el eje central del sistema de decisiones del Gobierno. Es él quien por acuerdos verbales y escritos va señalando lineamientos de decisión a sus colaboradores más inmediatos. Estos, a su vez, hacen lo propio con los suyos.

30 Los problemas que la Comisión encontró con respecto a los centros de decisión, están relacionados directamente con la falta de planeación administrativa. El Presidente puede —con apoyo en la ley— fijar una extensión mayor o menor de responsabilidades a sus subordinados, pero en niveles inferiores sería recomendable un establecimiento más preciso de tales responsabilidades y de la autoridad consecuente.

Hay que precisar, dentro del ámbito de cada secretaría o departamento de Estado, las directivas de la autoridad lineal y funcional. Esto podrá hacerse cuando se pongan en marcha las unidades de organización y métodos o sus equivalentes, en cada dependencia, y cuando esas unidades hayan formulado los estudios necesarios para los manuales de los procedimientos principales y los otros instrumentos administrativos necesarios.

En teoría, el ámbito de la responsabilidad y la autoridad debería estar establecido con toda precisión, previamente y por escrito, para cada funcionario público. Sin embargo, la experiencia aconseja aplicar con flexibilidad estos principios.

Por lo demás, parece conveniente un uso mayor de grupos de "estado mayor" (cuerpos de auxilio y asesoría), no sólo en el nivel de secretarios y subsecretarios de Estado, sino también para atender las necesidades de directores y aún de jefes de departamento que lo requieran. El acto de decidir consiste en escoger entre dos o más alternativas. Por ello la calidad de la decisión administrativa estará condicionada por la información que tenga quien decida sobre las posibles alternativas que se presentan a su elección. Con frecuencia esa información es muy especializada y el funcionario no puede, por sí solo, allegársela y analizarla con toda amplitud. De ahí que los grupos técnicos de "estado mayor" resulten el mejor medio para elevar la calidad de las decisiones.

En relación con las decisiones directrices incluídas en los acuerdos presidenciales escritos, parece conveniente reforzar los sistemas auxiliares de comunicación, formación, formalización y control para el cumplimiento de los acuerdos.



Asimismo, la Comisión halló un número excesivo de centros de decisión acumulados en diversos sectores durante el transcurso del tiempo. Hay, por ejemplo, demasiadas comisiones intersecretariales y multidependientes (se denominará así a las integradas por organismos de los sectores centralizado y descentralizado) que con frecuencia embarazan la toma oportuna y eficiente de decisiones, por defectos de coordinación, de duplicidad y aún de funcionamiento derivado de su propio número y de su integración por altas jerarquías de sus miembros, les dificultan concurrir con asiduidad y colaborar en forma útil.

Con respecto a estos problemas, la Comisión llegó a las siguientes conclusiones:

- 1) Las unidades de organización y métodos o sus equivalentes en cada secretaría o departamento de Estado, deberían deslindar los campos de autoridad dentro de sus respectivas dependencias. Por lo que toca al ámbito macroadministrativo, y dentro del marco de las disposiciones legales, es el propio Presidente de la República quien señala dichas responsabilidades a sus colaboradores directos. En todo caso, la Secretaría de la Presidencia podría actuar como unidad asesora en estos problemas.
- 2) Sería conveniente reforzar los sistemas de formación, formalización, registro y control de ejecución de los acuerdos presidenciales escritos. Esta labor quedaría a cargo de la Secretaría de la Presidencia.
- 3) Un uso más amplio de los cuerpos de "estado mayor" (en diferentes niveles) redundaría en muchos casos en la elevación de la calidad de las decisiones.
- 4) Debe revisarse el número y el área de autoridad de los centros de decisión, particularmente a la luz del análisis por sectores. Sobre este punto parece necesario prestar atención especial al papel que juegan las numerosas comisiones intersecretariales y multidependientes.

#### e) Los niveles jerárquicos y las líneas de mando.

31

Cada secretaría y departamento de Estado ha establecido una serie de niveles jerárquicos. Sin embargo, no existe sobre este punto un criterio común a lo largo de toda la escala de jerarquías.

Los estudios administrativos demuestran la conveniencia de establecer de una manera técnica los niveles jerárquicos y, además, de revisar de tiempo en tiempo estos niveles para irlos acoplando a las necesidades de la evolución del aparato administrativo.

El establecimiento técnico de los niveles jerárquicos supone el respeto absoluto a un principio fundamental de la administración científica: el de la **unidad de mando, indispensable para elevar la eficiencia administrativa**. Nadie debe tener más de un jefe directo ni recibir órdenes de más de una autoridad. La violación frecuente de este principio, dentro de la administración pública mexicana, es la causa principal de muchos de los problemas de ineficiencia y falta de coordinación.

Lo anterior no excluye que, en altos niveles, pueda haber más de un acuerdo (por ejemplo, con secretario y subsecretario de Estado). Sin embargo, esta práctica sólo puede justificarse precisamente en los más altos niveles, y más por razones de coordinación y "estado mayor" que de línea de la jerarquía.

Con respecto a estos puntos, la Comisión de Administración Pública ha llegado a las siguientes conclusiones:

- 1) Sería conveniente que cada una de las dependencias estudiase (por parte de sus unidades de organización y métodos o sus equivalentes) el establecimiento de los niveles jerárquicos más apropiados. No es posible que todas las dependencias del Poder Ejecutivo Federal mexicano tengan las mismas dimensiones y necesidades y los mismos problemas para establecer un modelo único de jerarquías administrativas. Sí caben, en cambio, los criterios y nomenclaturas generales para todas.

- 2) Es necesario que los trabajos y proposiciones que sobre la reforma de la administración presenten las unidades de organización y métodos de las distintas dependencias del Ejecutivo, den importancia fundamental al principio de la unidad de mando. Cuando un directivo requiera, para tomar una decisión, del auxilio y la asesoría de determinados especialistas, debe contar con "estados mayores" cuya función específica es justamente esa.
- 3) Al establecer o revisar los niveles jerárquicos, debe estudiarse y precisarse también la delegación de autoridad y los campos de responsabilidad. Cada dependencia habrá de elaborar las guías o manuales para el desempeño de las funciones de sus empleados y funcionarios, en lo que dará prioridad a los directivos y a los aspectos relacionados con la confección y la aplicación del plan de desarrollo. Estos manuales o guías precisarán, obviamente, respecto al punto materia de este capítulo, la línea de autoridad del puesto (jefe y subordinado) y su campo de responsabilidad (los reglamentos interiores no pueden ser sustitutos, ni siquiera parciales, de los manuales para el desempeño de los puestos. Los reglamentos deben referirse sólo a las normas generales que regulen la administración de personal dentro de la dependencia).

#### f) Los sistemas de control administrativo

El control administrativo sirve para que las actividades se realicen de acuerdo con los planes administrativos establecidos y con las órdenes dadas.

Si no ocurre en esa forma, ello puede originarse en diferentes factores que habrán de corregirse o que llevarán, según el caso, a un ajuste de los planes administrativos.

Como la planeación administrativa en México es incipiente, no cabe todavía pensar en el control técnico. En las condiciones actuales y en el ámbito macro-administrativo, el control consistiría en revisar si la acción de las secretarías y departamentos de estado se ha cumplido según las normas jurídicas y administrativas que la regulan, y con arreglo a las órdenes dadas por el Presidente de la República. Así se ha hecho hasta ahora. Y los controles han resultado bastante eficientes dentro del ámbito limitado en que se manejan.

Al nivel microadministrativo, los controles deberán establecerse con apoyo en los planes administrativos contenidos en los instrumentos elaborados por las unidades de organización y métodos y de personal o sus equivalentes, en los presupuestos contables, en los programas de manejo de equipo e inventarios, etc.

Las funciones generales de planeación y control administrativos del sector público, centralizado y descentralizado, están fundamentalmente a cargo de tres secretarías de Estado, que las realizan al tenor de sus respectivas atribuciones legales: a la Secretaría de la Presidencia corresponden la planeación, la coordinación y la vigilancia; a la de Hacienda y Crédito Público, la elaboración y el control del presupuesto, así como el crédito público, y a la del Patrimonio Nacional, la vigilancia y los controles específicos sobre el sector descentralizado y en relación con los bienes patrimoniales del Estado.

Estas funciones se han venido fijando a través del tiempo y por circunstancias que al sucederse unas a otras han quedado consignadas en diversos instrumentos legales como la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; la Ley de Ingresos, la Orgánica del Presupuesto, etc., o en acuerdos presidenciales como el del 29 de junio de 1959, el del 7 de julio de 1961 y el del 23 de julio de 1965.

La consecuencia es el complejo sistema de planeación y control administrativo actual, que sin duda corresponde a una idea pero no a un programa técnico, por lo cual no está ni suficientemente integrado, pues hay campos no cubiertos todavía, ni coordinado, ni es tal que evite duplicidades y aún casos de fricción entre las dependencias.

Lo que preocupa a la comisión es el establecimiento formal y técnico de un sistema de controles que responda precisamente a una planeación administrativa.

Con relación a estos problemas, la Comisión llegó a las siguientes conclusiones:

- 1) Sería conveniente que al estudiar los procesos administrativos principales y al elaborar las guías correspondientes, las secretarías responsables de la planeación y el control general del sector público federal (en el nivel macroadministrativo) y las unidades de organización y métodos o sus equivalentes, de cada secretaría o departamento de Estado (en el nivel microadministrativo), estudiaran y propusieran sistemas adecuados de control, a fin de: 1) comprobar si las actividades se han realizado de acuerdo con los planes administrativos establecidos y las órdenes dadas, 2) determinar en qué medida no se ha procedido así, y 3) dado el caso, investigar por qué causas no se han cumplido los planes y las órdenes. Sólo con esta información será posible ajustar las deficiencias de operación y revisar los nuevos planes.
- 2) Parece necesario que las secretarías encargadas de la planeación y el control administrativos generales del sector público federal revisen conjuntamente sus funciones en estas materias para precisarlas, integrarlas y aumentar la eficiencia mediante una conservación planeada.



## 2. LOS SISTEMAS DE COORDINACION GENERAL DEL GOBIERNO MEXICANO

La coordinación de las distintas unidades administrativas que integran el sector público federal es la armonización de todas sus actividades, para alcanzar, de la manera más eficiente posible, los objetivos que las leyes y el Presidente de la República señalan —entre ellos, particularmente, los del desarrollo económico y social.

Esa coordinación no se logra sólo con establecer determinados sistemas de comunicación. Es necesario coordinar la actividad administrativa a lo largo de todo el proceso: al planear, organizar, integrar, dirigir y controlar la misma.

Más que una función especial de la administración, es un objetivo intermedio que debe perseguirse a través de todas las actividades —objetivo administrativo intermedio, porque el final será elevar al máximo posible la eficiencia del gobierno.

En este documento se estudian los problemas de la coordinación del sector público federal en tres apartados: 1) dependencias centralizadas (secretarías y departamentos de Estado), 2) organismos descentralizados, y 3) coordinación por sectores. Los puntos 1 y 2 se tratan desde luego. Al punto 3 se hace referencia en el apartado dedicado al análisis por sectores (los problemas de coordinación regional, también de capital importancia para la planeación, serán discutidos oportunamente en un documento posterior).

### a) Coordinación de las secretarías y los departamentos de Estado

Una buena parte de las secretarías y departamentos de Estado en funciones fueron creadas con el objeto de servir a problemas específicos que planteaba el desarrollo económico y social del país. A través de los años, esas dependencias han perfeccionado sus sistemas, elevado su eficiencia y colaborado decididamente al crecimiento de México. Sin embargo, no siempre ha sido posible coordinar los esfuerzos de unas y otros para obtener mejores resultados de la actividad total del Estado en favor del desarrollo.

El titular del Poder Ejecutivo Federal es la suprema autoridad coordinadora. El Presidente de la República dirige y coordina por medio del acuerdo verbal y escrito. Pero la concentración de funciones en una sola persona; la gran cantidad de entidades que requieren acuerdo y la multiplicidad y complejidad de las funciones técnicas y políticas que realiza el Ejecutivo Federal, requieren sistemas auxiliares.

La comisión encontró que los principales sistemas de coordinación entre las secretarías y los departamentos de Estado son:

1) El cuerpo de normas que regulan la actividad administrativa y establecen funciones concurrentes o por exclusión, sistemas de comunicación y coordinación, etc.

2) El acuerdo presidencial, tanto verbal como escrito —instrumento fundamental para corregir duplicidades y fricciones—, que implica todo un sistema de áreas de decisión, delegaciones de autoridad, líneas de comunicación vertical ascendente y descendente, etc.

3) Los sistemas de comunicación intersecretarial, verbales y escritos, que han funcionado con eficiencia y resultados variables. Otros, como la red telefónica privada, resuelven cotidianamente muchos intercambios de información. Los sistemas escritos son eficientes en algunos casos, pero en otros, por falta de una planeación previa y de una política adecuada por sectores, son escasos, desordenados y a veces inútiles.

4) Las comisiones intersecretariales, que han constituido el medio más común para establecer sistemas de coordinación. Sin embargo, pocas funcionan con eficiencia y algunas ni siquiera se reúnen con regularidad, por varias razones: se han multiplicado con exceso; no ha existido control de su funcionamiento ni de su eficiencia; se han formado normalmente con funcionarios de muy alta jerarquía,

que no pueden concurrir en forma regular; no se han integrado equipos técnicos auxiliares de asesoría y preparación para la toma de decisiones, etc.

5) Los organismos multidependientes (comisiones, juntas, institutos, etc.) integrados no sólo por secretarías o departamentos de Estado, sino por organismos descentralizados y, en ocasiones, por representantes de autoridades locales y aún por entidades del sector privado. Este tipo de organismos aspira a ampliar la coordinación a otros sectores.

El gran número de comisiones intersecretariales y organismos multidependientes acumulados en el transcurso del tiempo, han acabado por constituir, con frecuencia, sistemas estorbosos que, antes de facilitar, impiden la coordinación y aumentan los trámites o retardan la toma de decisiones. Es evidente la necesidad de depurarlos y clasificarlos en forma conveniente.

6) El Consejo de Ministros, que toma decisiones en los casos de extrema gravedad a que se refiere el artículo 29 de la Constitución. Es un sistema excepcional de coordinación.

7) El presupuesto federal, que reparte los recursos del erario nacional y precisa, cuantitativamente, las disponibilidades que tiene cada dependencia para cumplir determinadas funciones. El presupuesto puede ser un sistema de coordinación de utilidad extraordinaria en la medida en que se formule mirando hacia los programas de acción de las distintas dependencias, y en que estos programas tengan objetivos de desarrollo específicamente determinados.

8) Los programas de acción del Gobierno y el plan nacional de desarrollo.

La Comisión considera que es conveniente analizar, depurar y perfeccionar todos estos sistemas de coordinación. Particularmente parece necesario:

- 1) Estudiar las formas más adecuadas para que la Secretaría de la Presidencia auxilie a las otras dependencias del Ejecutivo, en relación con el cumplimiento de los acuerdos presidenciales.
- 2) Establecer sistemas de comunicación entre las dependencias, planeados previamente y que respondan a las necesidades derivadas de los objetivos de la coordinación intersecretarial.
- 3) Revisar los objetivos, las políticas y las formas de organización de las comisiones intersecretariales y de los organismos multidependientes, a la luz del análisis administrativo por sectores.
- 4) Estudiar y ajustar, en consecuencia, las formas de coordinación en procesos administrativos específicos, en los que participa más de una dependencia.
- 5) Procurar resolver, a través del programa del sector público para el período 1966-1970 —que es el instrumento coordinador por excelencia—, el mayor número posible de problemas de coordinación.

#### **b) Coordinación con los organismos descentralizados.**

Las necesidades crecientes de intervención estatal en el proceso del desarrollo han llevado al Gobierno federal, desde la época constructiva de la Revolución, a crear organismos y empresas con el propósito de aprovechar las ventajas que el sistema descentralizado, por servicio y por colaboración, entraña para una estructura estatal. La creación de órganos con personalidad jurídica y patrimonio propios se ha ido convirtiendo en auxiliar poderoso de la acción del Gobierno federal. Las entidades creadas, pertenecientes al sector público, no tienen, sin embargo, las limitaciones rígidas que se derivan del régimen constitucional de competencias expresas para los distintos órganos del Gobierno de la Unión. Además de las ventajas intrínsecas del sistema, ésta ha sido una de las que ha determinado su implantación y proliferación, pues, por medio de la personalidad jurídica de sus organismos y empresas, el Gobierno actúa en todo el territorio sin violar la soberanía estatal ni la libertad municipal, ni crear problemas jurídicos de competencia o autoridad.

Las características tradicionales que la doctrina fija para los organismos descentralizados y empresas de participación estatal (personalidad jurídica y patrimo-

nio propio), se han vuelto confusas por las necesidades derivadas del desarrollo y otras complejas circunstancias. En consecuencia, el sector se encuentra conformado por muchas entidades de muy distintas naturaleza y condición jurídica que, por su misma proliferación, crean problemas en ciertos campos, especialmente en materia de coordinación.

Un breve análisis del sector nos daría el siguiente panorama: organismos descentralizados y empresas de participación estatal con características que los identifican plenamente como tales; entidades que participan de las condiciones de unos y otras, y sus filiales; empresas originalmente particulares, que el Estado ha absorbido por diversos motivos (incluso, en ocasiones, por el fracaso de las mismas) y que corresponden al sector público sin que reúnan formalmente las condiciones para ello; fideicomisos en los que participa en alguna medida el Gobierno federal, etc. Estas situaciones van dando una característica peculiar al sistema de la descentralización y de la participación estatal.

El primer problema que se plantea al estudiar el sector descentralizado es el de ampliar el conocimiento del mismo. Hay que completar el catálogo de las unidades administrativas descentralizadas y clasificarlas para ordenarlas de manera sistemática.

Este sector ha trabajado de manera desigual. En algunos campos lo ha hecho con alta eficacia y coordinación. En otros falta una visión conjunta de los problemas.

Ante el crecimiento natural del sector descentralizado, habida cuenta de los problemas que trae aparejados el desarrollo del país, el Estado ha ido creando instrumentos de coordinación y control. En ocasiones esos instrumentos se han superpuesto y en otras han dejado de cubrir aspectos fundamentales de la coordinación.

En la actualidad, los principales sistemas de coordinación del sector descentralizado son los siguientes:

1) Los consejos de administración. Estos se hallan integrados, por lo menos parcialmente, por funcionarios del sector centralizado y establecen una forma de comunicación y coordinación de alto nivel que ha operado con eficiencia en algunos casos.

2) Los sistemas de acuerdos. Los directores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como los de otras unidades de ese sector (y en ocasiones también sus presidentes u otros altos funcionarios), deben acordar con uno o varios funcionarios del sector centralizado. Por medio de este sistema de acuerdos se han hecho funcionar varios instrumentos de coordinación.

3) Las comisiones multidependientes, instrumentos principales de coordinación del sector centralizado, ejercen también influencia sobre el descentralizado, con eficacia desigual.

4) Los programas de actividades de las dependencias del sector público y los sistemas de autorización de inversiones. Estos programas han cobrado mayor importancia con motivo del plan nacional de desarrollo y del programa del sector público, que precisarán, de manera concreta, el papel de cada organismo descentralizado y empresa de participación estatal.

5) En enero de 1965, se estableció un nuevo sistema de coordinación a través del presupuesto de la Federación, al ser incluidos en éste los más importantes organismos descentralizados. La tendencia actual es ampliar el número de unidades consideradas dentro del presupuesto y perfeccionar los sistemas operativos.

6) El control y la vigilancia (contables y administrativos) que la Secretaría del Patrimonio Nacional ejerce por intermedio de la Dirección General de los Organismos Descentralizados. A pesar de las dificultades para su funcionamiento, por haber sido junta intersecretarial en el pasado, la Dirección ha logrado actuar ya con cierta eficacia en algunos terrenos y particularmente respecto de ciertos organismos. La nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal perfeccionará estos sistemas de control contable y administrativo

Tales sistemas de coordinación demuestran que hay antecedentes y experiencia de gran utilidad. Partiendo del principio de que el sector descentralizado debe caracterizarse por su flexibilidad y libertad de acción, dentro de un sistema armónico que propugne el desarrollo económico y social del país, no parece necesario, por ahora, establecer nuevos sistemas o instrumentos de coordinación. Lo importante es depurar los existentes y hacerlos funcionar plenamente, cuando ello sea necesario.

Pueden dividirse los actuales sistemas de coordinación del sector descentralizado en dos grupos: los particulares y los generales. Los particulares (distintos para cada unidad descentralizada) son: 1) el sistema de acuerdos, 2) los consejos de administración, y 3) las comisiones multidependientes en que participan los organismos descentralizados o empresas de participación estatal. Los generales son: 1) los programas de actividad del sector público y las autorizaciones para inversión (que dependen de la Secretaría de la Presidencia), 2) el presupuesto federal (que elabora la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), y 3) el sistema de control y vigilancia contable y administrativo (que aplica la Secretaría del Patrimonio Nacional).

La Comisión llegó a las siguientes conclusiones:

- 1) Parece conveniente que los sistemas particulares de coordinación se estudien dentro del marco del análisis administrativo por sectores. En cambio, los tres últimos sistemas de coordinación antes mencionados deberían revisarse a la luz de los criterios generales de la coordinación macroadministrativa.
- 2) Los sistemas de acuerdo podrían simplificarse en algunos casos y establecerse de manera más sistemática. Además, es necesario respetar el principio de la unidad de mando: los acuerdos múltiples sólo se justifican en casos excepcionales.
- 3) Los consejos de administración podrían formarse, más frecuentemente, con funcionarios de jerarquía inferior a la de secretario o jefe de departamento de Estado. **Parece conveniente, además, limitar el número de consejos a los que pueda asistir un funcionario.**
- 4) Las comisiones multidependientes deben revisarse también, de acuerdo con los sectores establecidos para la elaboración del plan de desarrollo. Sería conveniente, asimismo, tanto para las comisiones intersecretariales como para las multidependientes, que se reforzaran los grupos de asesoría o de secretarios técnicos encargados de preparar las agendas de trabajo y de eliminar al máximo los puntos de discusión. Esta propuesta reviste particular importancia para las comisiones integradas por funcionarios gubernamentales de alta jerarquía.
- 5) Se juzga necesario que con apoyo en las disposiciones de la nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, y de acuerdo con las necesidades del plan de desarrollo, las secretarías del Patrimonio Nacional, de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia, bajo la coordinación de esta última, propongan: 1) una clasificación sistemática del sector; 2) las políticas administrativas y económicas que sirvan de base para el establecimiento y la operación de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal; 3) la depuración del sector, mediante la ejecución de las conclusiones de los dictámenes sobre revisión, ratificación, fusión en complejos conexos, etc., que proceda, y 4) la resolución de los problemas de coordinación que se planteen.



### 3) LOS ELEMENTOS MATERIALES DE LA ADMINISTRACION

#### a) Locales

El desarrollo acelerado que ha tenido el sector público federal en los últimos decenios le ha impedido disponer siempre de locales adecuados.

El cuadro de la situación es de la mayor complejidad. Existen pocos edificios construidos o adaptados para satisfacer las necesidades de una administración moderna. Hay muchas oficinas que ocupan edificios antiguos adaptados, con frecuencia precariamente, que en unos casos son propiedad de la nación y en otros son arrendados a particulares. Se dan casos de dispersión inconveniente y antieconómica de edificios administrativos: varias secretarías tienen, en una misma ciudad, oficinas ubicadas en locales distintos y frecuentemente separados por grandes distancias, cuando ello no siempre es apropiado. Abundan las superficies bien ubicadas que se desaprovechan porque los edificios construidos en ellas están viejos y en mal estado, o porque no se destinan a aquello para lo que podrían servir.

No está actualizado el catastro de bienes urbanos de la Federación, y se desconocen las disponibilidades y ubicación de los inmuebles que pudieran ser útiles para la construcción de unidades administrativas. No se ha hecho un cálculo de lo que gasta el Gobierno en el pago de arrendamientos, en función de la superficie alquilada y de la calidad de la misma, ni se han hecho los cálculos complementarios sobre capitalización, datos indispensables para estudiar la conveniencia de construir edificios funcionales propios en sitios adecuados.

Por otra parte, no existen normas sobre el uso y aprovechamiento de locales propios para las oficinas gubernamentales en sí y en relación con el todo de la ciudad. Estos y otros aspectos conexos deberían plantearse mediante una política coherente y unificada que se fundara en un análisis riguroso de necesidades y recursos, eficiencia y economía, lo cual acarrearía, sin duda, grandes ahorros y ventajas para las dependencias públicas.

43

Para lograr lo anterior, sería conveniente que la Secretaría del Patrimonio Nacional realizara un estudio sistemático de los inmuebles propiedad de la nación, en la capital de la República y en las capitales de los Estados, así como de los que ocupan oficinas de jurisdicción federal en edificios que no pertenezcan a la Federación. De esta manera podría terminarse el catastro y la clasificación de los inmuebles propiedad del Gobierno Federal, lo cual es de verdadera urgencia. Sería conveniente, además, que aquella secretaría hiciera el análisis del gasto y de la capitalización de éste, cuando se trate de inmuebles ocupados por el Gobierno y que no le pertenezcan, y que se establecieran normas para el uso y aprovechamiento de los locales, normas que deben regir para el funcionamiento adecuado de las oficinas públicas.

Por otra parte, cada dependencia podría revisar las condiciones, el aprovechamiento, el destino y demás características y exigencias de los inmuebles que ocupa, sean o no sean propiedad de la Federación.

Con base en los estudios anteriores y otros complementarios, se podría configurar la política, la eficiencia y la economía para el debido aprovechamiento de los bienes de la Federación en edificios administrativos que incluyan adaptaciones factibles y convenientes y construcciones nuevas.

#### b) Equipos

Observaciones similares a las consignadas en materia de locales, pueden hacerse respecto de los equipos que se emplean por el sector público federal.

A nadie escapa la falta de una política unitaria para obtener las mayores ventajas en la adquisición de los equipos.

Las deficiencias en el manejo de los inventarios, en la conservación del equipo, en el aprovechamiento óptimo y la sustitución del mismo, son problemas que

urge atender. Es ampliamente conocido, por lo que no se necesita entrar en detalles innecesarios, que se padece dispersión, aislamiento, defecto o exceso.

Por regla general, cada entidad administrativa adquiere el equipo que mejor le parece, sin aprovechar experiencias de otras dependencias ni las ventajas de los concursos, de la unificación que abarataría las adquisiciones, las sustituciones y los costos de mantenimiento y reparación.

La adquisición y conservación de equipos, maquinaria y herramienta constituye parte fundamental de las inversiones públicas y contribuye a incrementar el capital nacional. Durante los últimos años, el valor de los activos totales del sector público se ha elevado apreciablemente, y sólo el capítulo de la mejor conservación y reposición de los equipos significa un campo de importancia extraordinaria en el que han de introducirse los sistemas más avanzados para obtener la productividad y rendimiento máximos del capital público que participa en el proceso productivo nacional.

Abundan los casos en que mientras algunas dependencias carecen de las ventajas del empleo de equipo, como los electrónicos, que podrían aplicarse al estudio de muchos problemas graves que les competen, otras dependencias no los aprovechan cabalmente por una falta de comunicación interna que lleva a ignorar la existencia del equipo que podría resolver ciertos problemas.

Los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal están acrecentando a gran ritmo su activo fijo, como equipos para la construcción y el transporte, maquinaria y otros muchos, lo cual exige una comunicación y una coordinación permanentes tanto para el aprovechamiento interno eficaz de esos bienes como para el empleo, por el sector público en su conjunto, de las disponibilidades con que cuenta, con lo que se evitaría que gran parte del equipo permanezca ocioso o se pierda, al tiempo que otras entidades lo adquieren nuevo. Es indispensable evitar duplicaciones en las costosas inversiones que realizan las entidades del sector público y que no rinden los beneficios esperados. Sobre estos problemas, la Comisión considera conveniente:

Que la Secretaría del Patrimonio Nacional haga los estudios e investigaciones necesarios para: 1) actualizar y unificar los inventarios de equipo de las entidades del sector público; 2) dictaminar sobre el estado y el aprovechamiento de dichos bienes, y 3) establecer una política unitaria y ágil en la que se incluyan:

- a) Sistemas de adquisición y manejo del equipo administrativo y especializado del Gobierno Federal.
- b) Sistemas de comunicación e intercambio, a modo de "bolsas", que permitan aprovechar al máximo el equipo existente, y
- c) Sistemas de conservación, reparación, mantenimiento y substitución del equipo en la forma más eficaz y económica.

#### c) Adquisiciones

Las compras de muebles, útiles, equipos, material de oficina y otras diversas mercancías, por parte de las entidades del sector público federal, representan un renglón importante del gasto y en muchos aspectos de las inversiones en bienes de capital, erogaciones que es necesario ordenar y sistematizar con el fin de hacer económico y eficaz el aprovechamiento de los efectos que se adquieren.

En el año de 1965 la compra de bienes de importación (de acuerdo con las autorizaciones extendidas por el Comité de Importaciones del Sector Público) ascendieron a 4,746 millones de pesos. Los recursos presupuestales para el de 1966, destinados a la compra de bienes para la administración, sólo en los principales organismos y empresas del sector público, suman la cantidad de 6,381 millones de pesos, por concepto de adquisición de bienes de importación y nacionales.

En términos generales, en las dependencias oficiales no se siguen reglas uniformes en materia de adquisiciones ni en los sistemas de almacenes. Lo mismo cabe decir de los procedimientos administrativos, de contabilidad e inventarios. El personal adscrito a las oficinas de compra presenta asimismo condiciones variables de preparación técnica y capacidad.

La Secretaría del Patrimonio Nacional, a quien legalmente corresponde intervenir en las adquisiciones de toda clase que lleven a cabo las entidades del sector público, asumirá sin duda un papel más efectivo en esas operaciones, de acuerdo con la Ley de Inspección de Adquisiciones recientemente aprobada por el Congreso de la Unión a iniciativa del Ejecutivo Federal, pues por medio del registro de precios y de la comprobación de calidades se protegerán en buena medida los intereses públicos. En dicha Ley se prevé una coordinación conveniente con el Comité de Importaciones del Sector Público, en los casos de pedidos o contratos de adquisiciones de artículos de importación.

Al lado de los controles de calidad y precio que se establecen en la Ley de Inspección de Adquisiciones, es recomendable el procedimiento de concursos para las adquisiciones de cierta importancia, práctica susceptible de reglamentación.

En ocasiones la ausencia de sistemas adecuados de almacenes e inventarios da lugar a excesos notables frente a las necesidades reales, y al desperdicio, por la falta de aprovechamiento oportuno de efectos en existencia dentro de los almacenes, en perjuicio de la buena marcha de la administración.

Corresponde a la Secretaría del Patrimonio Nacional una participación más efectiva para lograr la uniformidad y sistematización de la compra de bienes. Por tanto, parecen necesarias normas administrativas que favorezcan un control más estricto dentro de las dependencias en lo que se refiere a los programas de adquisición, autorización, requisiciones y almacenamiento, y que simplifiquen y faciliten los trámites administrativos.

Las adquisiciones deben regularizarse bajo la coordinación de la Secretaría del Patrimonio Nacional. A ella toca establecer las reglas que se observarán en los concursos. Por otra parte, es necesario que los sistemas de contabilidad mejoren su nivel técnico y se uniformen en lo posible. El personal adscrito a las oficinas de compras y almacenes requiere una preparación o capacitación especial. Además y aun cuando se encuentran vigentes disposiciones que establecen preferencia en las compras de las dependencias en favor de dos o tres organismos de participación estatal, es conveniente que tal ventaja alcance a todas las entidades del sector público dedicadas a la producción de bienes y servicios. Beneficio semejante debería extenderse a todos los casos de adquisiciones para estimular el desarrollo de la industria nacional, de manera que, en coordinación con la política de intercambio comercial con el exterior, mediante los controles adecuados que implantara la Secretaría del Patrimonio Nacional, se crease la obligación de adquirir productos elaborados en México. En cuanto a las compras de bienes de procedencia extranjera o con alto porcentaje de partes importadas, quedarían sujetas a la intervención del Comité de Importaciones del Sector Público, en la misma forma que prevé la nueva Ley de Inspección de Adquisiciones para los casos de pedidos o contratos de adquisiciones de artículos de importación.

45

La Comisión estima conveniente:

- 1) Que la Secretaría del Patrimonio Nacional, además de intervenir en la inspección de adquisiciones, lo haga:
  - a) En la reglamentación de los concursos.
  - b) En la depuración del catálogo de proveedores del Gobierno federal.
  - c) En los procedimientos que uniformen y simplifiquen los trámites.
  - d) En los sistemas de almacenamiento e inventarios, con vista al empleo eficaz de los bienes.
  - e) En los sistemas para utilizar, como proveedor del sector público, a las entidades del propio sector productor de bienes y servicios, y para establecer una coordinación adecuada con el Comité de Importaciones del Sector Público, a fin de complementar la política de intercambio comercial con el exterior y acrecentar los estímulos a la producción nacional.
- 2) Que la Secretaría del Patrimonio Nacional coordine su intervención en materia de adquisiciones con la Secretaría de la Presidencia, cuando dichas operaciones supongan la ejecución de los programas de las entidades del sector público.

- 3) Que las dependencias del sector público favorezcan la capacitación de su personal en materia de adquisiciones, ya sea mediante el adiestramiento apropiado que cada una les pueda proporcionar o bien dándoles las facilidades necesarias para la preparación especializada correspondiente. La Comisión de Administración Pública podrá intervenir tanto para coordinar como para hacer sistemática esa capacitación.

## 4. LA ADMINISTRACION DEL PERSONAL

La experiencia mundial demuestra que no existen esquemas uniformes para la administración del personal. En el ámbito de los países en desarrollo se observan situaciones muy diversas, según sus condiciones económicas, sus propios patrones culturales y el grado de influencia que sobre ellos han ejercido otros países más avanzados.

Se aceptan normalmente en esta materia una serie de principios: el fundamental es la necesidad de que exista una política general que establezca las normas y los criterios que deben regir la conducta de los gobiernos con relación a sus servidores. En el caso de México, las bases de esta política se encuentran contenidas en los preceptos de la Constitución, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en otras leyes complementarias.

La realización de dicha política queda confiada a las dependencias que forman el Gobierno federal, a través de sus departamentos de personal o de sus direcciones de administración.

De hecho, las disposiciones legales vigentes son muy amplias y otorgan toda la protección que merecen los trabajadores al servicio del Estado. La falla está en que no existe un órgano central dentro del Gobierno que marque los lineamientos generales conforme a los cuales esta política debiera llevarse a cabo.

Para cumplir tal función existen en otros países comisiones del servicio civil, oficinas especiales ligadas al jefe del gabinete, unidades administrativas directas de la Presidencia de la República y, como en el caso de Francia, una dependencia con el rango de ministerio.

Dentro del sistema mexicano se tiende a crear una carrera administrativa para los trabajadores de base, dándoles el apoyo necesario para asegurar su estabilidad. Por otro lado se establece la categoría de empleados de confianza, que forman los cuadros de supervisores, directores y ejecutivos en el seno de la administración pública.

Paralelamente a la determinación de crear la carrera administrativa de base, el Gobierno mexicano ha ido instituyendo prácticas y sistemas limitadores de aquel propósito, como son la creación de muchos empleos supernumerarios y nombramientos sujetos a contrato con cargo a honorarios cuando en realidad se trata de servicios permanentes, así como la incorporación de trabajadores a las llamadas "listas de raya", sin darles puestos de base.

La Comisión considera indispensable, para la buena marcha del Gobierno, que se definan con claridad los objetivos del servicio civil (que en esencia persigue ya la legislación vigente), para dar cuerpo a una política congruente que abarque desde la entrada al servicio hasta las promociones y jubilaciones, y dar unidad a la actitud del Estado frente a sus servidores. La Comisión de Administración Pública podrá encargarse de proponer al Ejecutivo federal esta política general para la administración de su personal.

47

### a) Técnicas de personal que se aplican en México

#### **Reclutamiento**

La composición de la fuerza de trabajo en México crea un desequilibrio constante entre la oferta y la demanda de mano de obra. La administración pública, aún en las etapas recientes de industrialización acelerada del país, siempre ha representado una fuente atractiva de empleo para un gran número de trabajadores. Ante una oferta excesiva de mano de obra, no ha habido necesidad de poner en práctica técnicas muy avanzadas en materia de reclutamiento; por lo general, salvo en unas cuantas especialidades, se tiene mayor número de candidatos que plazas disponibles.

Sin embargo, el ascenso técnico constante de la función pública obliga a efectuar el reclutamiento de una manera sistemática, para lo cual hay que contar con

un sistema apropiado de análisis de puestos que describa correctamente el trabajo que requiere cada empleo en el Gobierno.

La Comisión encontró en su examen de las técnicas de personal que el reclutamiento en México puede mejorarse grandemente en beneficio de la administración, introduciendo técnicas modernas en las unidades de operación en las secretarías y departamentos de estado.

### **Selección y promociones**

La calidad del personal de un gobierno está determinada, en términos generales, por la selección previa de los aspirantes. Una buena selección, a su vez, está condicionada por sistemas efectivos de reclutamiento.

Los trabajadores sindicalizados en igualdad de condiciones, tienen derecho a las promociones.

Las promociones se realizan de acuerdo con el sistema escalafonario, que generalmente considera a la antigüedad como el factor principal. Esto se debe en gran parte a la carencia de técnicas para conocer aptitudes, conocimientos, etc., a pesar de que en la ley sólo se da mayor calificación a la antigüedad cuando media una igualdad de capacidades.

La Comisión concluye que debe reconocerse el valor que tienen las técnicas modernas para la selección del personal y para las promociones dentro de los escalafones. A este respecto, sería conveniente racionalizar y actualizar las prácticas existentes en materia de ascensos para ponerlas a tono con los propósitos que inspiraron la nueva legislación.

Para que pueda haber un correcto nombramiento de las personas en los puestos públicos, es indispensable un buen análisis de los puestos que dé la base para la especificación de las funciones por desempeñarse. Esto se practica poco en México. Únicamente se consigna la denominación del puesto, de acuerdo con el catálogo de empleos, pero como no se encuentran enunciadas las funciones concretas que corresponden a cada puesto, se da ocasión a que el trabajador no conozca con claridad sus obligaciones y a que el supervisor no pueda exigirle ninguna responsabilidad.

48

### **Introducción al empleo**

Una vez que se ha dado la aprobación para que el trabajador entre a formar parte de la dependencia, pasa inmediatamente a desempeñar sus funciones, sin que se efectúe una verdadera introducción al puesto que va a desempeñar. Generalmente la introducción se reduce a la presentación de sus compañeros de trabajo y de su jefe inmediato. De esta manera se deja al trabajador integrarse como pueda al equipo, y de enterarse ocasionalmente de las políticas, los procedimientos y las funciones de la dependencia. Con esto se desvirtúa la esencia misma de la administración como trabajo cooperativo y se interponen serios obstáculos para la comunicación en todas sus formas.

La Comisión estima que sería conveniente elaborar, para cada dependencia, un manual de introducción al puesto, con explicación breve de la naturaleza y los objetivos de la dependencia, las políticas y la organización de ésta, etc. Los manuales de puesto servirían también para cumplir con esta función introductoria.

### **Relaciones Humanas**

En la administración pública mexicana, no se aplican, por regla general, las prácticas de manejo de personal para prevenir y resolver los problemas humanos. Las oficinas que deberían encargarse de esa función se dedican casi exclusivamente al registro y control de informes que contienen sólo cifras y datos que se archivan y conservan en expedientes.

La atención a los problemas humanos tiene como finalidades principales: procurar el mejor ambiente social para el desempeño del trabajo; colocar a cada persona en donde pueda rendir más, de acuerdo con sus aptitudes; fomentar el desarrollo de las facultades de los individuos, mediante la capacitación y el estímulo y, finalmente, hacerlo participar en la obra y los objetivos que la administración pública tiene encomendados.

## **b) Administración de Sueldos y Salarios**

### **Análisis de los puestos**

Para una correcta administración del personal es necesario aplicar ciertas técnicas, como son la clasificación de los puestos y la administración de los salarios. Una correcta clasificación de los puestos debe asentarse en un análisis de los mismos.

En la administración del personal en México, no se cuenta con un análisis adecuado de los puestos; por consiguiente, la clasificación (catálogo de empleos) es deficiente y, como resultado lógico, también lo es la administración de los salarios.

La conclusión a que han llegado las empresas comerciales y los gobiernos que han adoptado el análisis de los puestos como una herramienta de la administración, es que sus ventajas exceden en mucho a los inconvenientes causados a los empleados y supervisores por el tiempo invertido en esa tarea.

De ahí que la Comisión considera conveniente iniciar desde luego estos análisis, en la inteligencia de que se trata de una labor a largo plazo. Podría darse preferencia, en un principio, a los puestos directivos y a los relacionados más directamente con la elaboración y aplicación del plan de desarrollo.

### **Clasificación de puestos**

49

En la administración de personal en México, la clasificación de los puestos está contenida en el Catálogo de Empleos que "constituye el cuadro básico de empleos en que se funda la administración pública, para fijar las categorías aplicables a las diferentes funciones que desempeñan los trabajadores al servicio de la Federación". Comprende: grupos, subgrupos, clases y categorías. A su vez, las categorías están constituidas por tres elementos: denominación, clave y remuneración (sueldo, haber o salario de base). Mas como no existen análisis de puestos en los cuales estén basadas las clasificaciones, éstas adolecen de muchos defectos que, a su vez, van a repercutir en la administración de los salarios y crean problemas escalafonarios.

### **Evaluación**

El capítulo III de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado señala que el salario es la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados. Este salario será uniforme para cada categoría y se fija en el presupuesto de egresos. Se añade que, de ser posible, se establecerán aumentos periódicos de salario por años de servicio según la capacidad económica del Estado. A trabajo igual se pagará salario igual, sin distinción de sexo.

Es claro que el problema del salario está íntimamente ligado al de la clasificación de los puestos y a la evaluación de éstos.

Al no existir un análisis adecuado de los puestos, indispensable para la evaluación, ésta ha tenido que hacerse de manera subjetiva.

### **Calificación de los méritos**

La evaluación de los méritos de una persona, como base para efectuar las promociones, no está considerada expresamente en la legislación actual. Se aplica de

manera ocasional en el Gobierno, con variaciones de dependencia a dependencia, y no existen criterios ni sistemas uniformes para ello.

Respecto al reconocimiento del mérito de las personas para las promociones, la última reforma incorporada a la ley actual consigna, en su artículo 50, que los factores escalafonarios, en el orden de su importancia, son:

- 1) Los conocimientos
- 2) La aptitud
- 3) La antigüedad
- 4) La disciplina y la puntualidad

En igualdad de condiciones se da preferencia al candidato que acredita mayor antigüedad, y los factores escalafonarios se califican por medio de tabuladores y sistemas de registro y evaluación que no son uniformes en todas las dependencias.

### **Tabuladores y sistemas escalafonarios**

En la administración pública mexicana no existen propiamente tabuladores formulados técnicamente. La carencia de sistemas para la evaluación de los puestos determina que no haya un criterio sólido para fijar las diversas categorías dentro de las clases; la diferencia que existe entre una y otra clase, etc., de modo que según la ponderación de cada uno de los puestos se establecieran los niveles de los salarios y sueldos en la respectivas categorías. Los tabuladores que existen no se determinan considerando el valor de los puestos, sino que se formulan subjetivamente tomando como base el consenso tradicional. Los niveles de los sueldos y salarios que corresponden a las distintas categorías se fijan mediante sistemas proporcionales progresivos, independientemente del valor objetivo de los puestos.

50 Conforme a la ley, el escalafón es el sistema organizado para efectuar promociones de ascenso y autorizar permutas.

Para manejar los escalafones se instituyen las comisiones mixtas de escalafón, integradas por igual número de representantes del titular y del sindicato de la dependencia, quienes designan un árbitro para los casos de empate. Si no llegan a ponerse de acuerdo, acuden al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Las funciones de estas comisiones se reservan a reglamentos internos.

La comisión encontró que, en la práctica, el sistema de escalafones, tal como se realiza hoy día, es deficiente y no garantiza que las vacantes sean ocupadas por los trabajadores más capaces.

### **Compensaciones, prestaciones y servicios sociales.**

Existen, además de los sueldos, las compensaciones adicionales por servicios especiales de los trabajadores, cantidades que se agregan al sueldo. El otorgamiento de aquéllas, por parte del Estado, es discrecional en cuanto a monto y duración, de acuerdo con las responsabilidades o los trabajos extraordinarios inherente al cargo o por los servicios especiales que se desempeñen (artículo 36 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

En la práctica, las compensaciones, en su mayor parte, se conceden para nivelar los sueldos y salarios bajos; prevenir la competencia con empresas privadas; mantener dentro del servicio civil a los mejores trabajadores y compensar a éstos cuando prestan sus servicios en jornadas ordinarias y extraordinarias en forma permanente.

Las prestaciones y los servicios sociales para el trabajador son de dos tipos: los del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y los que cada dependencia suministra a sus trabajadores. En el ISSSTE están todos los trabajadores cuyos cargos y sueldos están consigna-



dos en el presupuesto de la Federación, pero se excluye a los trabajadores por contrato, honorarios y eventuales.

### **c) Reglamentación y control del trabajo.**

Dentro de las dependencias del Gobierno Federal, la reglamentación del trabajo está dada por la misma Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la que en su artículo 87 dice: "Las condiciones generales de trabajo se fijarán por los titulares de la dependencia respectiva, oyendo al sindicato correspondiente"

En aquellas dependencias en las cuales existen reglamentos interiores, éstos contienen, dentro de las funciones y atribuciones encomendadas al oficial mayor, vigilar el estricto cumplimiento de las condiciones generales de trabajo establecidas. A su vez, las direcciones de personal tienen la obligación de controlar administrativamente el movimiento del personal en todo lo referente a altas, bajas, traslados, ascensos, licencias, vacaciones, etc. Además, llevan al día la hoja de servicios de cada uno de los empleados y los expedientes respectivos.

Son las direcciones o los departamentos de personal los que expiden constancias de servicios; comunican al ISSSTE las altas, promociones y bajas; controlan la asistencia y puntualidad de los trabajadores, y ordenan las sanciones económicas a que éstos se hagan acreedores. En cuanto al control del trabajo de los servidores públicos, está a cargo de sus jefes inmediatos.

No todas las secretarías y departamentos de estado tienen la misma gama de condiciones de trabajo. En este campo la situación que presenta el Gobierno, en su conjunto, es muy desigual y depende en mucho de los criterios que se sustentan sobre la materia. Este problema está ligado al de la necesidad de uniformar el contenido de los reglamentos interiores de las secretarías.

La Comisión considera que es aconsejable que el Ejecutivo federal decida uniformar los criterios para la formulación de los reglamentos internos y condiciones generales de trabajo en cada una de sus dependencias, con el objeto de establecer normas y procedimientos únicos en todo lo que se refiere al trato del personal, y a la supervisión y el control de su trabajo.

51

### **d) Oficinas encargadas de la administración del personal**

En tres oficinas del Gobierno los asuntos del personal corresponden a direcciones generales de administración. En ocho secretarías de estado existen departamentos de personal bien definidos dentro de las direcciones de administración. En cuatro dependencias hay solamente oficinas de personal, y en una de ellas, la Secretaría de Relaciones Exteriores, es parte de la oficina administrativa.

Además, cada una de estas unidades aplica técnicas distintas y no todas realizan las funciones necesarias para una buena administración de personal.

Para esclarecer esta situación y estimular el mejoramiento de la organización de la administración de personal, se sugiere, como actividad de la Comisión de Administración Pública, la práctica de consultas con los funcionarios responsables de esta materia en las secretarías y departamentos de estado. La Comisión considera que las unidades encargadas de la administración de personal en las distintas dependencias del Ejecutivo, deben desempeñar, dentro del marco de la legislación vigente, las funciones siguientes:

- 1) Reclutar al personal que necesita la dependencia.
- 2) Seleccionar al personal, con el objeto de garantizar que las personas que ingresen al servicio civil posean los requisitos que exige el puesto (según el manual o la guía correspondiente), y las características sociales, económicas, psicológicas, técnicas y de honorabilidad más convenientes para la estabilidad de su trabajo y su rendimiento eficiente.
- 3) Elaborar el programa de introducción al puesto y llevar a cabo las actividades que esta función implica.

- 4) Capacitar al personal, en los casos de los puestos que así lo requieran. Cuando se trate de trabajos muy especializados, la unidad de personal debe coordinar la capacitación que habrá de darse en las instituciones adecuadas.
- 5) Llevar el control general de asistencias y puntualidad.
- 6) Establecer la política y el sistema de calificación de méritos (en el que tienen un papel principal todos los jefes de la dependencia), y llevar el registro correspondiente.
- 7) Auxiliar a las unidades de organización y métodos o sus equivalentes, en la elaboración de los manuales de puestos y cuando se considere conveniente compartir con ellas esta responsabilidad.
- 8) Realizar, de acuerdo con los manuales, una evaluación de los puestos que redunde en el establecimiento de salarios justos, en relación con los que corresponden a otros puestos dentro de la misma dependencia.
- 9) Dar a la Comisión de Administración Pública y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la información necesaria para que la primera pueda establecer la política y las normas generales de la administración del personal federal y, la segunda, el catálogo de empleos de la federación con un análisis de los puestos.
- 10) Representar a la dependencia en las comisiones mixtas de escalafón, y procurar que los tabuladores y los sistemas escalafonarios se establezcan de una manera técnica.
- 11) Coordinar las actividades relacionadas con compensaciones, prestaciones y servicios sociales que den la dependencia y otras instituciones.
- 12) Participar, con el carácter de secretaría ejecutiva, en las comisiones de "estado mayor" que se considere necesario crear en cada dependencia, relacionadas con la administración del personal.

52

#### **e) Organización sindical**

El derecho de asociación está consignado en la Constitución. La fracción X de la parte B del artículo 123 dice: "Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes", y el título cuarto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado fija las normas de su organización colectiva. Su artículo 67 establece que "los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en la misma dependencia, constituida para el estudio, el mejoramiento y la defensa de sus intereses comunes".

En cada dependencia sólo hay un sindicato. Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte de él, excepto los de confianza y los supernumerarios. Los sindicatos integran la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, que cuenta aproximadamente con 500 mil afiliados en 33 sindicatos.

Los empleados supernumerarios no están afiliados a las organizaciones sindicales; sin embargo, en la práctica reciben la protección de aquéllas. Los trabajadores en lista de raya que tienen puestos de base están sindicalizados.

La Comisión estima que la organización sindical de los trabajadores al servicio del Estado puede colaborar en forma constructiva para mejorar la administración pública.

#### **f) Adiestramiento y capacitación**

El personal público federal debe estar encauzado hacia la superación, esto es, a incrementar sus conocimientos, aptitudes, etc., para desempeñar mejor su respectivo puesto y poder ascender. De este modo, el mejoramiento de su capacidad constituye una prerrogativa para los trabajadores al servicio del Estado, y entraña para los titulares de los organismos gubernamentales la obligación de crear escuelas de administración y de dotarlas con los recursos necesarios para un buen fun-

cionamiento. La experiencia demuestra que poco se ha hecho para la elevación del personal en la magnitud, la calidad y la continuidad que requieren las circunstancias actuales.

Ninguna reforma a la administración pública podrá realizarse plenamente si no toma en cuenta la preparación y capacitación de las personas que en ella trabajan.

El progreso alcanzado por el país en todos los órdenes requiere una administración pública eficiente y de alta probidad. Para lograrlo es indispensable contar con personal competente, técnicamente capacitado y familiarizado con los sistemas y métodos modernos de la administración. Esta necesidad es aún más apremiante si el país ha de adoptar un plan de desarrollo económico y social.

La estabilidad y las garantías que otorga la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado deben ser complementadas con oportunidades y medios para mejorar la capacitación y estimular el perfeccionamiento de los servidores de la administración pública.

Tanto la Constitución como su ley reglamentaria imponen al Estado la obligación de crear los medios para la enseñanza de la administración pública. Satisfacer esta finalidad demanda un análisis del problema de la capacitación, en el cual necesariamente tendrán que tocarse los cuatro aspectos que en seguida se comentan:

### **Preparación previa al ingreso al servicio público federal**

En realidad, el sistema educativo de un país sirve como preparación previa de los ciudadanos antes de entrar al servicio público. De la calidad y eficacia del sistema educativo dependerá, en alto grado, el tipo de material humano disponible para las necesidades de la administración pública.

En México, un buen número de universidades, institutos politécnicos, escuelas especializadas y centros de enseñanza superior, imparten la preparación básica. Escuelas y programas especializados en administración hay muy pocos, y se encuentran incorporados a los planes de estudio de algunas escuelas e institutos superiores; sólo una institución tiene programas de enseñanza específica sobre administración pública.

La Comisión concluye que el adiestramiento y la capacitación del personal del Gobierno federal es una necesidad inaplazable y constituye un medio importante para alcanzar la reforma administrativa. Para llevar a cabo un programa de capacitación, es preciso realizar un inventario de los recursos humanos del sector público y determinar el número y la calidad de los empleados y funcionarios que dicha administración requiere.

### **Capacitación dentro de la función pública**

No ha habido, por parte de los gobiernos de México en los últimos años, una acción importante para atacar este problema, aun cuando en algunas secretarías y departamentos de estado existen academias, escuelas y cursos temporales, esfuerzos meritorios que no guardan relación con la magnitud del problema.

La capacitación dentro de la función pública, para los grupos numerosos de los empleados que se ocupan de labores rutinarias, no precisamente profesionales, tales como mecanografía, taquigrafía, correspondencia, archivo, elaboración de materiales estadísticos, manejo de máquinas, etc., es de las más urgentes y probablemente de las más fáciles de organizar, y tendría mejores efectos si se realizara en las propias dependencias, dentro de las jornadas de trabajo.

La Comisión estima que la capacitación dentro de la función pública es una necesidad imperiosa en México y que debería organizarse por sectores, dentro de las mismas dependencias en que los trabajadores prestan sus servicios.

### **Adiestramiento especializado para tareas determinadas en la administración pública**

Hoy en día la función administrativa requiere más el concurso de especialistas en cada una de las tareas importantes que debe realizar. Dentro de las filas

del Gobierno hay muchas personas que han podido suplir con la experiencia sus fallas de formación técnica. Para estos trabajadores, los cursos intensivos dentro de la función pública son muy eficaces. Sin embargo, en las nuevas responsabilidades que trae consigo la planeación económica y social, es menester el concurso de técnicos altamente especializados en las diversas ramas en que se desarrollan los programas del Estado.

Para cubrir esta necesidad, es indispensable la creación de cursos formales, más o menos largos. En estos casos, es mejor que el Estado ayude a los centros de enseñanza superior existentes a satisfacer propósito semejante, que tratar de organizar nuevos planteles.

La Comisión considera que debería darse a las universidades, institutos, escuelas y centros de enseñanza superior información acerca de las necesidades de personal de la administración pública, para que adaptaran sus programas y técnicas de enseñanza a la formación de trabajadores idóneos para la administración pública.

En cuanto al adiestramiento especializado para tareas determinadas en la administración pública, la Comisión recomienda que el Gobierno federal promueva y estimule a los centros de educación especializados para la creación de los cursos y programas que sean necesarios.

### **Preparación y capacitación de ejecutivos y directores**

Si la capacitación de los empleados y de los especialistas es indispensable en cualquiera organización, la buena marcha de ésta quedaría seriamente afectada si no contara con ejecutivos y directores de alta calidad.

La responsabilidad de los puestos directivos en el estado moderno es muy superior a la de puestos equivalentes en la empresa privada.

México cuenta ya con un buen número de directores competentes y de gran experiencia, que si bien no integran formalmente lo que en otros países se denomina el "staff" o la "clase administrativa", porque no están protegidos por la legislación desde el momento en que se consideran empleados de confianza, la verdad es que muchos permanecen durante largos períodos en el servicio público, cambiando de secretaría o de nivel jerárquico, y otros van a ocuparse temporalmente en actividades privadas.

En el Poder Ejecutivo federal se calculan en varios miles de personas las que tienen funciones de dirección, entre directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamentos y de oficina.

Este cuerpo de funcionarios pasa su vida oficial en el ámbito de la dependencia en que trabajan y tienen pocas oportunidades de ver a la administración en su conjunto. A través de los años, su visión de los problemas tiende a volverse unilateral y rígida, y en ocasiones resistente a los cambios y a las innovaciones.

Por estas razones conviene capacitar periódicamente al grupo de directores generales en materias de interés nacional y de orientación profesional relacionadas con las técnicas de la administración. Esto se puede lograr mediante seminarios en que los directores tengan amplia participación y los temas de la discusión sean cuidadosa y previamente preparados.

Para jefes y subjefes de departamentos podrían organizarse seminarios sobre temas básicos de la realidad económica y social de México, destacándose la importancia que tiene la administración pública en la planeación y el desarrollo económico. Además, se tratarían aspectos técnicos de la organización administrativa, como dirección de oficinas, motivación y supervisión de personal, etc.

La Comisión estima que la preparación y capacitación de ejecutivos y directores, por medio de seminarios y discusiones de mesa redonda, serían sumamente útiles en la formulación y realización de cualquier reforma administrativa.

## 5. EL SISTEMA DE PLANEACION NACIONAL Y LA PROGRAMACION DE LAS ACTIVIDADES DEL SECTOR PUBLICO

La creación de la Secretaría de la Presidencia, en enero del año de 1959, abre una nueva etapa en los esfuerzos por organizar la planeación del desarrollo económico y social de México.

Dicha dependencia está encargada, por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de intervenir en la formulación del plan del gasto público, de programas especiales y de programas para el desarrollo integral de regiones y localidades; en la planeación de obras, sistemas y el aprovechamiento de unas y otros; en la planeación, coordinación y vigilancia de la inversión pública, y en el estudio de las modificaciones que deban hacerse a la administración pública. Por ello está llamada a actuar como órgano central de planeación.

El acuerdo presidencial, del 29 de junio de 1959, fija los objetivos, lineamientos y normas para formular los programas de la inversión pública y precisa la intervención de la Secretaría de la Presidencia en la materia. Ese acuerdo establece bases sólidas para una acción coordinada del sector público orientada a aumentar el capital nacional.

Luego, el 7 de julio de 1961, un acuerdo presidencial sobre la planeación del desarrollo del país estableció que la Secretaría de la Presidencia debería tener conocimiento de los programas de las dependencias del Ejecutivo, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, y fijó de manera precisa las principales tareas que se encomiendan a todo el sector público para contribuir a la planeación económica y social de México.

Ante la necesidad de encontrar un mecanismo eficaz para formular los planes nacionales de desarrollo, en marzo de 1962 se constituyó, por acuerdo presidencial, una Comisión Intersecretarial integrada con representantes de la Secretaría de la Presidencia y de la Secretaría de Hacienda.

Desde el punto de vista técnico, el sistema mexicano de planeación, en que participan la Secretaría de la Presidencia y la Comisión Intersecretarial, cubre las condiciones que se consideran indispensables para realizar la planeación nacional: disponer de información suficiente y oportuna en los aspectos fundamentales de la economía del país, para descubrir los puntos estratégicos de su desarrollo; apreciar las características fundamentales de su desenvolvimiento en los últimos años; cuantificar los recursos con que cuenta y las necesidades por satisfacer; canalizar la participación del sector público en todo el proceso de planeación, tanto al formular como al ejecutar programas generales y proyectos concretos; obtener la participación de toda la escala del sector privado y social en las tareas de planeación, y contar con los cuadros técnicos necesarios para la ejecución de las labores.

El sistema de planeación corresponde también a las etapas básicas que señalan los métodos modernos, con las modalidades propias de la estructura del país. Las funciones técnicas de la planeación se encomiendan a cuatro direcciones de la Secretaría de la Presidencia. La Dirección del Gasto Público tiene a su cargo la elaboración de proyecciones globales para el desarrollo económico y social. La Dirección de Planeación formula programas para el desarrollo de los sectores de la actividad nacional y de las zonas o regiones del país, a fin de lograr un desenvolvimiento equilibrado. La Dirección de Inversiones Públicas se encarga de someter a programas, coordinar y vigilar las inversiones públicas y la Dirección de Vigilancia, de cuidar del cumplimiento de las autorizaciones de inversión.

Funcionan, además, tres comisiones. La primera de ellas (la Comisión Intersecretarial), tiene encomendado formular los planes nacionales de desarrollo económico y social. Se estima que los elementos que concurren en esta comisión son suficientes para el desempeño de sus actividades, en virtud de que en ella se coordinan las funciones de planeación de la Secretaría de la Presidencia y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia crediticia, presupuestal, fiscal y monetaria, todas ellas instrumentos básicos para la política económica. Así se aprovechan, además, entre otros trabajos del sector público, los de las instituciones

nacionales de crédito que han realizado avances importantes en la planeación de que se trata.

En la Comisión de Programación del Sector Público, que funciona como órgano interno de la Secretaría de la Presidencia, se coordinan diversas dependencias y funciones para analizar los programas de actividades de las secretarías, departamentos de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con el fin de integrar un programa del sector público que constituye el aspecto dinámico de la planeación. Con este programa, el Gobierno se ha propuesto lograr mayor coordinación en sus actividades, unificar su acción y obtener el mejor empleo de la experiencia y de los recursos con que cuenta el sector público, para proseguir las tareas del desarrollo económico y social del país.

Los programas de las entidades del sector público se estudian agrupándolas en sectores de la actividad nacional. Con este procedimiento se precisa el papel que corresponde desempeñar a cada entidad, el grado de coordinación que es factible lograr y las interconexiones para definir las medidas más aconsejables de una política uniforme en cada rama de actividad, a fin de incrementar los esfuerzos del sector público dentro de la planeación nacional y buscar mayor eficacia y resultados más satisfactorios.

Finalmente, existe la Comisión de Administración Pública, encargada de realizar el estudio de la estructura y del funcionamiento de la administración y de proponer las reformas que se requieran con el fin de que constituya un instrumento eficaz de la planeación. Esta comisión es, al mismo tiempo, un órgano consultivo de la propia Secretaría de la Presidencia que realiza estudios y recaba información doctrinaria sobre la organización administrativa para la planeación, con el propósito de mantener en revisión permanente la organización del sistema central, ya que éste debe poseer una estructura dinámica y flexible, en proceso constante de perfeccionamiento.

En la organización de la Secretaría de la Presidencia se ha previsto que sus dependencias no sólo tengan encomendada la formulación de planes y programas de desarrollo, sino que coordinen la ejecución y vigilen el cumplimiento de los mismos, con el objeto de darles la flexibilidad necesaria e irlos ajustando a medida que lo requiera su aplicación.

En resumen, la organización de la Secretaría de la Presidencia y de la Comisión Intersecretarial, hasta donde se ha logrado avanzar, responde tanto a sus funciones legales como a los requerimientos y a flexibilidad de un sistema moderno de planeación.

La organización administrativa actual de México está encauzada al desarrollo económico y social: la mayor parte de las entidades del sector público fueron creadas para fortalecer la infraestructura o fomentar las actividades nacionales que se han considerado básicas para impulsar, en forma decisiva, el progreso del país.

Sin embargo, la estructura y el funcionamiento de la administración pública no satisfacen aún las necesidades de la planeación integral. Será necesario —y este es precisamente el principal objeto de la Comisión de Administración Pública— ir haciendo las modificaciones necesarias para convertir al sector público en un instrumento, cada vez más eficaz, del desarrollo económico y social del país.

En vista de que el sistema central de planeación está en plena actividad y que próximamente dará sus aportaciones preliminares al plan de desarrollo económico y social y al programa del sector público, no será conveniente por lo pronto hacer recomendaciones concretas sobre la forma de organizar, en materia administrativa, el gasto y las demás actividades del sector público. Será necesario esperar a que el plan mismo, fije, aun cuando sea de manera preliminar, las políticas correspondientes.

Las perspectivas son satisfactorias. El trabajo por realizar en esta materia, por lo que se refiere a la Comisión de Administración Pública, es muy amplio: a ella le corresponde cumplir, en el ámbito administrativo, lo que se haya planeado en el ámbito del desarrollo.

## 6. LOS SISTEMAS DE ELABORACION DEL PRESUPUESTO FEDERAL

El desarrollo de la nación y la decisión de las autoridades de elevar la eficiencia y la productividad del aparato gubernamental, han conducido al país a la etapa de la planeación económica y social realizada con la metodología y las técnicas modernas.

La organización y el instrumental necesario para esta nueva etapa se establecieron en México muy recientemente. La propia Secretaría de la Presidencia, que tiene a su cargo la mayor parte de las actividades relacionadas con esas materias, fue creada hace sólo siete años. Los sistemas de operación necesarios en una administración pública cada vez más preocupada por la técnica y orientada dentro del marco de la planeación económica y social, se han puesto en marcha hace menos de un año. Por ello, al hablar de los sistemas de elaboración de los programas del sector público y del presupuesto federal, debe entenderse, desde un principio, que se hace cuando están poniéndose las bases de nuevos sistemas y se inicia la transformación de los mismos, para atender a los requerimientos de la planeación económica y social de México.

El país necesita el aprovechamiento máximo de sus recursos. Y eso sólo puede lograrse gracias a sistemas de coordinación de la más alta eficiencia. No basta ya con intentar coordinaciones para programas específicos o para armonizar, por sectores, las actividades de algunas secretarías y organismos descentralizados. Es necesaria una coordinación total de las actividades del sector público. Con este objetivo se crearon, en los últimos años, algunos instrumentos de coordinación central, y en la actualidad se tiene en marcha un sistema de planeación económica y social y se han dado los primeros pasos para la reforma administrativa.

Hasta hace poco tiempo las actividades del sector público marchaban de acuerdo con programas por ramos administrativos. Cada secretaría o departamento de estado hacía su propio plan de acción y lo llevaba adelante, hasta el límite de los recursos que se le asignaban. En algunos casos, estos planes se hacían con rigor técnico y por escrito y constituían documentos de alto valor.

57

Por otra parte, el presupuesto del Gobierno federal se ha venido formulando también en función de los ramos administrativos. En realidad, se han seguido fundamentalmente dos criterios: 1) usar el presupuesto como instrumento de la política económica del Estado para actuar, en forma inductiva, sobre la actividad económica general del país, y 2) elaborarlo, principalmente, como instrumento de contabilidad del Gobierno.

Ha habido siempre, desde luego, una consolidación de los presupuestos de las distintas dependencias en el presupuesto federal. Pero esa consolidación atiende principalmente a criterios contables y obedece, sobre todo, a las limitaciones de los recursos. Si se han "coordinado" los presupuestos de las diferentes dependencias, es para ver a cuál de ellas se puede dar una mayor o menor cantidad de los recursos totales de que dispone el Gobierno. No se ha realizado, hasta ahora, la coordinación presupuestal en función de los planes que deben integrar el programa del sector público.

Por definición, el presupuesto es una previsión de lo que se va a gastar. Esta previsión puede hacerse con un sentido puramente contable o de acuerdo con el criterio que domina en un programa, esto es, cuando el presupuesto se convierte en la expresión monetaria de un plan de acción.

El sistema mexicano para formular los presupuestos tiene algunas características que deben revisarse para transformarlo en instrumento de la planeación.

Entre esas características se pueden señalar las siguientes:

- 1) Es aprobado durante el mes de diciembre y cubre el año calendárico siguiente. Por tanto, no da un margen razonable de tiempo para poner en marcha los mecanismos de aplicación. El presupuesto debería aprobarse con mayor anticipación al inicio de su ejercicio.
- 2) Es anual y carece de previsiones para márgenes mayores de tiempo y de acción. Por ello las inversiones que se efectúan durante periodos mayores de

un año se consignan íntegras en los planes a largo plazo, pero en el presupuesto se registran exclusivamente las partidas que van a erogarse en el año correspondiente.

- 3) No considera programas simultáneos de inversión y financiamiento.
- 4) Incluye sólo parcialmente al sector descentralizado. Aunque, desde luego, ya están considerados en él los principales organismos, es pertinente la política actual de ampliar el número y perfeccionar los sistemas de operación de ellos.

Con todo, ese sistema se ha estado perfeccionando a lo largo del tiempo. Por medio del presupuesto se ha consumado una política financiera y económica eficiente —la política de ingresos y egresos del Gobierno Federal ha sido, sin duda, uno de los principales instrumentos de la política económica del Gobierno, y debe seguirlo siendo. Sólo que esto no basta.

En la medida en que en México no ha existido hasta hoy una planeación del desarrollo, los presupuestos se han manejado, obviamente, al margen de la planeación. Hoy se cuenta con organismos para la planeación (la Secretaría de la Presidencia y la Comisión Intersecretarial) cada vez más experimentados e integrados a la realidad del aparato administrativo mexicano. Es, pues, necesario poner énfasis en la conveniencia de usar al presupuesto no sólo como un instrumento de control contable, sino como uno de los instrumentos principales de la planeación económica y social del país.

Por lo demás, se está dando ya simultaneidad a los programas de inversión del sector público. Es decir, se trata de comprender en un mismo capítulo las inversiones y los financiamientos que ellas entrañan para programas específicos. Cuando estas inversiones y estos financiamientos cubran lapsos mayores de un año, se podrán registrar en el presupuesto anual correspondiente sólo las partidas que habrán de gastarse en el año del ejercicio respectivo.

58

La transformación de los sistemas presupuestales en uso se hará paulatinamente. No se trata de que el presupuesto deje de cumplir las funciones que hasta hoy ha satisfecho, sino de que sirva, además, para las funciones nuevas que requiere la planeación.

Los programas simultáneos de inversión y financiamiento habrán de aplicarse en todas las inversiones del sector público. Sólo así será posible asegurar los recursos para las inversiones que los encargados del programa del sector público y de la planeación del desarrollo consideran fundamentales para el crecimiento del país. Con dichos programas simultáneos se evitarían decisiones de última hora para transferir a gastos corrientes u otras inversiones partidas destinadas originalmente a una inversión que dentro del contexto de la programación global se consideró de mayor importancia. Así se podrá asegurar también que los programas se cumplan en los plazos establecidos por los programas. También así se logrará el aprovechamiento máximo de los recursos gubernamentales.

Como instrumento contable de la política económica de la nación, el presupuesto ha cumplido con éxito hasta ahora, sus funciones. Durante años, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha ido perfeccionando sus sistemas y los ha aplicado cada vez con mayor experiencia y mayor rigor técnico. Pero cuando se ha decidido usar el presupuesto dentro del nuevo marco que supone una reforma administrativa y, sobre todo, la planeación económica y social del país, es necesario revisar a fondo los sistemas presupuestales para que, sin dejar de cumplir las funciones que hasta ahora han realizado adecuadamente, puedan servir de instrumento para satisfacer las nuevas necesidades del país.

La planeación del desarrollo económico y social supone, entre otras, dos grandes series de actividades.

- 1) Una programación precisa del gasto público, tanto en inversiones como en gastos corrientes y,
- 2) Una planeación inductiva del gasto privado.



En cuanto a la primera serie de actividades, habrá de realizarse de una manera directa y por decisión concreta del Gobierno. Es posible precisar, previamente, con mucha aproximación, cuándo y cómo habrán de gastarse los recursos del Estado.

Para la segunda serie de actividades el panorama es distinto. El Estado puede inducir a la iniciativa privada a invertir en tal o cual proyecto; a participar en tal o cual actividad o a usar en determinada forma sus recursos. Esta inducción se efectúa mediante la acción de determinados instrumentos de la política económica: el crédito bancario, el circulante, la política fiscal, el propio presupuesto de la Federación, etc.

Entonces, el presupuesto resulta un instrumento de la política económica gubernamental. Pero, al mismo tiempo, es el instrumento principal, el instrumento central de la planeación del gasto público.

Una planeación racional del gasto público implica las siguientes actividades:

- 1) Elaboración de los programas de cada dependencia centralizada y del sector descentralizado, para un período determinado.
- 2) Ajuste de esos programas, dentro del órgano central de planeación, analizados: a) por sectores de actividad económica, y b) globalmente.
- 3) Nuevo ajuste de los programas en vista de los recursos de que disponga el Estado.
- 4) Conversión de los programas de inversión en programas financieros que habrán de reflejarse dentro del presupuesto de la Federación.
- 5) Medición de la repercusión del gasto público en la economía del país y en las economías regionales.

Así, en síntesis, el presupuesto se erige en la expresión financiera de los programas del sector público. Corresponde a la Secretaría de la Presidencia —con el auxilio de todo el sector público— elaborar los programas de la actividad del sector público. Y corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborar los presupuestos anuales de egresos e ingresos. De ahí la necesidad de perfeccionar al máximo los sistemas de coordinación administrativa entre ambas dependencias, función que incumbe a la Comisión de Administración Pública.



# **III ANALISIS POR SECTORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**



### **III. ANALISIS POR SECTORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

Del análisis hecho por la Comisión, se desprende que la administración pública en México, como ha quedado expresado en los anteriores capítulos, se organiza y funciona: 1) por ramos que tienen encomendada la planeación y el despacho de los negocios administrativos en la forma distribuida por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y 2) por propósitos señalados específicamente, en el caso de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal.

Aun cuando, como se ha observado, existen sistemas que engloban de alguna manera aquellos ramos y propósitos, en cuanto se refiere a planeación y vigilancia, y no obstante que funcionan algunos sistemas de coordinación y comunicación, se impone hacer concordantes las actividades de las entidades del sector público con los fines del plan de desarrollo, conforme a sus necesidades de instrumentación y que sólo se logra resolviendo problemas de organización administrativa que afectan simultáneamente a diversas entidades del sector público que cubren sectores de actividad básica para el desarrollo económico o social. Ello obliga a acciones conjuntas y sistematizadas en diversos ramos, organismos y empresas, que de una u otra manera interconectan sus actividades para lograr propósitos comunes.

Como los trabajos de la Comisión de Programación del Sector Público agrupan los programas de actividades en diversos sectores, se estima que para lograr la mayor coordinación entre la Comisión de Administración Pública y la Comisión de Programación del Sector Público puede ser adoptado tal agrupamiento y su clasificación en subsectores, con el fin de completar el análisis que se ha iniciado en materia de planeación económica con el estudio de los instrumentos administrativos correspondientes, para:

63

1) Agrupar y clasificar, por sectores de actividad nacional, a las secretarías y departamentos de estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, especialmente aquellas o aquellos que se consideren de mayor importancia para el desarrollo del país, y determinar el papel que les corresponda desempeñar en cada sector, aunque algunas entidades deban ser consideradas en varios, según las funciones que realicen.

2) Analizar, dentro de cada sector, las funciones que desempeñan las diversas entidades, y si éstas se encuentran distribuidas adecuadamente; sus sistemas de proyección; sus procedimientos de ejecución; sus interrelaciones; la clase de actos que ejercen, etc.

3) Localizar los puntos estratégicos de la actividad administrativa en cada sector, y analizar los impedimentos para el debido desarrollo de dicha actividad.

4) Completar lo anterior con el análisis de las comisiones intersecretariales y las multidependientes, en pos de idénticos propósitos.

5) Proponer lo necesario con el fin de que la organización administrativa responda con mayor precisión a las finalidades que se persiguen con la programación, por sectores, de la actividad del sector público.

6) Orientar los sistemas de coordinación y comunicación, capacitación de personal y presupuesto-programa, en función de la integración por sectores.

La realización de estas tareas se ha iniciado ya por parte de la Comisión de Administración Pública, para alcanzar las metas que señala el programa de la reforma administrativa que se propone, y sólo queda un camino: continuar esa labor con mayor intensidad.



## **COLECCIONES**

- Guías Técnicas
- Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana
  - a) Documental
  - b) Bibliográfica
- Seminarios

