

Diez Años de Planificación y
Administración Pública en México

E n s a y o s

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

SECCION MEXICANA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente: Lic. Andrés Caso
Vicepresidente: Lic. Manuel Bravo Jiménez
Consejeros: Ing. Eugenio Méndez Docurro
Lic. Ignacio Pichardo Pagaza
Lic. Enrique González Pedrero
Lic. Norberto Agramonte Mier T.
Lic. René Carvajal Ramírez
Lic. Gustavo Martínez Cabañas
Lic. Juan Víctor Verges X.
Tesorero: Lic. y C.P. Sealtiel Alatríste
Secretario Ejecutivo: Ing. Gregorio Hernández

©-Copyright by Ignacio Pichardo Pagaza.

Esta edición, de 2,000 ejemplares, es
propiedad del Instituto de Administración Pública.

Impreso en México.

Prólogo

Ha constituido para mí una verdadera satisfacción prologar, a petición de su autor, estos "10 Años de Planificación y Administración Pública en México", que hacen el número dos en esta colección del Instituto de Administración Pública.

Deriva esa satisfacción, que he tenido por partida doble, de la riqueza del material de reflexión que la obra presenta tanto para el estudioso de las cuestiones administrativas mexicanas como para el funcionario público.

El autor recoge en este volumen diez ensayos que forman por muchos conceptos un documento de gran interés para conocer los procesos de planificación y de la Administración Pública entre 1965 y 1971.

Avala la importancia de estos ensayos la experiencia personal del Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, joven tratadista en el campo de la Administración, tempranamente maduro quien auna a su capacidad académica y de análisis teórico una brillante práctica en la Administración Pública y en el desempeño político. La mayor parte de los ensayos agrupados en este libro han sido editados por el autor en diversos momentos de su carrera. De ahí que puedan darse algunas repeticiones de ideas y de conceptos que, sin embargo, no estorban para el claro desarrollo del pensamiento de la obra.

La primera parte del volumen señala los antecedentes de la Planeación y del Desarrollo en México, se ocupa de la técnica administrativa de la Planificación Económica-Social y se detiene en la planificación de la economía en México. Los ensayos recogidos en la segunda parte señalan una preocupación fundamental del autor; la carencia en México de un órgano central de planificación que coordine las actividades necesarias para dar unidad a la planificación administrativa y las funciones y tareas que en relación con este tema tienen distintas Secretarías y Organismos Descentralizados.

El ensayo que forma la tercera parte expresa un punto de vista personal muy interesante que puede ser base de discusión, sobre el propósito y el método de la Reforma Administrativa.

La parte cuarta del volumen nos da tres ensayos sobre la Reforma Administrativa en el Sector Agropecuario, en el Municipio y en los Estados. Expresan estos a mi juicio lo más original en la aportación del Lic. Pichardo Pagaza, pues resumen su valiosa experiencia en el campo de la reforma administrativa sectorial y regional.

En el ensayo décimo, que forma la quinta parte del libro, el autor estudia algunos aspectos de la Reforma Administrativa en el actual sexenio.

Cierra el volumen a manera de conclusión un capítulo en el que el autor especula, en el mejor sentido de la palabra, sobre lo que puede ser la Administración Pública en México a diez años de distancia, en 1982, muy lejano ciertamente al aterrador "1984" de Orwell. Se darían entonces, piensa el Lic. Pichardo, una paradójica y rigurosa centralización junto a una amplia descentralización administrativa, la transformación de los antiguos Secretarios en Ministros de Estado, la institución de Secretarios Permanentes, sería general el empleo de una tecnología propia de la Administración Pública en el campo de procesamiento de datos, que no se dejarían ya en manos simplemente de los expertos.

Sería de desear que el Lic. Ignacio Pichardo Pagaza nos diese con mayor frecuencia sus reflexiones en torno a la cuestión de la Administración Pública en México... y que algunos otros siguieran su ejemplo.

Andrés Caso.

Índice

	Pág.
Advertencia.	11
PARTE I: ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA PLANIFICACION	13
CAPÍTULO 1. Antecedentes de la Planeación del Desarrollo. 1964.	15
CAPÍTULO 2. Técnicas Administrativas de la Planificación Económica y Social. 1965.	25
CAPÍTULO 3. El Proceso Administrativo de la Planeación Económica en México. 1965.	39
PARTE II: EL INSTRUMENTO FORMAL DE LA PLANIFICACION	87
CAPÍTULO 4. La Propuesta Comisión Federal de Planeación. 1963.	89
CAPÍTULO 5. El Organismo Central de Planeación. 1966.	95
PARTE III: LA REFORMA ADMINISTRATIVA: OTRO ENFOQUE	111
CAPÍTULO 6. Reflexiones sobre el Propósito y el Método de la Reforma Administrativa. 1966.	113
PARTE IV: REFORMA ADMINISTRATIVA SECTORIAL Y REGIONAL	129
CAPÍTULO 7. La Reforma Administrativa en el Sector Agropecuario. 1968.	131
CAPÍTULO 8. El Municipio como Fuerza de Desarrollo. 1970.	141
CAPÍTULO 9. La Reforma Administrativa en los Estados. 1971.	151
PARTE V: LA RECIENTE REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL GOBIERNO FEDERAL	169
CAPÍTULO 10. Últimos Desarrollos. 1971.	171
CAPÍTULO 11. A manera de Conclusión; Administración Pública 1982.	211

Advertencia

El propósito que se persigue al publicar esta colección de artículos, escritos a lo largo de casi una década, es proporcionar material de trabajo a quienes necesitan o tienen interés en estudiar la Administración Pública de México. En particular, está concebido como libro de lectura, es decir un complemento a los libros de texto para los alumnos que abordan esa materia como parte de su curriculum académico. Se piensa que la presente obra puede servir de estímulo, por acción o por reacción, a los estudiantes y profesionistas, para ahondar en el examen de los problemas propios que plantea la evolución de las instituciones administrativas del país.

Una razón adicional que explica la presente publicación es la siguiente: La literatura sobre la Administración Pública de México escrita con un enfoque netamente administrativista no es abundante. Existe amplia bibliografía sobre Derecho Público, especialmente Derecho Administrativo, y Economía Política, en la que con frecuencia se analizan más o menos directamente cuestiones de Administración Pública. Empero, son pocas las obras escritas con la metodología propia de las disciplinas administrativas, sobre los niveles y sectores que integran la Administración Pública de México.

La posible utilidad del trabajo está limitada, sin embargo, por la carencia de unidad orgánica que padece una colección de artículos frente a un libro unitario propiamente dicho. La edad de algunos ensayos podría considerarse como otro factor restrictivo. En descargo de esto último, cabe decir que los ensayos reflejan la evolución histórica de conceptos e instituciones de la administración del sector público, en una época carac-

terizada por cambios rápidos. De otra parte, el autor piensa, tal vez inmodestamente, que las tesis principales que se sostienen en los diversos ensayos, tienden a convalidarse en algunos casos y en otros siguen siendo útiles como hipótesis de trabajo.

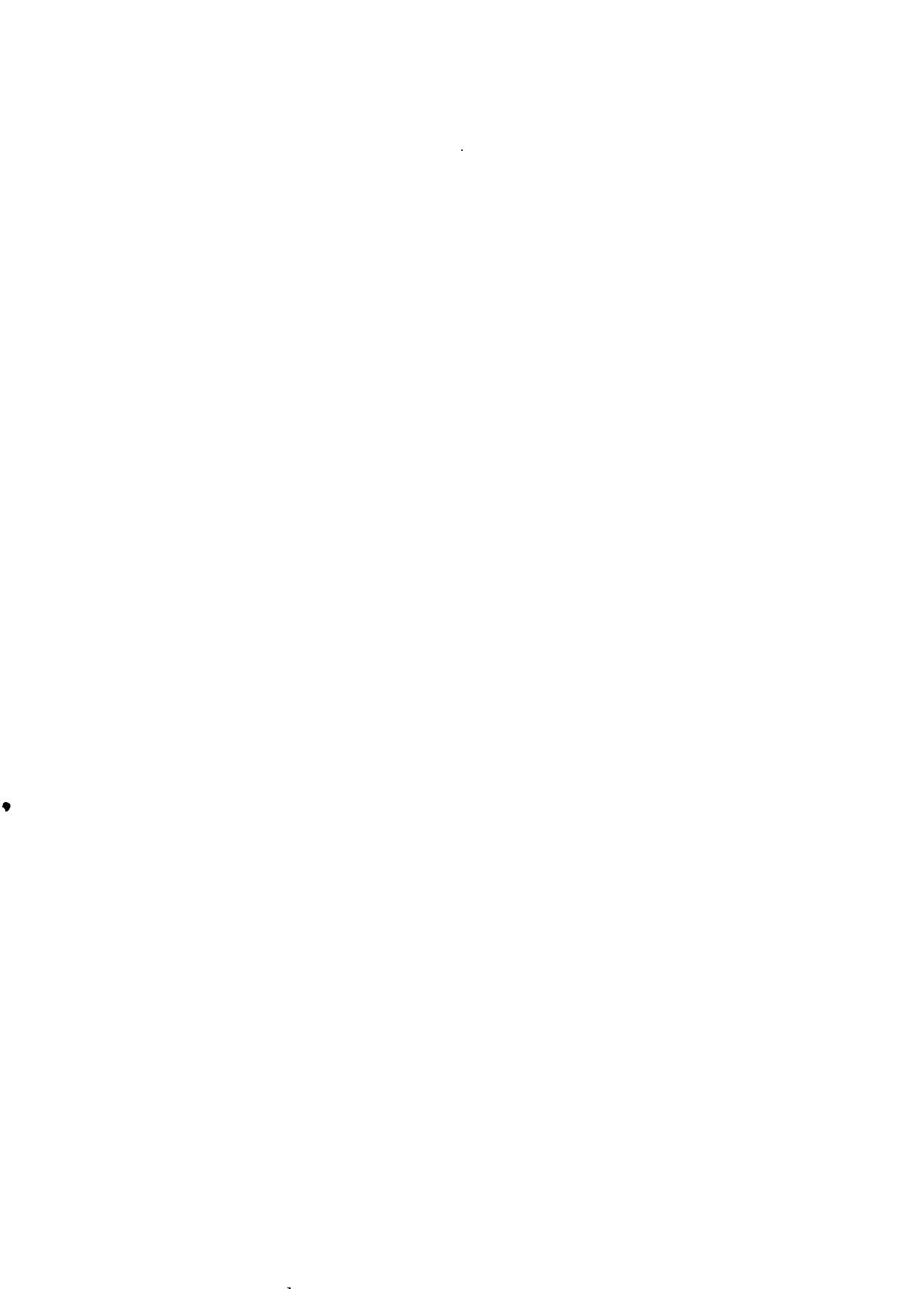
Si la lectura de estas páginas estimulara la crítica y preferentemente la investigación de los diversos temas que se abordan, su misión se habrá cumplido plenamente.

Toluca, Méx., Mayo de 1972.

I. P. P.

PARTE I

**Aspectos administrativos
de la planificación**



1964

1

Antecedentes de la planeación del desarrollo¹

ANTECEDENTES

En México se ha hablado de planeación económica desde hace años. Los intentos de organización de la planeación forman ya una larga serie de ensayos. Para dar una idea del abigarrado cuadro que presentan los múltiples intentos gubernamentales, baste enumerar algunos de los organismos que han tenido funciones de planeación; a) la Comisión del Programa del Partido Nacional Revolucionario (1933), integrada por funcionarios del gobierno y miembros destacados del partido, que tuvo a su cargo la elaboración del primer Plan Sexenal; b) el Comité Asesor Especial (1935), creado por la administración del general Cárdenas e integrado por Secretarios de Estado, directores de la banca pública y otros funcionarios destacados, cuyo fin era la coordinación de las políticas nacionales de planeación; c) el Fondo para el Fomento Industrial (1941), cuya operación fue encomendada al Banco de México; d) la Comisión Federal de Fomento Industrial (1944), que debería planear el desarrollo industrial del país y promover la creación de nuevas industrias; e) la Comisión Nacional de Inversiones (1947), creada en los primeros meses de la administración del presidente Miguel Alemán; f) el Comité de Inversiones (1953), establecido en los primeros meses de la administración de Ruiz Cortines; g) la Comisión de Inversiones (1954), que sustituyó al Comité; h) la Secretaría de la Presidencia (1958), que a su vez absorbió las funciones de la Comisión de Inversiones, agregando algunas otras tareas de planeación regional; i) finalmente, la Comisión Intersecretarial para la Planeación del Desarrollo, establecida en el año de 1962.

¹ Este trabajo fue originalmente publicado en el libro: *Lineamientos Económicos de la Política Gubernamental*, Consejo Técnico de Economistas, 1964, p. 191.

El Plan Sexenal elaborado, como se ha dicho, por la Comisión del Programa del Partido Nacional Revolucionario, en 1933, significó un esfuerzo por formular un grupo coherente de objetivos para el programa de gobierno del general Lázaro Cárdenas. No fue desde luego un plan de desarrollo económico en el sentido que hoy se toma esta noción. En dieciséis capítulos dedicados a sendos aspectos de la función pública, se establecen las metas fundamentales que habrían de orientar los siguientes seis años de gobierno. Los dos primeros capítulos están dedicados, por ejemplo, al fomento agrario y a la promoción agrícola; el tercero a la irrigación; el cuarto y el quinto a la riqueza pecuaria y la riqueza forestal respectivamente; el sexto a los problemas de trabajo y así sucesivamente. El Plan establece las metas que deben lograrse, aunque omite decir cómo alcanzarlas y por qué se han escogido. No establece objetivos cuantitativos y concede escasa importancia a los problemas de financiamiento de las inversiones públicas, necesarias para llevar adelante los objetivos propuestos. Es, sin embargo, un primer intento de entender la política económica del gobierno como una totalidad. En la medida que el Plan Sexenal no establece metas en términos cuantitativos, la evaluación de sus resultados, es una tarea prácticamente imposible.²

El Segundo Sexenal debió ser puesto en ejecución por la nueva administración del general Avila Camacho que tomó posesión en 1940. El Plan no parece haber sido un factor determinante de la política del nuevo régimen, entre otras razones, por los graves acontecimientos internacionales. Al margen del Plan, la administración de Avila Camacho hizo esfuerzos tendientes a introducir cierto orden en el acelerado proceso de industrialización que estaba experimentando el país. En 1941 se creó un Fondo para el fomento industrial cuyo objetivo básico era la promoción ordenada de industrias nuevas, consideradas de interés para la economía. Sin embargo, el Fondo no pudo llevar adelante su tarea por carecer, precisamente, de fondos. Se suponía que la Secretaría de Hacienda asignaría una partida especial en el presupuesto para las operaciones del Fondo, la cual estaría manejada por el Banco de México por ser la institución que contaba con el equipo adecuado de técnicos. En el verano de 1944 se estableció la llamada Comisión Federal de Fomento Industrial a sugerencia de la Comisión Mexicano-Norteamericana de Cooperación Económica. El Decreto que creó la Comisión Federal de Fomento Industrial, expresamente derogó las disposiciones que regulaban el funcionamiento del Fondo creado en 1941. La nueva Comisión estaba dotada de facultades más amplias que su predecesor, pues se tenía la intención de que tuviese funciones

² "Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario". Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, México, 1934.

de promoción de nuevas industrias y de planeación del desarrollo industrial en general. La tarea de promoción de industrias nuevas comprendería no sólo la organización y el financiamiento de las empresas sino su operación misma, cuando menos durante un tiempo. La Comisión debería colmar las lagunas de la estructura de la economía, en aquellos sectores en los que la iniciativa privada no había actuado, bien por falta de interés o por carecer de recursos. La Comisión tendría a su cargo el manejo de las empresas hasta en tanto los particulares estuviesen dispuestos a tomar las riendas de la dirección. Además de esa tarea de promoción, la Comisión Federal de Fomento Industrial elaboraría un programa básico de desarrollo en el que se determinasen prioridades para los diversos proyectos públicos. La creación de la Comisión alentó muchas esperanzas. Se pensaba que, finalmente, la industrialización del país se sujetaría a un proceso articulado; que la industria manufacturera se desenvolvería en consonancia con los requerimientos de la economía, del nivel de desarrollo técnico y la disponibilidad de recursos físicos. El establecimiento de la Comisión originó grave inquietud entre los círculos empresariales nacionales y extranjeros, donde se temía que las operaciones de la Comisión habrían de significar serias limitaciones a las oportunidades de inversión del sector privado. El gobierno se vio en la necesidad de negar que su intención había sido limitar el radio de acción de la iniciativa privada. No había por qué temer: el acelerado ritmo de crecimiento industrial, propiciado por las oportunidades que brindaba la guerra, sobrepasó con mucho la acostumbrada lentitud burocrática. Si las intenciones de Avila Camacho habían sido, efectivamente, introducir cierto grado de planeación en el sector público, los resultados prácticos parecían negarlas rotundamente. La opinión que se transcribe en seguida sirve a manera de conclusión final sobre los logros de la Comisión:

“La Comisión Federal de Fomento Industrial, lejos de ejercer una influencia profunda sobre la economía de México ni siquiera dejó huellas perceptibles. Aun cuando los tres miembros de la Comisión hubiesen deseado actuar con decisión, se habrían visto obstaculizados por dos factores adversos: falta de personal técnico e incertidumbre en materia de financiamiento”.

“La Comisión Federal de Fomento Industrial, como su predecesor, terminó en la nada. Si obtuvo algún resultado tangible, ciertamente la opinión pública de México, no ha sido informada de ello”.³

³ *Industrial Revolution in Mexico*: Sanford A. Mosk University of California Press. Los Angeles 1950. p. 96.

El gobierno del presidente Miguel Alemán, trató de revivir la Comisión Federal de Fomento Industrial, creando un organismo que tuviera a su cargo la coordinación de las inversiones del sector público. Este organismo fue la llamada Comisión Nacional de Inversiones; corrió la misma suerte que su antecesor: murió de inactividad sin pena ni gloria. Debe mencionarse que a fines de 1947 el Ejecutivo presentó una iniciativa de ley que fue aprobada por el Congreso y publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1947; era la Ley Para el Control por Parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Sin embargo, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal nunca limitaron sus operaciones al tenor de las disposiciones de la ley mencionada.

Durante el período del presidente Alemán el desarrollo económico de México continuó su ritmo acelerado y se mantuvo el alto rendimiento de las inversiones públicas. Al tomar posesión la nueva administración del presidente Adolfo Ruiz Cortines, a fines del año de 1952, se sintió con mayor agudeza la necesidad de renovar los intentos para poner fin al desordenado proceso de inversión, tanto del sector público como del sector privado. Al efecto se estableció un Comité de Inversiones integrado por representantes de las Secretarías de Hacienda y de Economía, que funcionaría bajo la jurisdicción de la primera. La labor de este Comité no fue fructífera; las dependencias del ejecutivo federal y los organismos descentralizados hicieron caso omiso de las facultades de coordinación que correspondían al nuevo organismo.

Conviene aquí subrayar un hecho significativo: existe una curiosa similitud, en más de un aspecto, entre el Comité de Inversiones de 1953 y la llamada Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes de Desarrollo, creada en marzo de 1962. En ambos casos el órgano de coordinación estuvo integrado por representantes de dos Secretarías; en las dos ocasiones el organismo de coordinación estuvo colocado varios escalones más abajo del más alto nivel administrativo; finalmente, ambos organismos dejaron de funcionar porque los representantes que los integraron no pudieron ponerse de acuerdo en materia de competencia y jerarquía ni el resto de las dependencias de la administración pública consideró a ese organismo con el suficiente prestigio político para imponer la coordinación de los programas de inversión.

En octubre de 1954 el Comité de Inversiones pasó a depender directamente de la oficina del Presidente de la República, reorganizándose y cambiando su designación por la de Comisión de Inversiones. Se otorgaron a la Comisión de Inversiones mayores facultades que las que gozaba el antiguo Comité. Su función, consistía en la planeación del gasto público;

en el establecimiento de prioridades, la jerarquización de los proyectos de inversión de las distintas dependencias y la elaboración del programa de inversiones del sector público a mediano plazo. La Comisión tuvo, también, la importante función de concentrar información proveniente de un gran número de dependencias del ejecutivo federal. El presupuesto de inversión preparado por la Comisión para cada ejercicio federal, era sometido a la consideración del Presidente de la República para que él le hiciera observaciones o modificaciones según lo exigiera la circunstancia política del momento. Aun cuando la Comisión no estuvo legalmente facultada para vigilar el cumplimiento de los programas de inversión preparados y aprobados por ella, de hecho ejercía una importante labor de supervisión. Sus posibilidades de presionar a las dependencias federales para cumplir con el programa de inversiones eran de consideración en tanto que una dependencia del ejecutivo federal, no podía llevar a cabo inversiones que no estuviesen aprobadas previamente por la Comisión.

Es indudable que la Comisión de Inversiones ha sido el organismo que con mayor éxito ha llevado a cabo en México la tarea de coordinar y jerarquizar las inversiones del sector público. En el curso del desempeño de sus funciones, la Comisión de Inversiones fue ampliando su radio de acción hasta convertirse en uno de los centros decisorios de más importancia dentro del aparato de la administración pública.

Resulta claro que no debe olvidarse tan rápidamente la positiva experiencia de la Comisión de Inversiones, debida al especial lugar que ocupaba dentro del aparato de la administración pública. La circunstancia de estar colocada fuera de la jurisdicción de una Secretaría de Estado en particular y de tener acceso directo al Presidente de la República, significaba además fuerza política real, tan importante en esta materia. Cuando el presidente López Mateos creó la Secretaría de la Presidencia, incorporando dentro de su organización a la Comisión de Inversiones, esta última perdió las características organizativas que en opinión de los expertos habían sido motivo del éxito de su gestión.

I. LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA

La primera decisión de importancia en la administración del presidente López Mateos (1958-1964), fue la creación de una nueva Secretaría: la Secretaría de la Presidencia. A esta Dependencia le corresponden las siguientes atribuciones:

- a) Estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales, para su debida ejecución;
- b) Recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público

e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República;

c) Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República, para el mayor provecho general;

d) Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta deben hacerse;

e) Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal;

f) Registrar las leyes y decretos promulgados por el Ejecutivo, y los acuerdos y resoluciones del Presidente de la República; y

g) Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos o que le encomiende el Presidente de la República.⁴

La Secretaría de la Presidencia fue concebida con el propósito de que actuara como el organismo de coordinación de las políticas económicas gubernamentales de más alto nivel. En cierto modo, ésta ha sido la respuesta dada por los altos funcionarios, a uno de los problemas más difíciles y apremiantes de los regímenes constitucionales de tipo presidencial, a saber: la carencia del Consejo de Ministros o de gabinete ministerial, donde se alcanza la coordinación al más alto nivel jerárquico. La doctrina y la práctica constitucional mexicana, han establecido que la función de coordinación de las políticas gubernamentales esté centralizada en manos del titular del Poder Ejecutivo.⁵ Esta situación implica, entre otras cosas, que formalmente la jerarquía administrativa y política de las distintas Secretarías de Estado es la misma.

II. LA COMISION INTERSECRETARIAL PARA LA FORMULACION DE PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

El Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de marzo de 1962, constituyó una Comisión Intersecretarial encargada de la formulación de planes nacionales para el desarrollo económico y social del país a corto y largo plazo.

En los considerandos del Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial se hace referencia a las órdenes y disposiciones dictadas por el Poder Eje-

⁴ *Ley General de Secretarías y Departamentos de Estado*. Artículo 16. *Diario Oficial* de 23 de diciembre de 1958.

⁵ La Constitución Política se refiere solamente a un caso excepcional en el cual los Secretarios de Estado funcionan como Consejo de Ministros; es el caso previsto en el artículo 29: Suspensión de Garantías.

cutivo en materia de planeación económica. Se reconoce implícitamente que la Secretaría de la Presidencia, pese a estar facultada para intervenir en la planeación económica, por sí misma no está en posibilidad de lograr la coordinación de funciones que la planeación presupone. Se afirma que para lograr la coordinación necesaria se requiere la colaboración conjunta de la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Acuerdo define la autoridad, competencia y estructura de la Comisión Intersecretarial. En forma sucinta, las principales disposiciones del Acuerdo son las siguientes:

PRIMERO: Se constituye una Comisión Intersecretarial, integrada por representantes de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, con el fin de que proceda de inmediato a formular planes para el desarrollo económico y social del país, a corto y largo plazo.

SEGUNDO: La Comisión Intersecretarial tomará en cuenta las disposiciones del Acuerdo Presidencial de 7 de julio de 1961 y de 29 de junio de 1959, así como las disposiciones relacionadas con el Presupuesto de Egresos.

TERCERO: La Comisión calculará, el monto, la estructura y el financiamiento del gasto y de la inversión nacionales.

CUARTO: Para que las entidades del sector público gestionen créditos internacionales, será necesario que hayan cumplido con los requisitos y procedimientos establecidos en las diversas leyes y disposiciones aplicables.

QUINTO: La Comisión Intersecretarial se allegará la documentación y los datos que necesite. Las entidades del sector público proporcionarán a ésta los informes, la colaboración y la ayuda que les solicite.

SEXTO: Los secretarios de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público designarán a los representantes de sus respectivas dependencias ante la Comisión Intersecretarial.

SÉPTIMO: Se organizará una oficina técnica para realizar las labores encomendadas a la Comisión.

OCTAVO: Los planes nacionales de desarrollo que se elaboren en los términos del presente Acuerdo serán presentados por los titulares de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público a la consideración del Presidente de la República, a la brevedad posible.

La creación de la Comisión Intersecretarial parecía ser un acontecimiento de máxima significación en el desarrollo de la Administración Pública Mexicana. El sector público contaba, finalmente, con un organismo

que centralizadamente formularía los planes rectores de toda la actividad económica del sector. En apariencia la Comisión evitaría el problema de precedencia y jerarquía al que se había enfrentando antes, sin resultados, la Secretaría de la Presidencia. La nueva dependencia encargada, en principio, de la coordinación de las actividades de la administración pública, entraría en estrecha colaboración con la Secretaría de mayor tradición y prestigio, es decir, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los resultados de la creación de la Comisión Intersecretarial no han podido ser menos alentadores. Aunque la información oficial sobre las operaciones de la Comisión Intersecretarial ha sido notablemente escasa, todo indica que los integrantes de la Comisión no se reunieron más de un par de veces. Para dar una idea del vacío político y administrativo en el que operó la Comisión, basta señalar que en este momento (julio de 1964) apenas dos años después de su establecimiento, no es posible decir a ciencia cierta, si la Comisión Intersecretarial sigue funcionando o ya desapareció.⁶

Es importante intentar un análisis de las razones que pudieron ser la causa de una experiencia tan desalentadora como la de la Comisión Intersecretarial. Interesa sobremanera evitar que en el futuro próximo se repitan, de nuevo, los errores que se cometieron al crear la Comisión. En dos grupos se podrían dividir los problemas que impidieron la viabilidad de la Comisión. Por una parte los problemas relativos a su autoridad y atribución, por la otra, los problemas de su integración.

El Acuerdo establece que la Comisión debe integrarse con los representantes de las dos Secretarías mencionadas. Por la redacción del Acuerdo se desprende que no habrían de ser los titulares de las secretarías referidas sino, posiblemente, altos funcionarios públicos, quienes representarían a sus respectivos ministerios. Esta forma de estructura, dificulta la posibilidad de obtener la coordinación de las directrices económicas al nivel más alto que es el que importa fundamentalmente. La Comisión no fue, entonces, ni un organismo formado por ministros y otros titulares de dependencias, ligado a los más altos escalones de la administración pública, ni un grupo de expertos operando en forma extradepartamental.

Seguramente es motivo de controversia afirmar que la agencia de planeación debe tener cierto grado de autoridad operativa o por el contrario, que sus funciones deben ser de estricto carácter de asesoramiento. Muy pocos habrán, sin embargo, que se nieguen a admitir que la agencia de planeación debe estar en posibilidad de formular juicios independientes sobre los problemas económicos del país. El órgano de planeación no puede ni debe limitarse a elaborar comentarios sobre la política económica gu-

⁶ Véase una evaluación distinta de la Comisión, en una segunda época, en la p. 50 de este libro.

bernamental; no puede limitarse a formular estimaciones sobre el desarrollo del país. Debe ser una fuente permanente de nuevas directrices económicas que señalen y orienten el rumbo de las actividades del gobierno. Los puntos de vista del órgano de planeación no habrán de reflejar, con excesiva parcialidad, las opiniones o criterios de una dependencia particular del sector público.

En cada uno de estos aspectos, la Comisión Intersecretarial tuvo deficiencias de origen. No era posible esperar que la Comisión abrazara una política económica que modificara o fuera en contra de los puntos de vista de las dos secretarías integrantes de la misma. Lo más probable sería que la Comisión funcionara como una oficina de análisis y asesoramiento sobre las directrices formuladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La integración de la Comisión plantea otras dudas. La elaboración y, particularmente, la ejecución de un plan nacional de desarrollo, exige cooperación estrecha de un gran número de dependencias del sector público (dejando a un lado al sector industrial privado). Varias son las dependencias del Poder Ejecutivo, cuyas actividades están directamente ligadas al desarrollo económico. Estas dependencias cuentan no sólo con experiencia administrativa y técnica, y con la información indispensable para la elaboración del plan; sino que de ellas depende en gran parte la exitosa ejecución del mismo. Por esta razón es de recomendarse que cuando menos los siguientes ministros y funcionarios formen parte, por ley, de la Comisión: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de la Presidencia, el Secretario de Industria y Comercio, y el director de Nacional Financiera. Podrían ser miembros de la Comisión otros ministros, sobre todo si a su investidura política unen una experiencia técnica de alto nivel.

Técnicas administrativas de la planificación económica y social¹

I. PROPOSITO BASICO

Tanto entre los altos funcionarios gubernamentales como en la opinión pública informada, existe la convicción de que para acelerar el desarrollo económico y social del país, es necesario acudir a las técnicas de la planificación económica, no sólo mediante la elaboración de un plan que oriente la política gubernamental, sino creando un sistema operativo de planificación central dentro del actual aparato de la administración pública mexicana.

Conviene subrayar que no es suficiente con la decisión aislada en diversos sectores gubernamentales, de intentar planificar los distintos sectores que son de la competencia de las secretarías y departamentos de Estado. Para garantizar el éxito de la planificación económica y social en México, es necesario que ésta se lleve a cabo en forma centralizada. Tan importante como la elaboración de un plan de desarrollo a mediano o a largo plazo, es el diseño del conjunto de procedimientos y sistemas administrativos que garanticen el éxito de la ejecución de ese plan y la creación de los organismos responsables de coordinar las diversas tareas administrativas y técnico-económicas que la planificación exige.

El consenso general que existe sobre la necesidad de intentar en nuestro país como forma de gobierno la planificación económica y social centralizada, se fundamenta, sin duda, en la convicción de que el país ha alcanzado un grado de desarrollo económico y una madurez administrativa

¹ Este trabajo fue originalmente publicado en la *Revista Comercio Exterior*, Tomo XV, enero de 1965, p. 43. La elaboración se hizo conjuntamente con los señores Lic. Gustavo Martínez Cabañas, Mauricio Carril, Eduardo Guerrero, Adolfo Lugo y Jorge Tamayo, a quienes se les ha solicitado su autorización para la publicación del mismo.

tales, que permiten suponer que la adopción de un sistema de planificación central produciría resultados positivos. En efecto, México cuenta con un aparato de administración pública desarrollado; con cuadros de expertos y técnicos competentes; con un sector público dinámico cuya actividad influye decididamente en el rumbo que sigue el sistema económico; y con un sector privado cuya actitud receptiva permite suponer que estaría dispuesto a colaborar con las autoridades gubernamentales dentro de un esquema de planificación central que no implique el abandono de la economía de libre empresa.

Este trabajo intenta:

- a) Subrayar la necesidad de establecer un sistema de planificación central, superpuesto al actual aparato de la administración pública.
- b) Señalar, a grandes rasgos, los problemas de operación de un sistema central de planificación económica y social.
- c) Destacar los factores que permiten suponer que en México la planificación central puede ser llevada a cabo con eficacia y con éxito.

II. SIGNIFICADO DE LA PLANIFICACION CENTRAL.

La planificación central es una forma de organización del Estado moderno para hacer frente a sus responsabilidades dentro de la colectividad; es en realidad un modo de gobierno. En su concepción más amplia, puede entenderse como la intervención del Estado en los procesos económicos y sociales con el fin de adaptar la actividad económica, es decir, la producción de bienes y servicios, a las necesidades sociales.

Desde el punto de vista estrictamente económico, la planificación central significa:

- a) Que la asignación y distribución de los diversos recursos productivos dentro del sistema económico, no se lleven a cabo exclusivamente mediante el juego libre de las fuerzas del mercado, sino que el Estado interfiera ese mecanismo para conseguir una óptima asignación de recursos.
- b) Que los recursos destinados a la inversión con los que cuenta el sistema económico, se contemplen como un todo; es decir, que no es suficiente sujetar los recursos de la inversión pública a un plan, sino que los recursos de inversión a disposición del sector privado queden comprendidos dentro del plan general, cuando menos en los sectores clave del sistema.
- c) Que esos recursos de inversión se sujeten a una tabla de prioridades, con arreglo a criterios técnicos.

d) Que las decisiones económicas básicas, tanto en el sector público como en el privado, deban coordinarse entre sí.

e) Que las decisiones económicas se tomen dentro del marco de una perspectiva a largo plazo, del desarrollo de los recursos productivos de la economía.

Desde el ángulo administrativo, la planificación central significa:

a) Establecer un denominador común que unifique criterios y dé coherencia a las múltiples actividades de la administración pública.

b) Crear las bases para lograr una adecuada delegación de autoridad y funciones, dentro de la estructura del Poder Ejecutivo. En efecto, un sistema de planificación central permite la formulación precisa de objetivos y metas a todos los niveles administrativos; asimismo, facilita la formulación de políticas y directrices generales que abarquen los diversos campos de atribuciones de la administración. Finalmente, hace posible la vigilancia y el control de las actividades de las diversas dependencias del sector público.

c) Optimo rendimiento del esfuerzo de los cuadros técnicos que integran el aparato de la administración, pues mediante un sistema de gobierno por objetivos y control de resultados, se estimula la iniciativa del personal calificado y se aprovechan al máximo sus conocimientos especializados.

III. ALCANCE DE LA PLANIFICACION CENTRAL.

La noción de planificación central va más allá de la simple elaboración de un plan de desarrollo económico y social para el país. Múltiples experiencias extranjeras y la incipiente de nuestro propio país, ponen en relieve que la elaboración de un plan de desarrollo, aunque haya sido hecho con arreglo a las técnicas económicas más sofisticadas, no es garantía suficiente de que las actividades de los diversos sectores productivos se sujetan a los presupuestos del plan. En realidad, el factor clave del éxito de la planificación central en un país de economía mixta como México, radica en lograr una amplia participación de los diversos sectores productivos en la elaboración de los esquemas del plan de desarrollo que permita obtener un acuerdo mutuo sobre las metas que deben alcanzarse y los instrumentos para lograrlo.

La elaboración de un plan de desarrollo por un grupo de expertos sin conexión inmediata con los diversos sectores productivos de la sociedad, corre el riesgo de convertirse en un trabajo de gabinete que no ejerza influencia decisiva sobre aquellos que tienen en sus manos las decisiones económicas básicas. Un sistema de planificación central debe necesaria-

mente permitir, y aún más, estimular la colaboración de los diversos sectores productivos. Cuando menos los sectores que a continuación se enumeran, deben intervenir activamente en la elaboración de los planes de desarrollo:

- a) El sector gubernamental: administración pública central, empresas descentralizadas y organismos de participación estatal.
- b) Sector privado nacional.
- c) Sector obrero.
- d) Sector campesino.
- e) Centros de investigación y de enseñanza.

Conviene subrayar aquí la importancia de la participación del sector privado nacional. El plan de desarrollo, por lo que hace a los programas de inversión del sector privado, no tiene fuerza obligatoria; resulta indispensable, entonces, obtener el acuerdo previo de este sector en la fase de preparación de los programas. La experiencia de otros países demuestra que es posible lograrlo. El mecanismo más conveniente parece ser el de las comisiones verticales por sector, integradas por representantes de las oficinas sectoriales de planificación, de la iniciativa privada que forme parte de ese sector, de los trabajadores del mismo y de las secretarías de Estado y dependencias gubernamentales que tengan contactos directos con el sector de que se trate. Resulta claro que la colaboración amplia de estos diversos sectores, facilita la puesta en marcha del plan de desarrollo.

IV. NECESIDAD DE UN ORGANISMO CENTRAL DE PLANIFICACION.

Las tareas de la planificación central, exigen la creación de un organismo que se haga responsable de la coordinación de las actividades múltiples que requiere la planificación y en especial de la elaboración de los planes de desarrollo. Es verdad que el simple mejoramiento de la coordinación entre las diversas Secretarías de Estado y otras dependencias públicas sería suficiente para elevar la eficiencia de las operaciones de la administración pública en forma considerable. Sin embargo, la operación de un sistema de planificación central, requiere de la realización de un conjunto de funciones que no pueden quedar localizadas de manera desarticulada en diversas dependencias gubernamentales. La necesidad imprescindible de crear un organismo o una oficina central de planificación, se pone de relieve con el señalamiento de las funciones que a esa oficina le habrían de corresponder. Las principales tareas de un organismo central de planificación, serían:

a) Concentración de información estadística y su análisis

Una tarea primordial de este organismo, es la unificación de los criterios para la obtención y el manejo de las estadísticas que se elaboran en las diversas dependencias gubernamentales y en el propio sector privado. Esta oficina habrá de dirigir la creación de una red organizada de comunicación al nivel nacional, con la finalidad de elaborar las estadísticas a niveles sectoriales y regionales que complementen las estadísticas nacionales, ya existentes, a nivel macro-económico. Asimismo, esta oficina deberá concentrar toda la información estadística que sus necesidades requieran y estará en posibilidad de pedir a la Dirección General de Estadística la preparación de aquellas que en la actualidad no se elaboran.

b) Elaboración de inventarios previos

Para estar en posibilidad de elaborar un plan de desarrollo económico, es necesario contar con inventarios de los recursos físicos y humanos del país, con el fin de canalizarlos hacia las actividades más productivas. Es necesario, asimismo, la preparación de "Balances Físicos o Materiales" que permitan determinar las relaciones económicas entre los diversos sectores de la producción. Este conjunto de balances debe estar integrado a un sistema de cuentas nacionales.

c) Formulación del diagnóstico económico y social

Es necesaria la existencia de un instrumento que cumpla estos propósitos: I) ilustrar sobre el desarrollo económico del país en los últimos años; II) examinar la situación presente en cuanto a características demográficas, recursos naturales, estructura jurídica y administrativa, etc.; III) proyectar en forma automática, el desarrollo de la economía al ritmo actual de crecimiento y; IV) señalar los principales obstáculos al desarrollo.

d) Formulación de planes de desarrollo económico y social a mediano y a largo plazo.

Es ésta la responsabilidad clave del órgano central de planificación y la que exige una máxima competencia técnica. Posteriormente, mencionaremos las principales etapas en la formulación de un plan.

e) Coordinación con los sectores productivos

La oficina central de planificación, deberá dirigir la coordinación de las intervenciones de los sectores productivos, tanto en la fase de elaboración del plan como en la de su ejecución, mediante mecanismos diseñados especialmente al efecto.

f) Asesoramiento en materia de organización administrativa

El organismo central deberá estar en posibilidad de asesorar y formular recomendaciones sobre las necesarias reformas al aparato de la adminis-

tración pública, con el fin de orientarlo a las nuevas tareas de la planificación del desarrollo económico.

g) Vigilancia, control y evaluación

El organismo central será responsable de preparar directrices que faciliten la vigilancia y el control de la ejecución del plan de desarrollo. Igualmente, será responsable de la evaluación de los resultados que se obtengan conforme el plan avance en su ejecución.

V. CARACTERÍSTICAS DE UN ORGANO CENTRAL DE PLANIFICACION.

Es objeto de intensa controversia el problema de la estructura y ubicación de un órgano central de planificación y su localización dentro del aparato de la administración pública. Sin embargo, es posible señalar un conjunto de características que forman parte de la naturaleza de un organismo de este tipo, cualquiera que sea su estructura y ubicación. Entre esas características, destacan las siguientes:

a) Una oficina staff.

No parece recomendable que el órgano central de planificación goce de autoridad ejecutiva. Sus responsabilidades no son de ejecución, sino de asesoramiento y coordinación a los más altos niveles de la administración pública; su activa participación en las tareas de la planificación, no debe dar lugar a que opere directamente a través de la línea de mando. Su forma de trabajar debe estar inspirada en un alto espíritu de conciliación y convencimiento.

Sin embargo, el producto final, o sea el plan, deberá tener un carácter operativo.

b) Respaldo del Poder Ejecutivo

Independientemente del lugar que ocupe el organismo central de la administración, es imprescindible que goce del respaldo y apoyo de los más altos niveles gubernamentales y en especial del titular del Poder Ejecutivo. Si así no fuera, la oficina de planificación carecería de la autoridad y jerarquía necesarias para obtener la indispensable coordinación que la planificación exige.

c) Prestigio técnico

Como el principal centro de orientación de la política económica gubernamental, la oficina de planificación debe gozar de un alto prestigio técnico. Los complejos instrumentos requeridos para la preparación de un plan de desarrollo hace necesario por igual, que esté integrado por los expertos más calificados con los que cuente el país. Un alto nivel profe-

sional y moral impedirá que la oficina central de planificación anteponga intereses políticos o particulares a los propósitos generales que sustenta el plan nacional.

d) Ubicación y dimensiones

Debe subrayarse que un órgano central de planificación que adopte la forma de una Secretaría de Estado, tropezaría con serios obstáculos para desempeñar su tarea. En primer término, se vería envuelto en el legítimo juego político que a estos funcionarios corresponde y, por lo mismo, dificultaría la coordinación técnica entre las diversas Secretarías de Estado con intereses en el plan de desarrollo. En segundo lugar, le restaría flexibilidad a los sistemas y procedimientos que estableciera. En tercer término haría suponer a los ojos de la opinión pública, que la responsabilidad de la ejecución del plan correspondería exclusivamente a la supuesta secretaría de planificación. A pesar de lo anterior, es recomendable que el órgano de planificación tenga acceso directo al titular del Poder Ejecutivo.

No es éste un requisito esencial, siempre que las tareas de planificación gocen de todo el apoyo político del propio Jefe del Poder Ejecutivo. La escasez de personal técnico de la más alta calificación, impone una limitación a las dimensiones del organismo de planificación.

VI. ETAPAS EN LA FORMULACION DEL PLAN.

Las etapas básicas en la preparación de un plan de desarrollo económico, son las siguientes:

a) Selección de directrices básicas macroeconómicas

El plan deberá incluir dos directrices básicas: I) en qué proporción el ingreso nacional se dividirá en consumo y acumulación, y, II) cómo deberán distribuirse las inversiones en las diferentes ramas de la economía, para lograr un mayor desarrollo equilibrado.

b) Determinación de objetivos sectoriales.

Determinadas las directrices macroeconómicas, se formularán las proyecciones y estudios de los diferentes sectores que integran tanto el sector público como el privado, a fin de determinar el ritmo y naturaleza del desenvolvimiento de cada uno de ellos, y las inversiones requeridas para alcanzar las metas previstas: para el cálculo de la producción por sectores, es necesario hacer la estimación de la demanda final futura de bienes y servicios. Los objetivos sectoriales permitirían la elaboración de proyectos concretos, lo que constituye la etapa final en la formulación de un plan.

c) Programación del desarrollo regional

El plan económico nacional proporcionará el marco para la elaboración de planes regionales, los cuales serán preparados bajo la responsabilidad del órgano central de planificación, en colaboración con las unidades regionales interesadas.

VII. EL ORGANISMO CENTRAL Y EL FINANCIAMIENTO DEL PLAN.

En cuanto al financiamiento de los planes de desarrollo, el órgano central deberá realizar las tareas básicas siguientes:

- a) Cálculo de los recursos financieros necesarios, internos y externos.
- b) Determinación de las fuentes de financiamiento.
- c) Elaboración del presupuesto anual de inversión.

El presupuesto anual es el instrumento mediante el cual se ponen en ejecución los planes de desarrollo; de hecho, es la herramienta económica más eficaz a disposición de la administración pública para cumplir con las metas preestablecidas en el plan. De ahí que resulte de máxima importancia que el órgano central de planificación intervenga en la preparación del presupuesto anual de inversiones del sector público, para garantizar que éste se ajuste a los lineamientos del plan. Al mismo tiempo, deberá propiciarse la tendencia a formular presupuestos por programa, para eliminar la dualidad entre presupuesto de inversión y el de gastos corrientes; es deseable que la formulación de tales presupuestos se realice en el seno del órgano central de planificación. El manejo del presupuesto debe permanecer bajo la esfera de competencia de las autoridades hacendarias.

VIII. COORDINACIÓN PARA LA PLANIFICACIÓN.

La planificación central consiste, básicamente, en la coordinación de las decisiones económicas tanto en el sector público como en el privado. La coordinación que más interesa obtener es, sin embargo, la del más alto nivel de la administración pública. En nuestro país, la coordinación de toda la política gubernamental, no sólo la económica, se concentra en manos del Presidente de la República. La ausencia de un gabinete al estilo de los gobiernos parlamentarios ocasiona, a menudo, duplicación de esfuerzos y falta de colaboración. Es recomendable que, para efectos de planificación económica, se establezca un mecanismo de coordinación del que formen parte los titulares de las llamadas secretarías "económicas" de Estado, el director del Banco Central y los directores de otras agencias financieras y de desarrollo.

Al mismo tiempo, debe pensarse en el establecimiento de un mecanismo de colaboración, de asesoramiento y consejo que integre a los representantes de todas las fuerzas productivas del país, que pueda ser consultado sobre las decisiones básicas implícitas en los marcos generales del plan de desarrollo económico y social.

IX. EJECUCION DEL PLAN.

La puesta en marcha y ejecución del plan, es la fase que aporta los verdaderos frutos, así como las más serias dificultades en la planificación económica y social. Multitud de intentos de planificación han fracasado en diversos países por la incapacidad del aparato administrativo al poner en ejecución los planes. Es comprensible que así suceda porque si bien en la fase de elaboración de los planes la participación puede restringirse y llevarse a cabo centralizadamente, en la etapa de ejecución interviene prácticamente la totalidad de la administración pública y el sector de empresas descentralizadas, así como organizaciones del sector privado y el sector público regional o local.

El peso de la ejecución del plan, por lo que toca al sector público, descansará sobre las secretarías y departamentos de Estado, particularmente aquellas directamente involucradas en materias económicas, sobre la banca central y las agencias nacionales de financiamiento y desarrollo, y sobre los grandes organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Las secretarías y departamentos de Estado deben adoptar una triple actitud que favorezca la ejecución de los planes: I) responsabilizarse directamente del cumplimiento de los propósitos del plan en la esfera de su competencia; II) conceder prioridad a las tareas de planificación y; III) renovar su organización administrativa con miras a elevar la eficacia de su funcionamiento.

La trascendencia de las actividades de las empresas públicas, en cuanto a la ejecución del plan de desarrollo, puede medirse si se recuerda que sus inversiones representaron en el año de 1963, el 61% de la inversión pública total. Para ajustar sus actividades y facilitar la ejecución del plan en ese sector, sería recomendable aplicar las directivas siguientes: I) revisar sus objetivos, su organización y su funcionamiento; II) cuantificar sus beneficios y costos, y, III) evitar su proliferación innecesaria.

La ejecución del plan a escala regional y local, exige mejorar la coordinación entre los diversos órganos de la administración central y las dependencias encargadas del desarrollo económico en las entidades federativas o las regiones administrativas que al efecto se establezcan. Lo anterior exige que las directivas centrales sean comunicadas a los niveles regionales y

locales y que se obtenga el apoyo efectivo de la población a los esfuerzos de desarrollo económico. Deberá recurrirse a la creación, cuando esto sea indispensable, de organismos administrativos encargados de la ejecución regional de los planes. Debe pensarse en la posibilidad de sumar al esfuerzo de ejecución de la planificación, las actividades de los partidos políticos nacionales con ramificaciones en las pequeñas localidades.

El sector privado industrial y comercial, deberá hacerse responsable ante la opinión pública por el cumplimiento de las metas y programas que le corresponden de acuerdo con los presupuestos del plan. A las organizaciones representativas de las diversas ramas del sector privado, les corresponde el principal papel de difundir las políticas y directrices del plan, así como estimular permanentemente a sus miembros para que ajusten sus actividades al mismo.

X. FACTORES CRÍTICOS DE LA EJECUCIÓN DEL PLAN.

A) La Reforma Administrativa.

En realidad el éxito de la ejecución del plan depende en gran parte de que la administración pública opere con la suficiente eficiencia y flexibilidad que le permita hacer frente a las demandas del plan. En la situación actual de la administración pública mexicana y a pesar del nivel de competencia técnica alcanzado, la planificación central impone la necesidad de una reforma administrativa. Los elementos principales de una reforma administrativa en función de la planificación serían:

a) Modificaciones estructurales en el Poder Ejecutivo Federal.

Se requiere la transformación de la estructura de algunas de las Secretarías de Estado, con el fin de evitar duplicación de actividades y para dotarlas de la flexibilidad suficiente que les permita ajustar sus tareas a las cambiantes necesidades del desarrollo económico. Sería conveniente reconsiderar la organización del Poder Ejecutivo Federal a su más alto nivel, mejorando la distribución de atribuciones y definiendo detalladamente responsabilidades y funciones.

b) Modificaciones internas a las Secretarías y Departamentos de Estado

Desde hace tiempo se siente la necesidad de mejorar la organización administrativa interna de las Secretarías y Departamentos de Estado. La planificación central hace esta tarea imprescindible.

Es necesario que las grandes dependencias gubernamentales se manejen con el auxilio de las modernas técnicas de administración; entre esas técnicas podemos mencionar algunas cuya adopción es urgente:

- 1) Utilización de organismos de “Plana Mayor”.
- 2) Creación de unidades de organización y métodos encargadas de llevar a cabo el estudio de la simplificación de los métodos y procedimientos de trabajo y la elaboración de manuales de organización a todos los niveles.
- 3) Establecimiento de unidades de alto nivel, encargadas de la administración del personal, cuyo propósito sería la utilización de técnicas modernas de selección, capacitación y compensación del personal.
- 4) Creación de oficinas de adquisiciones y compras que operen con criterios uniformes en todas las Secretarías de Estado.
- 5) Creación de unidades de programación cuya tarea sería la preparación de los programas internos, teniendo como base el plan general y la recolección de los materiales necesarios para las actividades del órgano central de planificación. Estas unidades estarían encargadas de la coordinación interna de los programas, del control de los mismos y de las relaciones con la oficina central de planificación.

B) Comunicación y Relaciones Públicas.

Para garantizar el éxito en la ejecución de los planes de desarrollo, es necesario que: I) los planes y programas sean conocidos por todos aquellos que deben intervenir en su ejecución, o que en alguna forma se verán afectados por su resultado, y, II) que se logre despertar una actitud positiva y entusiasta ante la planificación central por parte de los funcionarios, de los ejecutivos privados, de los trabajadores y de la opinión pública general.

Los dos requisitos anteriores significan que el gobierno debe elevar a la más alta jerarquía la función de comunicación y relaciones públicas. Difundir los planes, ajustando la difusión a los diversos públicos a los que va dirigida; provocar el debate público sobre el plan de desarrollo en su fase de elaboración y en la etapa de ejecución; difundir las metas y objetivos que se pretende alcanzar; esclarecer las nociones básicas sobre planificación; despertar el interés público sobre los avances del plan; descubrir y eliminar “cuellos de botella” que impidan la marcha rápida de los programas; tales son algunas de las tareas de comunicación y relaciones públicas que la planificación central requiere.

Es recomendable que la dirección general de la función de comunicación, esté a cargo del órgano central de planificación.

XI. VIGILANCIA Y CONTROL DE LA EJECUCION DE LOS PLANES.

Con la etapa de vigilancia y control de la ejecución del plan de desarrollo, se cierra el ciclo de la planificación y al mismo tiempo, se inicia uno nuevo. El sistema de planificación resultaría incompleto e ineficaz sin un proceso detallado de control que permita apreciar el progreso en el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en el plan. Un mecanismo de control debe cumplir, cuando menos los siguientes propósitos:

- a) Ofrecer una visión de conjunto del cumplimiento de las metas y las labores realizadas en función del plan a los diversos niveles de ejecución.
- b) Establecer la responsabilidad de las diversas dependencias en el retraso, ineficacia o incumplimiento de las metas.
- c) Permitir la identificación rápida de estrangulamientos en la ejecución del plan.
- d) Ofrecer informaciones periódicas que permitan adoptar decisiones oportunas.

Las directrices generales en cuanto a la vigilancia y al control de la ejecución del plan, le corresponden a la oficina central de planificación; sin embargo, el control deberá ser piramidal, lo cual significa que cada unidad ejecutora está obligada a diseñar sus propios mecanismos de control internos que dependerán del nivel jerárquico superior de ejecución hasta llegar al órgano central de planificación y al titular mismo del Poder Ejecutivo Federal, a quienes corresponde vigilar el cumplimiento de los objetivos centrales del plan y de las metas sectoriales del mismo. Será también responsabilidad de estos últimos órganos, la vigilancia del comportamiento de la administración pública, de su organización y de los procedimientos adoptados para la ejecución del plan, desde el punto de vista macroadministrativo.

XII. EVALUACION DE RESULTADOS Y REVISION DEL PLAN.

Durante el período de ejecución del plan, los organismos que integran el sistema de planificación deben someter los resultados que se hayan obtenido, a una evaluación periódica que permita al Gobierno introducir cambios destinados a superar errores, modificar metas, si esto se hace necesario, reasignar recursos o alterar la estructura de la organización administrativa conforme las circunstancias lo exijan.

La evaluación de los resultados deberá efectuarse a un doble nivel: por un lado la determinación de la oportunidad y realismo de la política desarrollada por el Gobierno, expresada en términos de los objetivos centrales del plan; por otro lado la evaluación requerida a la eficiencia, en términos de ejecución de cada una de las tareas previstas en el programa de desarrollo.

Naturalmente, ambas formas de evaluar son interdependientes pues, por ejemplo, una cierta tasa de crecimiento en un sector pudo o no obtenerse por razones que tienen que ver directamente con la eficiencia de la ejecución. La evaluación de la política gubernamental toca al titular del Poder Ejecutivo y, en última instancia, a los representantes populares en el Congreso de la Unión. La determinación de los niveles de eficiencia en la ejecución de los programas del plan corresponde, en cambio, al órgano central de planificación.

La revisión del plan, que es un proceso resultante de la evaluación, es una decisión política que queda en manos del Presidente de la República, actuando a través del órgano central de planificación.

El proceso administrativo de la planeación económica en México¹

INTRODUCCION

En este estudio se procura poner de relieve la circunstancia de que en México el proceso administrativo de la planificación económica está en franco camino de formación y consolidación. Año tras año se llevan a cabo modificaciones más o menos significativas, tanto en cuestiones de procedimientos como por lo que toca a la creación de nuevos órganos o a la ampliación de funciones de los existentes. No hay en México un "órgano central de planificación" tal como los que se suelen encontrar en los aparatos gubernamentales de muchos países en vías de desarrollo. Existe, sin embargo, un sistema central de planificación integrado por un grupo relativamente pequeño de entidades del gobierno federal. Este núcleo central de dirección o planificación ha venido operando, en los últimos años, en condiciones de creciente eficiencia.

Una segunda observación general se relaciona con los avances conseguidos por el Gobierno de México en el campo de la planificación operativa anual. Si bien por un lado pudiera pensarse que la planificación a escala nacional no ha podido integrarse aún a los procesos cotidianos y normales de la administración pública, los planes anuales de inversión pública son ya una herramienta eficaz del gobierno. En este sentido todo indicaría que México ha seguido, voluntaria o involuntariamente, un sendero diferente al de otros países en similar etapa de desarrollo: hasta ahora se ha insistido en la planificación operativa anual, con un desenvolvimiento más lento de las instituciones de la planificación nacional a mediano y largo plazo.

¹ Este trabajo fue publicado originalmente en el libro *Aspectos Administrativos de la Planificación*, publicado por la Comisión Económica para la América Latina de las Naciones Unidas, en diciembre de 1968, p. 306.

I. ASPECTOS GENERALES

I. ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE PLANIFICACION.²

En México no existe un organismo central de planificación, pero sí un sistema centralizado de planificación. Gracias a ese sistema se han logrado importantes avances en la movilización de los recursos materiales, humanos y técnicos del país. El gobierno actúa constantemente como una fuerza directiva, a través de diversos organismos que, en mayor o menor medida, llevan a cabo funciones de programación y planificación.

Los primeros intentos para conseguir cierto grado de planificación económica aparecen después de 1933. Baste recordar, por ejemplo, los planes Sexenales de 1934-40 y 1941-46. De otra parte, la Comisión Nacional de Inversiones, creada en 1947, que entonces funcionó más bien de un modo formal, una vez reorganizada tuvo en 1953-54 mayor intervención en la preparación del plan de inversiones para el sector público, durante la administración gubernamental correspondiente al período 1953-58.

A mediados de 1962 se elaboró el primer programa nacional de inversiones llamado "Plan de Acción Inmediata". Constituyó un intento serio de programar las inversiones del sector público y elaborar estimaciones precisas para las del sector privado.

En el sector público federal el sistema de planificación se basa en los acuerdos presidenciales que obligan a todas las secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal a presentar en un plazo determinado tanto sus programas de inversión como sus programas de actividades para el sexenio que se inicia. Esos programas deben contener: los lineamientos de la política a que se sujetará la acción de la entidad de que se trata; los problemas que se proponen resolver; los que a su juicio merezcan atención preferente, y las metas que cada uno se propone alcanzar en el curso de un año y al final del sexenio, así como los medios que necesita para alcanzarlos y los recursos financieros indispensables para la realización del programa. Dichos documentos se concentran en la Secretaría de la Presidencia para su estudio y aprobación.³

Actualmente se encuentra en vigor el "Programa del Sector Público" referido al período 1966-70.

Conviene aclarar que la organización federativa de México impone restricciones formales a la planeación económica de carácter nacional, ya que los planes de desarrollo elaborados por el gobierno federal no pueden

² Una referencia más amplia a los antecedentes, se puede encontrar en la p. 1 de este libro.

³ *Revista Comercio Exterior*, marzo 1965, p. 202.

obligar a los Estados federados ni a las autoridades municipales, sino tan sólo al sector público federal. Sin embargo, existen mecanismos de coordinación financiera entre las entidades federativas y el gobierno federal que se establecen a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante el suministro de subsidios y la entrega de participaciones en impuestos federales. Además, el gobierno federal dispone de varios argumentos que pueden persuadir a las autoridades estatales y municipales a aceptar los lineamientos del plan. Un ejemplo de este tipo de influencia lo constituyen las facultades discrecionales de la Secretaría de Hacienda para señalar la prioridad en la inversión y ayuda federales a las entidades que sigan los lineamientos establecidos.⁴

En consecuencia, y sin soslayar la existencia de esquemas de planificación estatales y regionales, en México la planificación es solamente federal y únicamente comprende al gasto público de inversión. En los dos últimos años se ha establecido un programa presupuestario para el control del gasto corriente.⁵

II. LA IDEA DE LA PLANIFICACION ECONOMICA Y LA OPINION PUBLICA.

La idea de planificación económica, administrativa y social forma parte de la plataforma y el programa de acción de los diversos partidos políticos mexicanos, aunque su distinta ideología se traduce, como es natural, en enfoques particulares del problema. También el gobierno y los grupos económicos y culturales importantes apoyan la noción de planificación.

Existen legalmente constituidos y autorizados cuatro partidos políticos nacionales con representación parlamentaria: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido de Acción Nacional (PAN) de tendencia conservadora, y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

En los estatutos y principios de acción del PRI, se mantiene desde hace tiempo la exigencia de realizar la planificación nacional. De hecho, el programa de gobierno del candidato a la Presidencia postulado por este Partido, puede considerarse como un conjunto de metas cualitativas de un plan de desarrollo.

El PRI ha creado las llamadas Juntas de Programación, que proporcionan material para la elaboración de los programas de gobierno de los candidatos presidenciales; dentro del propio organismo político, funciona

⁴ *Presupuesto de Egresos de la Federación*, arts. 12 y 18 Diario Oficial, 29 de diciembre de 1967.

⁵ *Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio de 1968*, Diario Oficial, 29 de diciembre de 1967.

también el Instituto de Estudios Políticos Económicos y Sociales que tiene a su cargo el estudio específico de estos problemas.⁶

Cabe mencionar, como antecedente, la iniciativa de la Ley Federal de Planeación, que un grupo de senadores de ese partido presentó a la Cámara de Senadores, el 29 de octubre de 1963. En ella hacen notar las condiciones especiales de la organización administrativa y política mexicana e insisten sobre la planeación de carácter obligatorio para el sector público, meramente indicativa o de simple orientación para el sector privado, y de coordinación con los programas de los gobiernos locales.

Esta iniciativa no alcanzó el apoyo necesario para su aprobación, pero tuvo el mérito de reducir a términos claros (aunque discutibles), y a proposiciones concretas los diversos aspectos de la planificación nacional.

La iniciativa señala los objetivos del desarrollo nacional, los elementos mínimos del plan, y las bases de revisión, ejecución y control del mismo. Define los organismos responsables y auxiliares para llevar a cabo los diversos aspectos anteriormente citados.

Dentro de la Plataforma Política y Social que para 1967-70 emitió el PAN, considera que "es indispensable la cooperación de los sectores público y privado en la elaboración, ejecución y control de un plan de desarrollo económico y social". Este postulado tiene especial significación porque representa un cambio en la tradicional política económica de este Partido, que sostenía la conveniencia de limitar la actividad del Estado en materia económica.

El PPS presentó a la Cámara de Diputados una "Iniciativa de Ley de

⁶ Una importante innovación de la campaña presidencial del actual Primer Mandatario, fue la organización por parte del PRI, y a través de sus órganos técnicos central y estatales, de Juntas Nacionales y Regionales de Desarrollo, con el fin de aclarar situaciones, precisar prioridades y ofrecer tentativamente cursos alternativos. Las juntas del CEPES lógicamente tomaron el enfoque geográfico, pero las del IEPES, a diferencia de este tipo de reuniones de programación económica, escogieron un enfoque temático. Se llevaron a cabo juntas populares de desarrollo en los 29 Estados de la República, los 2 Territorios y el Distrito Federal. A continuación se citan las grandes Asambleas Nacionales que organizó el IEPES. 1. Reunión Nacional para el estudio del desarrollo regional en Aguascalientes. 2. Reunión Nacional para el estudio del desarrollo de la Reforma Agraria en Quintana Roo. 3. Reunión Nacional para el estudio del desarrollo de la electrificación en Chiapas. 4. Reunión Nacional para el estudio de la salud y bienestar social en Pachuca, Hidalgo. 5. Reunión Nacional para el estudio del desarrollo de la pesca en La Paz, B. C. 6. Reunión Nacional de estudios sobre los problemas del algodón en Mexicali, B. C. 7. Reunión Nacional para el estudio de la vivienda en San Luis Potosí. 8. Reunión nacional para el estudio de los problemas de la familia en Saltillo, Coah. 9. Reunión Nacional para el estudio del desarrollo de la petroquímica en Minatitlán, Ver. 10. Reunión Nacional para el estudio del desarrollo del Comercio Exterior en Mérida, Yuc. 11. Reunión Nacional para el estudio de los problemas de la agricultura en Tampico, Tamps. 12. Reunión Nacional para el estudio y desarrollo de la ganadería en Zacatecas. 13. Reunión Nacional para el estudio de la industrialización en Naucalpan. 14. Reunión Nacional para el estudio del desarrollo del turismo en Chapala. 15. Reunión Nacional para el estudio del desarrollo de la minería en Zacatecas, Zac.

Planeación Económica Nacional”, cuya finalidad es dotar al gobierno de un mecanismo central de planificación. En la exposición de motivos se señala que “la planeación es también —y la experiencia de otras naciones lo demuestra— el único camino para coordinar y armonizar los trabajos de las diferentes dependencias del gobierno entre sí, y con los del sector privado”. Esa iniciativa prevé el establecimiento de bases jurídicas para la formulación de planes de desarrollo económico y social, así como para la ejecución y control de los mismos. Propone la creación de una Comisión Nacional de Planeación y un Consejo Nacional Económico-Social, el primero como órgano técnico de alto nivel y el segundo como organismo superior de coordinación y supervisión política.⁷

A pesar de que algunos miembros del sector privado mantienen actitudes en contra del intervencionismo estatal en la economía, dicho sector ha manifestado su disposición para colaborar en cierto grado en las tareas de programación del desarrollo. Así lo pone de relieve el discurso inaugural del V Consejo Nacional de Industriales, celebrado el 19 de febrero de 1964, pronunciado por el entonces presidente de la Confederación de Cámaras Nacionales, que expresó: “El último gran tema del Congreso es el de las relaciones de la iniciativa privada con el gobierno, en orden a las grandes tareas económicas nacionales. . . . La visión de un gobierno pasivo regulando excepcionalmente algún sector por motivos de orden público, ha sido sustituida por la concepción de un gobierno más activo que orienta, estimula, coordina y en ocasiones suple la actividad económica de los particulares.”

Con motivo de las declaraciones oficiales en torno a la inversión pública aprobada para el año 1968, la Cámara Nacional de la Industria de Transformación y la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, expresaron su opinión favorable, y consideraron la conveniencia de una mayor cooperación entre los sectores público y privado, a fin de que la inversión pública complementa a la inversión privada.⁸

La inclusión de la carrera de administración pública en la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales, dentro de los estudios académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como la existencia del Instituto de Administración Pública y de la Asociación Mexicana de Planificación, muestran el interés que los centros académicos y los grupos culturales y técnicos tienen por la preparación de especialistas en esta materia.

⁷ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, 14 de diciembre de 1965.

⁸ *El Día*, 9 de enero de 1968.

III. DURACION DE LOS PLANES.

La duración de los planes hasta ahora formulados ha dependido, por lo general, de lo avanzado que se halle el sexenio gubernamental; así, por ejemplo, el llamado Plan de Acción Inmediata cubrió solamente tres años: de 1963 a 1965, y el actualmente en vigor abarca de 1966 a 1970.

Es interesante señalar que algunos organismos descentralizados —por ejemplo la Comisión Federal de Electricidad— formulan planes de inversiones que comprenden períodos mayores de seis años, resultado de la naturaleza de las obras que realizan y del campo propio de su actividad. Por otra parte, en lo que podría llamarse el sector social, existe un completo y extenso “Plan para el Mejoramiento de la Educación Primaria en México” que prevé una duración de once años.⁹

El sector público, en conjunto, no tiene planes anuales distintos de sus propios presupuestos; sin embargo, algunas dependencias elaboran y publican planes anuales de inversión y programas de trabajo. Entre otros cabría mencionar el programa de trabajo del Instituto Mexicano del Seguro Social, que su director presentó a la asamblea general de dicho organismo,¹⁰ y el Plan Agrícola Nacional para el período 1967-68, que dió a conocer el Secretario de Agricultura y Ganadería en noviembre de 1967, y en el cual se establecen los niveles esperados de producción agrícola.¹¹ No son éstos los únicos ejemplos.¹²

IV. NATURALEZA JURIDICA DE LOS PLANES PARA EL SECTOR PUBLICO Y EL PRIVADO.

En el informe anual sobre la gestión de la administración que preside, relativo al período de septiembre de 1965 a agosto siguiente, el Presidente de la República Mexicana afirmó: “Nunca nos apartaremos del principio de que nuestra programación no es imperativa ni suprime la posibilidad de rectificaciones. En el sector público jerarquiza y determina. Para el sector privado indica, informa y orienta. Le concierne establecer pautas y realizar acciones que coordinen a ambos sectores de la economía nacional.” En consecuencia, los planes son obligatorios para los organismos del

⁹ *La Comisión Nacional para Formular un Plan Destinado a Resolver el Problema de la Educación Primaria en el País*, Jaime Torres Bodet, El Día, 19 de octubre de 1959.

¹⁰ *Revista Comercio Exterior*, febrero de 1967, p. 110.

¹¹ *Ibid*, diciembre de 1967, p. 990.

¹² En efecto, pueden citarse también los planes elaborados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, todos correspondientes al año 1967: programas de construcción de ferrocarriles para pasajeros y carga; programa nacional de telecomunicaciones; programa de aeropuertos en cooperación y programa nacional de aeronáutica civil.

gobierno federal, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, y meramente indicativos para el sector privado.

Cabe mencionar el interés y la preocupación del gobierno federal por establecer una mejor coordinación entre sus actividades económicas y las del sector privado. Existen declaraciones gubernamentales que muestran esta preocupación, pudiendo citarse, entre otras, el Acuerdo Presidencial sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social del País (7 de julio de 1961), que establece en sus considerandos: "El progreso acelerado de la economía nacional exige mayores esfuerzos públicos y privados... Se requiere pugnar por una mejor y más flúida coordinación entre todas las dependencias y organismos federales entre sí y con los gobiernos locales y los grupos privados". El artículo I, fracción VI del propio Acuerdo, señala además que "corresponde al Ejecutivo Federal, por medio de las Secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, intensificar sus esfuerzos para fomentar la coordinación de las actividades de las entidades del sector público entre sí y con los gobiernos estatales y municipales y la iniciativa privada".

El "Plan de Acción Inmediata" relativo a 1962-64 fue el primer documento que estableció "guías o indicaciones al sector privado, en materia de inversión, con el propósito de conseguir una planificación a nivel nacional". Dicho Plan abarcó la inversión tanto del sector público como la probable del sector privado y consideró los medios con que podía financiarse, declarando: "En particular, se ha sentido la necesidad imprescindible de que los sectores de iniciativa privada se compenetren mejor de los objetivos a largo plazo y de las perspectivas generales del desarrollo económico, y efectúen oportunos estudios de sus respectivos sectores, sobre todo los industriales, a fin de armonizar sus proyectos de expansión entre sí, y con los de otras ramas de la economía poder recibir de las instituciones oficiales la máxima cooperación en el desenvolvimiento de sus planes".¹³

Aunque no existe participación formal del sector privado en la elaboración de los planes económicos nacionales del país, las consultas son frecuentes a distintos niveles. Además la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en su artículo 8, fracciones V al XIV enuncia las funciones que en materia de coordinación con el sector privado, lleva a cabo en forma permanente la Secretaría de Industria y Comercio. También existen los Comités de Importación y Exportación, creados por esta misma Secretaría e integrados por representantes de diversos sectores interesados, que operan de hecho como mecanismo de coordinación con el sector público.

¹³ *Desarrollo Económico y Social de México*, Antonio Ortiz Mena, Secretario de Hacienda y Crédito Público, al Consejo Interamericano Económico y Social, México, octubre de 1962, Cap. VI.

V. QUIEN APRUEBA Y TOMA LAS DECISIONES FINALES A LOS PLANES.

En México, es el titular del Poder Ejecutivo la autoridad suprema que aprueba las decisiones finales respecto a los planes formulados por las entidades e instituciones responsables de realizarlas, todas las cuales forman parte del propio Poder Ejecutivo.

Diversos artículos de la Constitución Federal facultan al Poder Ejecutivo de la Unión para decidir de manera exclusiva en materias económicas. El Ejecutivo está autorizado para enviar iniciativas de índole económica al Congreso Federal. Varias leyes reglamentarias de la Constitución conceden facultades discrecionales al Poder Ejecutivo para regular diversos mecanismos económicos y fiscales. Así por ejemplo, la Ley sobre Atribuciones del Poder Ejecutivo, reglamentaria del artículo 28 de la Constitución, faculta al Poder Ejecutivo para intervenir en el sistema de asignación de factores productivos, que es uno de los instrumentos jurídicos indispensables para hacerse cargo de la ejecución de las diversas fases de la planeación económica nacional. Aunque no suele hacerse uso de las amplias prerrogativas que concede, permite regular hasta el nivel último de la estructura económica: la empresa privada misma.

VI. FORMA JURIDICA DE LAS DECISIONES.

Las decisiones del Ejecutivo se transforman en actos jurídicos mediante la promulgación de acuerdos presidenciales e iniciativas de ley. Estas últimas adquieren vigencia al ser sancionadas por el Congreso. Ejemplo de la primera forma aludida es el ya citado Acuerdo Presidencial sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social del país (Diario Oficial de la Federación, 2 de agosto de 1961), documento que analiza en detalle la conveniencia de utilizar técnicos de planeación para fomentar el desarrollo económico del país, y señala los objetivos de la planeación.

Como ejemplo de ley se puede citar la de Ingresos de la Federación, y el Presupuesto de Egresos, que desde 1965 incluye los presupuestos de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

VII. SANCION JURIDICA QUE IMPLICA LA APROBACION DE LOS PLANES.

La sanción jurídica de los planes formulados por las Secretarías de Estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, consiste en la "aprobación" por parte de las instituciones competentes —que en otra parte se mencionan en detalle—, de esos planes y pro-

gramas de inversión, de sus presupuestos y de las modificaciones a los mismos.

Por lo que se refiere a los planes formulados para el sector público en su conjunto, la sanción jurídica queda plasmada en la autorización del propio Presidente de la República, y en su publicación como acuerdo. En ambos casos, las Secretarías y departamentos de Estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que constituyen el sector público federal, están jurídicamente obligados a cumplir los lineamientos señalados en los mencionados planes. Para el caso de incumplir lo dispuesto en ellos se prevén diversas medidas administrativas y financieras de carácter coercitivo, como retención de subsidios o desaprobación de partidas presupuestarias.¹⁴

Por lo que se refiere al sector privado, no existe prácticamente ninguna sanción jurídica específica. La intervención gubernamental en este campo es puramente indicativa y se lleva a la práctica recurriendo a incentivos y estímulos, principalmente de carácter fiscal.

VIII. BASE DE LA AUTORIDAD DEL ORGANISMO DE PLANIFICACION.

Como ya se ha dicho, en México no existe un organismo central único de planificación. Las tareas de programación y planificación económica y social del país son responsabilidad de varios organismos e instituciones, cuya competencia se encuentra definida en las diversas disposiciones legales que se describen a continuación:

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, para el estudio, planeación y despacho de los negocios de los diversos ramos de la administración, creó 15 Secretarías y 3 departamentos de Estado. En materia de planificación nacional, las atribuciones fundamentales recaen sobre la Secretaría de la Presidencia. En efecto, en el artículo 16 de la ley se consignan las responsabilidades que a esta dependencia corresponden.

Asimismo, en el artículo 6 de la mencionada ley se establecen las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, algunas de las cuales se relacionan directamente con la materia de que se trata. Por ejemplo:

“I. Estudiar y formular los proyectos de ley y disposiciones impositivas y las leyes de ingresos, federal y del Departamento del Distrito Federal.

¹⁴ Véase *Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio de 1968*. (Diario Oficial, 29 de diciembre de 1967).

- V. Proyectar y calcular los ingresos y egresos y hacer la glosa preventiva de los mismos, tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal.
- VI. Formular los proyectos de presupuestos generales de egresos de la federación, como del Departamento del Distrito Federal.
- XI. Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público.”

Las funciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional, señaladas en el artículo 7o. de la Ley, se relacionan con problemas de control y vigilancia de programas y planes, entre otras las siguientes:

- “XII. Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la Nación, o las sociedades e instituciones en que el gobierno federal posea acciones o intereses patrimoniales y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra Secretaría o departamento de Estado.
- XVII. Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los gobiernos de los Estados y de los Territorios Federales, municipios, instituciones o particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destine, con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia”.

El acuerdo presidencial del 29 de junio de 1959, que dispuso que las Secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal elaboren un programa de inversiones comprendiendo los proyectos que se pretendían realizar anualmente de 1960 a 1964, teniendo como objetivos, entre otros, “acelerar el desarrollo económico y social del país”.

Como antecedente sobre la cuestión de cómo está determinada la base jurídica del mecanismo de planificación, debe recordarse el acuerdo presidencial del 26 de octubre de 1959, que establece la forma en que las dependencias del Ejecutivo, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal actuarán en relación con los programas de obras de inversión.

En el acuerdo presidencial sobre la planeación del desarrollo económico y social del país, se manifiesta que para alcanzar los objetivos nacionales propuestos resulta indispensable que los problemas y necesidades que

plantea el progreso del país se examinen con criterios de planeación integral; que las Secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, elaboren sus programas de acción persiguiendo precisamente dichos objetivos, y sumen sus esfuerzos para la proyección y ejecución de programas coordinados de desarrollo económico y social del país.

A título de ejemplo, podrían citarse otras disposiciones que complementan la base jurídica del sistema de planificación. Así, la Ley Federal de Estadística, la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias y la Ley Orgánica del artículo 28 de la Constitución en materia de monopolios.

IX. ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE PLANIFICACION.

Dos elementos caracterizan al sistema de planificación en México: por una parte, un conjunto de disposiciones jurídicas que otorgan al poder Ejecutivo facultades para intervenir en la regulación de los procesos económicos; por otra parte, varios organismos gubernamentales especializados, con funciones exclusivas en materia de planificación algunos y otros que, además de actividades propias, llevan a cabo tareas de planificación o de programación.

En la cúspide del sistema de planificación nacional, como responsable político único, se encuentra el Presidente de la República, con autoridad y responsabilidad en materia económica, concedidas por disposición constitucional. En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala al Poder Ejecutivo las bases para actuar sobre la totalidad de los mecanismos del sistema económico. Se pueden citar: el artículo 28 de la Ley Orgánica en Materia de Monopolios; el artículo 73, referido al crédito de la Nación y a la política monetaria, y el artículo 89, relativo a la facultad del Poder Ejecutivo para imponer la exacta observancia a las leyes en la esfera administrativa, así como para nombrar y remover libremente a los empleados y funcionarios de la Unión, incluyendo a los Secretarios de Estado.

De otra parte, cabe mencionar la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, publicada el 30 de diciembre de 1950, que sustituye a la Ley Orgánica en Materia de Monopolios en aquellos aspectos que tratan del control de los precios. La Ley de Atribuciones otorga al Ejecutivo, entre otras, amplias facultades para regular la producción, la distribución y el comercio exterior; para fijar precios máximos al mayoreo o menudeo, y para solicitar información suficiente y veraz de los sectores económicos del país.

Ahora bien, con objeto de que el Ejecutivo pueda ejercer sus atribuciones en materia de planificación, se han creado diversas dependencias a las cuales se confía la realización de esa actividad. Tales dependencias, aun cuando colaboran en estrecha comunicación, no guardan una relación de jerarquía entre sí.

Los organismos de planificación, en el gobierno federal, son:

a) *La Comisión Intersecretarial*, constituida por acuerdo presidencial e integrada por representantes de las Secretarías de la Presidencia y Hacienda y Crédito Público, con el fin de formular planes para el desarrollo económico y social del país a corto y a largo plazo.

Singular importancia debe atribuirse al acuerdo presidencial del 2 de marzo de 1962 que constituyó la Comisión Intersecretarial. Hoy día, la Comisión es el único organismo técnico, en todo el aparato del sector público federal, que realiza la coordinación múltiple entre los diversos programas de inversión que acompañan a los planes sectoriales.

Al principio, la Comisión Intersecretarial no tuvo de manera inmediata la fuerza e importancia necesarias para intervenir activamente en la planeación económica del país, como se esperaba en el momento de su creación, pero actualmente está dejando sentir su intervención en las decisiones gubernamentales en materia de política económica. El hecho de que no las representen los titulares de las Secretarías referidas, sino altos funcionarios de nivel técnico, dificulta la posibilidad de obtener la coordinación de las directrices económicas al más alto nivel. Tampoco debe olvidarse el peligro de que los puntos de vista del órgano de planeación se vean influidos por las opiniones o criterios de una dependencia ejecutiva particular del sector público y de que, en consecuencia, los reflejen con excesiva parcialidad.

Entre las disposiciones que fueron puestas en vigor durante el sexenio de gobierno (1964-1970) destaca el acuerdo presidencial del 23 de julio de 1965, que obliga a las Secretarías de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal a enviar a la Secretaría de la Presidencia, antes del 31 de agosto de cada año, sus programas de inversiones del siguiente ejercicio fiscal. Otra disposición muy importante para la adecuada vigilancia de las operaciones del sector paraestatal, es la ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de diciembre de 1965, que define las atribuciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional como órgano de vigilancia de dichas instituciones e indica la competencia que tienen, en esos mismos aspectos de control y vigilancia, las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público.

b) *La Secretaría de la Presidencia*, en cuanto autoriza los gastos de inversión de todas las dependencias del sector público federal.

c) *La Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, en cuanto elabora y pone en vigor los presupuestos de las dependencias del Poder Ejecutivo y de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de algunos organismos y empresas estatales. Mantiene una estrecha relación con las Secretarías y departamentos de Estado por lo que se refiere a sus problemas financieros, así como con los organismos descentralizados, por las aportaciones y subsidios que se les conceden. Los gobiernos estatales y los municipios, por su parte, mantienen vínculos con el gobierno federal a través de las dos Secretarías mencionadas.

d) *La Secretaría del Patrimonio Nacional* tiene encomendadas, entre otras, las funciones de vigilancia y supervisión de las inversiones de los organismos y empresas del Estado.

En otro nivel, pero como organismos que también participan en el proceso de planificación, debe señalarse al Banco de México y la Nacional Financiera. Al primero corresponde el manejo de la política monetaria. A la segunda cabe desempeñar las funciones propias de un banco de desarrollo, tanto para los organismos descentralizados como para el sector privado industrial.

X. TENDENCIAS EN LA DISTRIBUCION DE LAS INVERSIONES PUBLICAS Y PRIVADAS.

En los programas de inversión se ha procurado estimar cuantitativamente el monto de la participación del sector público y del sector privado. Se señalan en seguida, algunos ejemplos generales pasados y presentes sobre distribución de niveles de inversión. En el año 1962 se elaboró y puso en ejecución un plan de promoción económica que requería una inversión global de 15 000 a 20 000 millones de pesos. El plan preveía una estrecha colaboración entre el gobierno y la iniciativa privada en materia de inversiones. Este fue el llamado "Plan de Acción Inmediata". Cubría el período 1963-65, y se propuso como objetivo básico "acelerar el crecimiento económico del país para pasar del 3.6 por ciento en 1962 al 6 ó 7 en años subsiguientes. El Plan de Acción Inmediata tiende a lograr un monto de inversión pública y privada durante el período 1962-64, que permita asegurar que el producto bruto interno, crezca a una tasa media anual de 5 por ciento como mínimo, en el quinquenio 1961-65".

De otra parte, en el Primer Informe Presidencial del sexenio 1965-70, presentado el 1o. de septiembre de 1965, se señala que "la inversión pública federal autorizada para 1965 asciende hasta agosto último a 16 000 millones. . . de la suma referida, 8 091 millones corresponden al gobierno federal, 6 077 millones a los organismos descentralizados y 1 808 millones

a empresas de participación estatal". En esa ocasión no se establecieron estimaciones de la participación que correspondía a la iniciativa privada en la inversión total, únicamente se dijo que "para cumplir con el propósito de que México cuente con más y mejor iniciativa privada, se formuló una lista de 369 productos que pueden ser elaborados en condiciones favorables de competencia internacional. Los empresarios, que han demostrado estar dispuesto a contribuir a la industrialización del país, tienen ya a su disposición esa lista".¹⁵

En el segundo Informe Presidencial del sexenio 1965-70, presentado el 10. de septiembre de 1966, se fijaron los montos de inversiones para ambos sectores en el Plan de Desarrollo 1966-70 y se indicó la distribución sectorial de las mismas por lo que al sector público se refiere. Las inversiones requeridas para alcanzar la meta propuesta —la obtención de una tasa anual de crecimiento de 6.5 por ciento en el período 1966-70— fueron fijadas en 275 000 millones de pesos, correspondiendo 95 000 millones al sector público y 180 000 millones al sector privado. Por lo que respecta al sector público, se decía: "De 1966 a 1970 la inversión de 95 000 millones quedaría distribuida así: 39.5 por ciento a la industria; 22.6 por ciento a las comunicaciones y transportes; 14.2 por ciento al fomento agropecuario y pesquero; 22.1 por ciento a obras de beneficio social y 1.6 por ciento a la administración y defensa".

XI. EJECUCION DE LOS PLANES DEL SECTOR PUBLICO

Desde el punto de vista de su participación en decisiones de política general, los diversos organismos que integran el sector público federal pueden agruparse en tres categorías: los que son meramente ejecutivos, los que tienen como función principal definir políticas, y los de carácter mixto. La mayoría de los organismos descentralizados y todas las empresas de participación estatal pertenecen al primer grupo, pues son instrumentos de ejecución. Por el contrario, la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda son dependencias cuya principal función es definir políticas generales. Las restantes Secretarías y Departamentos de Estado son organismos mixtos en cuanto instrumentos para poner en ejecución la política económica y social del gobierno federal, pero influyen en ella, la interpretan y modifican a través de sus propias decisiones.

En la realización del plan, la función asignada a la mayor parte de las entidades que integran el sector público mexicano es ejecutiva. En efecto, basan su actuación en los planes particulares previamente autorizados por los órganos competentes, limitándose a actuar dentro de los márgenes

¹⁵ I Informe de Gobierno, Lic. Gustavo Díaz Ordaz, 10. de septiembre de 1965.

señalados en los mencionados planes, de acuerdo con las indicaciones especiales que en su caso formulen los organismos de planeación.

En el Informe Presidencial de 1963 se manifestaba: "La autorización de inversiones se halla sujeta invariablemente al examen previo de las necesidades y de los programas de las entidades correspondientes, así como del monto y origen de los recursos utilizables, o sea de la disponibilidad del presupuesto, los fondos propios de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y los financiamientos internos y externos, estos últimos dentro de la capacidad de pago y siempre que no sean inflacionarios".¹⁶

XII. EVALUACION DE LOS RESULTADOS.

El gobierno federal no publica ningún informe técnico con el propósito exclusivo de evaluar los resultados de los programas y planes de desarrollo, en términos de las metas previstas. Sin embargo, se tendría una impresión falsa si se creyere que no existe suficiente información, en diversas fuentes, que permita evaluar rigurosamente la marcha de los planes, pues se dispone de los elementos necesarios (considerando las limitaciones estadísticas) para dar cuenta de los resultados obtenidos, compararlos con las metas previstas en el plan y llegar a una evaluación de logros.

De acuerdo con el artículo 93 de la Constitución Federal, las diversas dependencias que integran al sector público deben dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guardan los asuntos a ellas encomendados. En cumplimiento de esa disposición, las Secretarías de Estado publican informes anuales, con anexos estadísticos, sobre la marcha de sus programas. Estas publicaciones sirven de base al informe de gobierno sobre la marcha de la administración pública, que el titular del Poder Ejecutivo rinde al Congreso de la Unión cada 1o. de septiembre. Dicho informe es un documento que en forma general presenta las actividades realizadas y las metas alcanzadas, comparándolas con las logradas en el año inmediato anterior y en ocasiones con las de varios ejercicios anteriores. Así, por ejemplo, el informe de gobierno del señor Presidente, del 1o. de septiembre de 1967, estuvo estructurado del siguiente modo: política interior del régimen; política económica del país, capítulo en el que se exponen, entre otros aspectos, las inversiones autorizadas al sector público, la situación monetaria del país, la deuda pública, el crédito exterior utilizado, las condiciones y canalizaciones de crédito del sistema bancario, el crédito agropecuario concedido, los ingresos y el gasto público, el movimiento financiero de los organismos descentralizados, los objetivos de la política arancelaria y la

¹⁶ V. *Informe de Gobierno*, Lic. Adolfo López Mateos, 1o. de septiembre de 1963.

situación y condición especial de la agricultura, ganadería e industria; la política de bienestar social en lo que toca a salud pública, seguridad social, vivienda, educación y cultura; la política exterior, y un mensaje a los diferentes sectores sociales del país. Finalmente, los anexos de inversión pública federal, que por primera vez se incluyen en este documento, permiten analizar las inversiones autorizadas para 1967, tanto de las principales obras terminadas como de las que están en proceso.

Otro documento público anual de carácter económico, es emitido por la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados. Se trata de un análisis hecho por la Contaduría Mayor, que depende del Congreso de la Unión, sobre la cuenta pública que envía el Ejecutivo al Poder Legislativo. El documento se denomina "Dictamen relativo a la cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno Federal". Tanto ese dictamen como la propia cuenta pública y la exposición de motivos de las dos leyes presupuestarias anuales (la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos), proporcionan suficiente información para tener una idea cabal de la evolución financiera del sector público y del desarrollo de los programas de inversión.

Por otra parte, la Comisión Intersecretarial elabora un informe anual de circulación restringida, referido entre otros aspectos al crecimiento económico sectorial, a la canalización efectiva de las inversiones y al estado de los créditos interiores y exteriores.

Existen, además, informes técnicos anuales que en forma detallada presentan varios aspectos de la situación económica del país, publicados por instituciones oficiales tan importantes como el Banco de México, la Nacional Financiera, el Banco Nacional de Comercio Exterior y la Dirección General de Estadística de la Secretaría de Industria y Comercio. Estos informes, lejos de limitar su información al sector público, proporcionan abundantes materiales estadísticos sobre los demás sectores de la economía. También algunas instituciones privadas publican datos sobre ramas de actividades.

Puede decirse, pues, que la literatura económica publicada regularmente proporciona suficientes elementos para realizar una evaluación detallada de los resultados obtenidos y para establecer relaciones comparativas de lo planeado y programado originalmente con lo efectivamente alcanzado.

II. LOS MECANISMOS CENTRALES DE PLANIFICACION Y SUS RELACIONES CON LOS CENTROS DE DECISION

I. GRADO DE PARTICIPACION DE LOS ORGANISMOS DE PLANIFICACION EN LAS DECISIONES DE LAS INSTITUCIONES PUBLICAS DE CREDITO Y BANCOS DE FOMENTO.

Los organismos de planificación no tienen una intervención formal y claramente definida en las decisiones de las corporaciones y bancos de fomento del país. La participación se realiza indirectamente a nivel superior. Dentro de los consejos de administración de dichos bancos y corporaciones están representados algunos organismos planificadores, especialmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (por lo general, con el carácter de presidente de tales consejos).

A título indicativo se pueden citar:

a) *La Nacional Financiera*, principal órgano auxiliar de las instituciones de crédito, encargada de estimular y encauzar la inversión de capitales y realizar funciones de promoción industrial y otorgamiento de créditos, tanto al sector público como al privado, para proyectos de alta prioridad en materia de desarrollo. Su consejo de administración, órgano supremo, está integrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, como presidente del mismo; y como titulares, entre otros, por el Secretario de Industria y Comercio, el Secretario del Patrimonio Nacional y el Director del Banco de México.

b) *El Banco Nacional de Comercio Exterior*, institución nacional de crédito dedicada al fomento de las relaciones comerciales del país con el exterior; el presidente del consejo de administración es el Secretario de Industria y Comercio, y los titulares principales son el Subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el Secretario de Agricultura y Ganadería, el Secretario del Patrimonio Nacional, el Secretario de Relaciones Exteriores, el Subsecretario de Ingresos de Hacienda y Crédito Público y el Subdirector del Banco de México.

c) *En el Consejo de Administración del Banco Nacional Agropecuario*, cuya finalidad es canalizar mayores recursos financieros al sector rural, tanto provenientes del exterior como de la banca privada, participan el Director del Banco de México como presidente, el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, el jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, el Subsecretario de Agricultura y Ganadería, y el Director General de la Nacional Financiera.

d) *El Banco Nacional de Crédito Agrícola*, uno de los dos bancos tradicionales de fomento al campo, integra su consejo de administración con el Secretario de Agricultura y Ganadería, como presidente, el Director de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Subsecretario de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La coordinación de los organismos planificadores y las instituciones de fomento se realiza entre sus directivos. Existe un Comité Coordinador de las Instituciones Nacionales de Crédito bajo la presidencia del Secretario de Hacienda e integrado por los directores del Banco de México y de las principales instituciones nacionales de crédito. Actúa como órgano encargado de delimitar competencias, considerar planes conjuntos de financiamiento, encauzar el crédito, y, en general, promover la colaboración entre las instituciones.

II. GRADO DE PARTICIPACION DE LOS ORGANISMOS DE PLANIFICACION EN LAS DECISIONES GUBERNAMENTALES EN MATERIA DE TRANSPORTE, ENERGIA Y OTRAS INVERSIONES DE INFRAESTRUCTURA.

En el seno de la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes de Desarrollo (integrada por representantes técnicos de las Secretarías de Hacienda y Presidencia), se determina anualmente, en combinación con las dependencias respectivas, el conjunto de inversiones en infraestructura que se harán durante el año. Esta determinación se lleva a cabo tomando en cuenta la calidad de los proyectos de inversión, la jerarquización de las inversiones según los programas generales del sector público y la disponibilidad de los recursos financieros internos y externos. Con estos datos se preparan cuadros denominados de inversión-financiamiento que sirven de base a la operación de la Dirección General de Inversiones Públicas.

La función de este organismo, que depende de la Secretaría de la Presidencia, es establecer los lineamientos generales de la política a seguir en materia de inversiones y los objetivos generales de la misma. También, formula una evaluación individual de cada uno de los proyectos de inversión en infraestructura, y autoriza o no tales inversiones en función de la calidad intrínseca del proyecto y de su importancia en términos de un sistema general de prioridades derivado del programa de inversiones públicas (actualmente se hace referencia al programa 1966-70).

Las decisiones finales que modifican los planes originales, se hacen

del conocimiento de las dependencias y organismos cuando solicitan de la Dirección General de Inversiones Públicas, la autorización correspondiente a las inversiones que pretenden efectuar.

Las medidas vigentes hoy modifican antiguos procedimientos para la autorización de inversiones, pues contemplan la necesidad de aprobar el conjunto de las inversiones del sector público de acuerdo con el marco de referencia que significan los cuadros de inversión-financiamiento y, al mismo tiempo, la aprobación individual de proyectos específicos a lo largo del ejercicio fiscal. Como se dijo, la primera tarea la lleva a cabo, preponderantemente, la Comisión Intersecretarial; la segunda, la Dirección General de Inversiones.

III. PARTICIPACION DE LOS ORGANISMOS DE PLANIFICACION EN LA POLITICA MONETARIA NACIONAL.

Los principales ordenamientos jurídicos aplicables en materia de moneda y banca son: la Ley Monetaria, la Ley Orgánica del Banco de México y la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Esta última regula la actividad de las instituciones bancarias en el país, fundamentalmente las de carácter privado puesto que las instituciones nacionales, por lo general, se rigen por su propia ley orgánica o sus estatutos particulares.

La política monetaria es conducida en forma coordinada, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Banco de México. Existen, además, organismos de supervisión —la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores— que coadyuvan en la adecuada aplicación de dicha política.

El Banco de México, como banco central, establece y reglamenta el instrumental monetario destinado a estimular el desarrollo de la producción nacional, dentro de un ambiente de estabilidad. El Banco de México influye sobre el poder adquisitivo interno de la moneda, regulando su emisión y circulación; tiene la responsabilidad de mantener la convertibilidad externa del peso mexicano; opera como banco de reserva y como cámara de compensación respecto de las instituciones a él asociadas, y actúa como agente financiero del gobierno federal y como representante del mismo ante los organismos internacionales de crédito.

La Comisión Nacional Bancaria es el órgano de vigilancia de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, cuidando de que operen de acuerdo con las normas especialmente establecidas para ellas. Asimismo tiene la obligación de apoyar, con sus normas e instrucciones, la política de regulación monetaria que compete al banco central.

La Comisión Nacional de Valores tiene por objeto organizar un régimen de vigilancia del mercado de valores y estimular una correcta canalización del ahorro nacional. Mantiene estrechas relaciones con el Banco de México, con el que colabora en su política de control selectivo del crédito mediante un sistema que exige la autorización, por parte de la Comisión, de los valores ofrecidos al público. También mantiene estrecho contacto administrativo y funcional con la Comisión Nacional Bancaria.

Los objetivos centrales de la política monetaria están dirigidos a mantener la estabilidad interna de la moneda, a la vez que a evitar presiones en el mercado de cambios que puedan afectar la paridad cambiaria del peso mexicano, todo ello dentro del objetivo fundamental de la política económica general del país que consiste en lograr un acelerado desarrollo económico. Para cumplir adecuadamente con sus propósitos, el Banco de México dispone de tradicionales y conocidos instrumentos tales como variaciones en la tasa de redescuento, compraventa de valores en el mercado, cambios en la tasa de depósito obligatorio, fijación de tasas máximas y mínimas del interés que deban cubrir los bancos privados, así como el establecimiento de porcentajes respecto de los diversos renglones del pasivo con relación a su capital y reservas.

De lo anterior se desprende que los organismos de planificación, en tanto que su función preponderante es programar las inversiones, no tienen relación directa alguna con las decisiones de política monetaria. Es el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien define esa política, previa opinión del Director del Banco de México. Es claro que el propio titular de la mencionada Secretaría pueda conjugar los factores económicos de carácter general con los requerimientos específicos de la política crediticia.

IV. PARTICIPACION DE LOS ORGANISMOS DE PLANIFICACION EN MATERIA DE POLITICA CREDITICIA.

En lo que se refiere a la política financiera en general, y particularmente a sus aspectos monetarios y crediticios, el órgano de planificación es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Al frente de dicha dependencia está un Secretario nombrado y removido libremente por el Presidente. En el aspecto crediticio se auxilia por un Subsecretario y un Director General

de Crédito, funcionario este último que es la autoridad encargada de llevar a la práctica la política general en estas materias.

El crédito interno otorgado por el sistema bancario privado se regula a través del Banco de México. Por otra parte, el Comité Coordinador de las Instituciones Nacionales de Crédito, presidido por el Secretario de Hacienda, está encargado de programar el crédito oficial. En el reglamento sobre las instituciones nacionales y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, expedido el 29 de junio de 1959, se establece que "cuando el Comité deba ocuparse de problemas relativos o relacionados con las demás instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, los directores o gerentes generales respectivos, integrarán también dicho Comité".

Además de las funciones realizadas a través del banco central, el gobierno federal ejerce las funciones de inspección y vigilancia de la actividad bancaria y crediticia a través de la Comisión Nacional Bancaria, organismo que cae en la categoría que algunos tratadistas llaman "desconcentrados" y en cuyo comité ejecutivo participa el Director General de Crédito. Este organismo cumple las funciones que en otros países desempeña la superintendencia de bancos. Para llevar a cabo esta actividad en forma coordinada, se mantienen ininterrumpidos contactos de tipo personal entre los funcionarios de la Secretaría de Hacienda, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria.

El crédito externo de México se ha coordinado y jerarquizado a través de la Comisión Especial de Financiamientos Exteriores, organismo que opera dentro de la administración de la Nacional Financiera. Dicha Comisión está presidida por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y la integran, como miembros, el Director del Banco de México y el Director de la Nacional Financiera. "En el uso de financiamiento del exterior, Nacional Financiera observa una política tendiente a favorecer proyectos ahorradores o generadores de divisas, captando recursos en las mejores condiciones posibles y laborando activamente a través de la Comisión Especial de Financiamientos Exteriores, para lograr la ampliación de plazos y de períodos de gracia en la contratación de créditos externos, limitando a lo estrictamente necesario el endeudamiento a plazo corto y mediano, a fin de limitar el servicio financiero, y procurando aplicar en forma óptima los recursos tomados en préstamos."¹⁷

¹⁷ Informe Anual 1964, Nacional Financiera, México, 1965.

V. PARTICIPACION DE LOS ORGANISMOS DE PLANIFICACION EN LA POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR.

Fundándose en que "al Estado corresponde, a través de los organismos idóneos, proporcionar un marco institucional y operativo que aliente y coordine la actividad privada de exportación, pero no hay ningún sustituto de esta actividad, dentro de los marcos en que se desarrolla la vida económica de México",¹⁸ la participación de los organismos que realizan la planificación en materia de comercio exterior varía en concordancia a sus funciones particulares y a la relación que guardan como partes integrantes de ese marco institucional y operativo.

Conviene observar algunos aspectos de la estructura administrativa que prevalece en esta área. La participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es de dos tipos: directa, a través del manejo de los aranceles —función que ejecuta en coordinación con los mecanismos de control selectivo de las importaciones y de las ventas al exterior, realizadas por la Secretaría de Industria y Comercio—, e indirecta, aunque no menos importante, a través de su participación en el órgano superior de la política comercial externa, el Consejo Nacional de Comercio Exterior. El Consejo fue reestructurado, no hace mucho, mediante un decreto presidencial que le otorgó el carácter de órgano de coordinación de las actividades de las Secretarías e instituciones que dentro del marco del Poder Ejecutivo intervienen en el fomento y regulación del comercio exterior.¹⁹ A las reuniones de dicho Consejo concurren los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado, cuando los asuntos que se traten sean competencia de sus respectivos ramos y tengan relación con el comercio exterior.

Las resoluciones definitivas adoptadas por el Consejo deben ser ejecutadas, en la parte correspondiente, por cada una de las Secretarías y departamentos de Estado (previamente notificados) que intervengan en su formulación. Ello equivale a decir que las decisiones del Consejo tienen fuerza obligatoria para los organismos de la administración pública, los cuales deben informar a éste de su cumplimiento. Las bases consideradas para emitir decisiones y criterios con los estudios y opiniones gubernamentales enviados al Consejo, así como el resultado de las investigaciones realizadas por las comisiones técnicas consultivas, o grupos especiales de estudio establecidos por el propio Consejo.

¹⁸ Francisco Alcalá Quintero, Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en conferencia de la *Asociación para el Fomento de las Exportaciones Mexicanas* (Monterrey, N. L., 2 de diciembre de 1966).

¹⁹ El Decreto que reestructura el *Consejo Nacional de Comercio Exterior* fue publicado en el Diario Oficial, 30 de sept. de 1965.

A pesar de esa estructura, que prevé cierto grado de coordinación, sigue siendo válida la observación de que “es preciso reconocer que la reestructuración del Consejo no ha hecho menos necesaria la revisión de la actual división de funciones y responsabilidad entre los numerosos organismos públicos y de carácter mixto que actúan en materia de comercio exterior. . . . No es poco frecuente el caso de algunos organismos que, creados para resolver problemas específicos, presten servicios apenas conocidos por las personas interesadas y sin vinculación con otras dependencias, lo cual, naturalmente, disminuye su utilidad para los operadores del comercio exterior”.²⁰

La participación de los otros organismos nacionales de planificación —Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, y la Comisión Intersecretarial— se reduce a revisar, aprobar y controlar los planes y programas de trabajo de los distintos órganos públicos que intervienen y participan en el comercio exterior.

En cuanto a la coordinación de actividades del sector privado, merecen la pena citarse los Comités Consultivos de Importación y de Exportación, dependientes de la Secretaría de Industria y Comercio, e integrados con representantes de productores, comerciantes y usuarios. También debe aludirse el auxilio de esa misma Secretaría para la organización de ferias o participación en ellas, organización de misiones comerciales al exterior, etc.

De la proliferación de organismos que operan en el campo del comercio exterior surgen problemas administrativos. A ellos se refería el Director del Banco Nacional de Comercio Exterior al afirmar: “Sin decir nombres, porque quizá resultará un poco tediosa la enumeración de nombres muy largos, funcionan en la actualidad más de veinte organismos, que necesariamente obligan al exportador a tocar cada una de esas puertas, cuando sería tan fácil que sólo dos o tres tuvieran que abrir. Por lo demás, con tanto organismo no puede ubicarse la responsabilidad.”²¹

Confirman esta opinión las conclusiones a las que llegó la I Convención Nacional de Comercio Exterior, celebrada el 11 de noviembre de 1967. La primera de ellas, declara: “Se requiere la centralización de las funciones relacionadas con comercio exterior en un organismo que debe crearse para tal efecto, y que tenga dependencias regionales en los principales centros de producción y consumo de la República.”

²⁰ Opinión Editorial de la *Revista Comercio Exterior*, México, octubre de 1965, p. 695.

²¹ *Revista Comercio Exterior*, Lic. Antonio Armendáriz, Director del Banco Nacional de Comercio Exterior, México, diciembre de 1966, p. 905.

VI. PARTICIPACION DE LOS ORGANISMOS DE PLANIFICACION EN LA POLITICA DE REMUNERACIONES PARA LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO.

La fijación de remuneraciones al sector privado se funda en el artículo 123 de la Constitución Federal y en la Ley Federal del Trabajo. Esta última define el salario mínimo y establece su determinación a través de las comisiones regionales de salarios mínimos. Como órgano superior de tales comisiones, ha sido creada la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, que depende directamente del Presidente de la República, quien designa a un representante suyo para que la presida.

En México, salvo líneas generales establecidas por el Ejecutivo de la Unión, no existe una política específica de salarios, por lo que es nulo el grado de participación de los organismos planificadores en este campo.

La Comisión Nacional de Salarios Mínimos no tiene relación alguna con la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes. Su trato con la Secretaría de Hacienda obedece exclusivamente al ejercicio de su propio presupuesto, y las relaciones con la Secretaría del Trabajo son principalmente de tipo informativo. A esta última dependencia corresponde la vigilancia del cumplimiento de los salarios mínimos, porque la Comisión no tiene atribuciones ejecutivas ni coactivas.

Por lo que al sector público se refiere, existe gran heterogeneidad en la remuneración de empleados y funcionarios públicos. En efecto, se observan amplias discrepancias entre las distintas Secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, cada organismo de los cuales determina en forma independiente su propia política salarial. Tampoco existen políticas y lineamientos tendientes a modificar tales discrepancias, ni a establecer una base de tabulación para el sector público en su conjunto.

VII. PARTICIPACION DE LOS ORGANISMOS DE PLANIFICACION EN LA POLITICA TRIBUTARIA Y DE CREDITO PUBLICO.

La política tributaria del país es de exclusiva responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El ciclo presupuestario se inicia con las actividades anuales de dicha Secretaría, tendientes a la preparación del presupuesto de egresos y de la ley de ingresos. Antes del 31 de julio de cada año, las Secretarías y departamentos de Estado, y los más importantes organismos descentralizados y empresas de participación estatal, envían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus observaciones y modifica-

ciones al presupuesto vigente. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a su vez, hace del conocimiento de las otras dependencias la aceptación o rechazo de las modificaciones, y al mismo tiempo señala el monto global asignado a cada uno de los ramos. Fijado el límite presupuestario para cada dependencia, éstas tienen la obligación de presentar proyectos de egresos preliminares a la Subsecretaría de Egresos (de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) que comprendan las inversiones a efectuar en el siguiente ejercicio, a efecto de estudiar las necesidades de financiamiento extraordinario. El dictamen sobre los presupuestos preliminares que la Secretaría de Hacienda prepara se discute conjuntamente con las otras dependencias.

La competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es exclusiva en materia de política tributaria. Sin embargo, no cabe duda que se actúa en forma coordinada con instituciones del sector público. Esta condición de "coordinación" fue claramente señalada por un alto funcionario del gobierno federal, quien expresó:

"En lo tocante al grado de coherencia alcanzado en el manejo de dichos instrumentos (tributarios), aun cuando en un principio no fue muy alto, en razón de que estaba apenas en una etapa de creación, prueba y perfeccionamiento de los propios instrumentos, en los últimos diez años se ha ido logrando un cada vez mayor grado de coordinación en el uso de los mismos. Un ejemplo bastante ilustrativo es el de la gran coordinación con que se manejan el arancel de importaciones y el sistema de permisos previos, y la coordinación alcanzada entre las políticas de producción y precios de las empresas estatales productoras de energéticos y otros insumos estratégicos, en la medida en que ha ido avanzando el proceso de sustitución de importaciones... Sin duda, no podría afirmarse que se haya logrado todo en este terreno y que por consiguiente no se pueda mejorar aún más el uso de los instrumentos, tan es así que el gobierno federal está haciendo todos los esfuerzos necesarios para lograr una coordinación cada vez más ágil y efectiva. Además, en la medida en que el sector público vaya avanzando en las tareas de programación de su actividad, el grado de coordinación irá siendo cada vez mayor."²²

De otra parte, en materia de crédito público es sustancial la participación de los organismos de planeamiento. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el órgano competente para intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público, así como para manejar la deuda del país. En efecto, los organismos descentralizados y las empresas

²² *El Desarrollo Industrial de México*, Francisco Alcalá Quintero, Revista Investigación Fiscal, México, agosto 1967, p. 91.

de participación estatal no pueden gestionar ni obtener créditos, cualquiera que sea su destino o forma de documentación, sin autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dichas autorizaciones se dan exigiendo siempre que las inversiones a las cuales se dediquen se encuentren comprendidas en programas aprobados por el Ejecutivo, y que la solvencia de los organismos y empresas sea suficiente, a juicio de la propia Secretaría, para liquidar los compromisos que se contraigan. A este efecto, los organismos y empresas deberán comunicar periódicamente a la Secretaría sus estados financieros. La Secretaría no autoriza la contratación de financiamientos destinados a gasto corriente, sino a gastos de inversión y de capital de trabajo para procesos productivos. Se vigila constantemente la capacidad de pago del sector público en general y de las entidades que lo forman, en particular por lo que toca a endeudamiento tanto interno como externo, para lo cual se hacen los estudios necesarios.

Al principio estas facultades se referían exclusivamente a los créditos obtenidos en el exterior, pero la necesidad de un control más estricto del endeudamiento del sector público en general hizo necesario extenderlas también a los créditos internos. Las decisiones de la Secretaría de Hacienda en lo que toca a los gastos de inversión, se fundan en autorizaciones expedidas por la Secretaría de la Presidencia, la cual se apoya, a su vez, en los trabajos de una subcomisión encargada de realizar estudios en materia de inversión y financiamiento, y en la cual participan funcionarios de ambas dependencias.

Respecto a las instituciones nacionales y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, cabe decir que en materia de crédito interno funcionan los controles ya enunciados anteriormente, y en materia de crédito externo existe la limitación de que sólo pueden adquirir compromisos, previa autorización de la Secretaría de Hacienda, el Banco de México, la Nacional Financiera, el Banco Nacional Agropecuario, el Banco Nacional de Comercio Exterior y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. Las demás instituciones nacionales que necesiten recursos procedentes del exterior, operarán por conducto de algunas de las instituciones nacionales mencionadas. De acuerdo con el Reglamento sobre las Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, la Secretaría de Hacienda autoriza las emisiones de valores internos y externos que lleve a cabo la banca oficial, y vigila en general su política de endeudamiento.

En materia de crédito externo, la entidad competente para autorizar negociaciones y gestiones es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y ellas deciden las entidades del sector público que pueden gestionar los financiamientos relativos, así como las modalidades de negociación y contratación.

III. LOS MECANISMOS SECTORIALES DE PLANIFICACION Y SU RELACION CON LOS CENTROS DE DECISION

I. RELACIONES EXISTENTES ENTRE LOS MECANISMOS SECTORIALES DE PLANIFICACION Y LAS DECISIONES DEL JEFE DEL ESTADO.

El Presidente de la República es constitucionalmente el titular del Poder Ejecutivo Federal, y en consecuencia el eje central del sistema de decisiones del gobierno. Es él quien, mediante acuerdos verbales y escritos, señala lineamientos de decisión a sus colaboradores más inmediatos. Como no existe un sistema de gabinete ministerial, tampoco hay decisiones políticas colectivas.

En México los mecanismos sectoriales de planificación de tipo “vertical”, funcionan internamente dentro de dos direcciones generales de la Secretaría de la Presidencia, la de Inversiones y la de Planeación Sectorial y Regional, con diversas secciones tales como las de agricultura, industria, industrias extractivas, etc.

En cuanto al problema del financiamiento, que podría considerarse como un sector “horizontal”, la responsabilidad recae sobre la subcomisión que con ese nombre se ha formado dentro de la Comisión Intersecretarial. En consecuencia, las relaciones entre los mecanismos sectoriales de planificación y el Jefe de Estado, son de carácter orgánico. La Dirección General de Inversiones, la Dirección General del Plan del Gasto Público, y la Dirección de Planeación Sectorial y Regional son partes integrantes de la Secretaría de la Presidencia. Como ya se ha dicho, los titulares de las diversas Secretarías dependen directamente del Jefe del Estado —es decir, del Presidente de la República, que es también jefe de gobierno— y sólo son responsables ante él. De otra parte, la Comisión Intersecretarial, que tiene la función de elaborar los planes de desarrollo para toda la economía, está integrada por representantes técnicos de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de la Presidencia. Los titulares de ambas dependencias, conjuntamente, someten el plan de desarrollo a la aprobación del Presidente de la República.

Por lo que toca a la influencia y autoridad que los órganos de planificación tienen respecto del resto del sector público, uno de los más conocidos expertos en la materia, Miguel Wionczek, opina: “La ventaja potencial de un gobierno central fuerte, o, con mayor exactitud, de un jefe del ejecutivo extremadamente fuerte, se ve contrarrestada, en medida considerable, por una curiosa herencia del pasado mexicano: la difusión del poder político y económico dentro y fuera del gobierno. El hecho de que para todos los

propósitos prácticos, el Presidente de México no tenga gabinete, y que todas las cuestiones fundamentales sean resueltas directamente por él con el Secretario de Estado o el jefe de la dependencia inmediata responsable, con muy poca coordinación con los demás organismos federales interesados, hace que sea difícil lograr la unidad de acción entre todos los llamados a formular la política en su respectivo campo y ello, sin aludir a posibles acuerdos sobre la política general a seguir.”²³

II. LOS MECANISMOS DE PLANIFICACION SECTORIAL Y LOS ORGANISMOS DE FORMULACION DE POLITICAS.

En México no existen otros organismos sectoriales que definan políticas que las propias Secretarías de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Así, por ejemplo, en materia de petróleo y petroquímica, Petróleos Mexicanos (PEMEX), organismo descentralizado, realiza las tareas de programación; en materia eléctrica, la Comisión Federal de Electricidad y compañías filiales; en materia de agricultura, la Secretaría de Agricultura y Ganadería, etc.

El nuevo sistema de programación de inversiones del sector público, que se explica en otra parte de este trabajo, prevé que la autorización de los proyectos de inversión se lleve a cabo previa su discusión entre las divisiones sectoriales de la Dirección General de Inversiones y de Planeación Sectorial y Regional, y las Secretarías de Estado y organismos descentralizados que formulan tales proyectos; la Dirección de Planeación elabora programas para el desarrollo de los sectores de la actividad nacional y de ciertas zonas o regiones del país previamente seleccionadas, a fin de lograr un desenvolvimiento equilibrado; la Dirección de Inversiones Públicas se encarga de someter a programas, coordinar y vigilar las inversiones públicas. De ahí que las relaciones existentes entre los mecanismos sectoriales de planificación y los órganos encargados de formular las políticas sectoriales de planificación sean directas, y que consistan en discutir y estudiar, ya que los programas de las entidades del sector público se analizan agrupándolos por sectores. 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.

²³ *Bases para la Planeación Económica y Social de México*, Miguel S. Wionczek, Seminario de la Escuela Nacional de Economía, UNAM, México, 1965.

III. LOS CENTROS NACIONALES DE DECISION SOBRE MEDIDAS DE FOMENTO.

Las Secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados, y empresas de participación estatal, tienen el carácter de entidades de decisión. El examen del funcionamiento de estas entidades dentro de la administración pública mexicana revela que existe un número excesivo de centros de decisión en diversos sectores. Así, por ejemplo, hay demasiados organismos de toda naturaleza que operan en el sector agropecuario, con los consiguientes defectos de coordinación, duplicidad y hasta de funcionamiento, derivados de su número y de la circunstancia de estar integrados con miembros de alta jerarquía, a quienes resulta difícil concurrir con asiduidad y colaborar en forma útil. Los problemas de coordinación existentes justifican que la Secretaría de la Presidencia —en el seno de la cual funcionan los mecanismos sectoriales de planificación— sea responsable, no sólo de la formulación de planes y programas de desarrollo, sino también de coordinar su ejecución y vigilar su cumplimiento.

De todo ello se desprende, que la estructura y funcionamiento de la administración pública mexicana no satisfacen aún las necesidades de la planeación integral. Será necesario, basándose en las directrices emanadas como consecuencia de la aplicación de los planes de desarrollo, ir haciendo los ajustes y modificaciones necesarios para lograr la adecuación y coordinación de los centros decisorios en cada sector.

IV. LOS MECANISMOS SECTORIALES DE PLANIFICACION Y LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS, AUTONOMAS, EMPRESAS PUBLICAS O MIXTAS.

La relación entre las entidades descentralizadas y empresas de participación estatal con los mecanismos sectoriales de planificación es muy estrecha. Los organismos y empresas son los instrumentos de ejecución material de las decisiones, y programas aprobados y autorizados por los mecanismos sectoriales de planificación, representados por las distintas dependencias de la Secretaría de la Presidencia. No debe olvidarse, sin embargo, que son los propios organismos descentralizados y empresas de participación estatal, quienes tienen la responsabilidad de elaborar sus propios programas de trabajo e inversión.

V. PARTICIPACION DE LOS ORGANISMOS REGIONALES Y LOCALES EN LA FORMULACION Y EJECUCION DE LOS PLANES SECTORIALES.

La participación de los Estados, territorios y municipios, en el proceso de formulación y aprobación del programa de inversión pública federal, ha sido mínima hasta ahora. La confluencia de las inversiones federales hacia una región determinada ha dependido de las necesidades concretas de su iniciación, y de la dirección que el desarrollo nacional impone en cada etapa, así como de las interrelaciones sectoriales que de él se desprenden. Sin embargo, siguiendo el trabajo de Medina Aullón,²⁴ cabe señalar tres formas de intervención:

a) *Por persuasión*: un estudio realizado por el Departamento de Investigaciones Industriales del Banco de México, denominado "El desarrollo regional en México", considera que "sólo cuando se trata del aprovechamiento de recursos naturales alternativos, tanto por su utilización como por su situación geográfica, la intervención de los gobiernos locales se ha manifestado a través de su capacidad de persuasión ante los ministerios respectivos".

En este nivel juegan un importante papel los factores políticos, más que los económicos, en los casos de programas marginales que la federación elabora, tales como los de extensión agrícola, bienestar social, rural, etc.

b) *Por participación financiera*: existe cierta influencia de los gobiernos locales, basada en su capacidad financiera, para participar en los programas que bajo el sistema de "cooperación" realiza el gobierno federal, mediante la aportación de cantidades iguales por los sectores federal y local. Quedan comprendidos en esta situación, los caminos vecinales, las escuelas y algunos servicios públicos. Nótese que, por las exigencias de dicha "cooperación", este tipo de programas se realiza en los Estados de mayor desarrollo, y en centros urbanos más avanzados, produciendo lógicamente desequilibrios de desarrollo entre los Estados "ricos" y "pobres".

c) *Por gestión directa*: estableciendo contactos directos ante las dependencias relativas, especialmente con la Secretaría de la Presidencia (en las direcciones de Planeación Sectorial y Regional, y de Inversiones Públicas). Sin embargo, no existe un mecanismo administrativo específico para instrumentarlos. Se advierte, en consecuencia, que es del sector federal del que depende la responsabilidad de promover el desarrollo regional.

No existe información sistemática sobre la inversión pública a nivel municipal.

²⁴ *Consideraciones sobre el Gasto Público y la Planeación*, Carlos Medina Aullón, tesis profesional, UNAM, 1967.

Las cifras relativas a la distribución de la inversión pública federal por regiones, acusa desigualdad entre las regiones económicas del país, desigualdad que se observa también en el interior de las mismas, y en la finalidad del gasto.

Es muy reducida la participación financiera de los Estados en la inversión pública. Por ejemplo, en el período 1959-64, la inversión pública global alcanzó un monto cercano a los 59 000 millones de pesos, de los que correspondieron algo más de 52 000 a la Federación, cerca de 5 900 a los gobiernos estatales y sólo 910.5 millones a todos los municipios del país.

“La política federal de inversión pública no ha tenido como objetivo explícito, definido e instrumentado operativamente, el desarrollo regional equilibrado del país. Lo ocurrido hasta ahora muestra que otros criterios de inversión han tenido prioridad sobre los del desarrollo estatal y regional; el objetivo general de lograr el desarrollo económico integral del país, no se ha logrado, porque no se ha partido de la base de explotar racionalmente los recursos de todas las regiones que componen el país, ni se ha tenido presente el desarrollo económico de las diversas regiones.”²⁵

Creados por el Ejecutivo, y dependientes del gobierno federal, existen dos tipos de organismos que tienen como objetivo lograr el desarrollo económico regional; unos de carácter ejecutivo, y otros sólo de estudio e investigación. Entre los primeros cabe destacar las diversas “comisiones” de cuencas y ríos, como las del río Papaloapan, del río Balsas, del río Fuerte, del río Grijalva y la del Lerma-Chapala-Santiago, que tienen por objeto, además de proporcionar energía a otras zonas del país, desarrollar las regiones donde se encuentran ubicadas las plantas generadoras; las comisiones forestales estatales; las juntas federales de mejoras materiales; las juntas locales de caminos, y el Programa Nacional Fronterizo, creado en 1961 para estimular el desarrollo comercial, educativo, industrial, de urbanización, etc., de las zonas fronterizas de México.

IV. LOS PLANES DE INVERSIÓN PÚBLICA

I. PARTICIPACIÓN DE LOS ORGANISMOS DE PLANIFICACIÓN SECTORIAL EN LA ELABORACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL DE LOS PLANES DE INVERSIÓN PÚBLICA.

La planificación realizada en México, ha sido preponderantemente planeación de las inversiones públicas, aun cuando recientemente, como se

²⁵ Carlos Medina Aullón, op. cit.

dijo, se han iniciado esfuerzos para sujetar los gastos corrientes a mecanismos de planeación. También ha quedado establecido que la Secretaría de la Presidencia, es, tal vez, el principal órgano de planeación. Está integrada por un secretario, un subsecretario, un oficial mayor, y cinco directores encargados de las direcciones generales de Inversiones, Planeación Sectorial y Regional, de Control y Vigilancia de Inversiones, y Jurídica.

Los planes anuales y a plazo intermedio de inversión pública, se formulan mediante un proceso que va de abajo arriba. Es decir, originalmente, son las distintas entidades del sector público quienes formulan los planes y programas a seguir; toca a los organismos de planeamiento hacer el estudio y análisis de dichos planes, y en su caso, mediante discusión, modificarlos o enviarlos a la Comisión Intersecretarial, con su dictamen, para que esa Comisión los revise. Finalmente, el plan de inversiones se somete a la consideración del Presidente de la República, quien lo aprueba y lo da a conocer al público por conducto de la Secretaría de la Presidencia.

Basándose en el estudio de los planes de inversión presentados por las entidades públicas, la Secretaría de la Presidencia pide su opinión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual se avoca a analizar los estudios de financiamiento, recabando, al efecto, información necesaria de los organismos públicos que efectuarán la inversión. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección de Crédito, otorgar el financiamiento acordado, y a la Secretaría de la Presidencia, con intervención de la Dirección de Vigilancia de las Inversiones Públicas y Subsidios Federales, el control de los citados planes.

II. INTEGRACION DE LOS PLANES DE INVERSION EN EL PRESUPUESTO PUBLICO.

Los presupuestos anteriores al de 1967 se formulaban con independencia de los programas de inversión. Al respecto, vale la pena citar las declaraciones del Secretario de la Presidencia, acerca del programa de inversiones del sector público para 1968: ²⁶

“De este modo, la coordinación en materia de inversiones públicas mostró claros progresos durante el último trienio, particularmente al ponerse en ejecución, por primera vez en 1967, el programa de inversión-financiamiento, que consiste en analizar de modo coordinado las inversiones proyectadas por las entidades del sector público y los medios que permitirán realizarlas, de tal manera que los recursos financieros disponibles se utilicen en forma óptima en relación a las inversiones progra-

²⁶ *Programa de Inversiones Públicas para 1968*, Dr. Emilio Martínez Manautou, Secretario de la Presidencia, *El Mercado de Valores*, Núm. 3, 15 de enero de 1968.

mas, lo que permite oportunidad, continuidad, y economía en las obras respectivas.

“También en 1967 y como consecuencia del programa de inversión-financiamiento, se dió otro paso importante al analizar los programas de inversiones: aun cuando se proyecten a plazos mayores, sólo se autorizan las inversiones que es factible llevar a cabo cada año, de acuerdo con la capacidad de las entidades del sector público. Con ello se elimina la posibilidad de diferir la ejecución de obras que por falta oportuna de proyectos, ausencia de estudios económicos, o trámites para la obtención de financiamiento, tenían que realizarse en años posteriores al de su aprobación, lo que limitaba los efectos de la inversión pública sobre la economía del país, e impedía obtener sus beneficios en la forma prevista debido al retraso en la ejecución de las obras. Al afinar los sistemas de planeación de las inversiones y efectuar estudios más completos, pudieron precisarse las sumas autorizadas que estaban en ese caso.

“Por tal motivo, en 1967 se tomó la decisión de cancelar las autorizaciones que no habían sido ejercidas y en consecuencia se otorgaron otras nuevas, mediante la selección y jerarquización de los proyectos, con el propósito de que lo programado sea precisamente lo que se realice. Así, el programa de inversiones acrecenta su eficacia como instrumento de política económica, al asegurar que las obras se lleven a cabo siempre con oportunidad y previos estudios, proyectos y financiamientos adecuados.”

V. ASIGNACION DE RESPONSABILIDADES PARA LA EJECUCION DEL PLAN

I. SOBRE LA COORDINACION Y REVISION GLOBAL DE LA EJECUCION DEL PLAN.

Como ya se dijo, las funciones generales de planeación y control del sector público están fundamentalmente a cargo de tres Secretarías de Estado, que las realizan conforme a sus respectivas atribuciones legales: a la Secretaría de la Presidencia corresponden la planeación, la coordinación y la vigilancia; a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la ejecución de la política fiscal, la elaboración y el control del presupuesto, así como el crédito público, y a la Secretaría del Patrimonio Nacional, la vigilancia y los controles específicos sobre el sector descentralizado y los bienes patrimoniales del Estado. Se presenta así un complejo sistema de planeación y control que no corresponde al esquema tradicional de un órgano central suficientemente integrado.

En materia de coordinación, la facultad última y más importante está en manos del titular del Poder Ejecutivo Federal.

Huelga decir que no existe en México una entidad central dedicada en forma especial a la coordinación y revisión global de la ejecución del plan. En la Comisión de Programación del Sector Público, órgano interno de la Secretaría de la Presidencia, en la que participa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se analizan 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 agrupado en sectores de la actividad nacional. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Dirección de Egresos), fijar las órdenes de pago para el financiamiento de los proyectos presentados. A la Dirección General de Control y Vigilancia, de la Secretaría de la Presidencia, exclusivamente por lo que a organismos descentralizados se refiere, toca constatar el adecuado manejo de los fondos disponibles. Interviene en ello, además, la Secretaría del Patrimonio Nacional, a través de la Dirección General de los Organismos Descentralizados.

En México no existen entidades de plana mayor, a nivel superior, que intervengan en el proceso de ejecución de los planes y programas. Sin embargo, cabe recordar a la Comisión de Administración Pública, órgano dependiente de la Secretaría de la Presidencia, encargada de estudiar la estructura y funcionamiento de la administración, y de proponer las reformas necesarias. De la etapa inicial de análisis y estudio —en la que se encuentra actualmente— pasará a tomar parte activa, fijando directrices relativas a organización, métodos, administración de personal, etc., en todo el campo administrativo.

En México, tanto las Secretarías y departamentos de Estado, como las demás entidades del sector público, son, precisamente, los órganos ejecutantes de los planes dentro del ámbito a ellas señalado y autorizado por sus respectivas leyes orgánicas. No hay entidades especiales dedicadas a la ejecución del plan.

II. NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA (EN TÉRMINOS DE ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS PARA EL DESARROLLO) ESTABLECIDO PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN.

El Presupuesto de Egresos de la Federación incluye, en realidad, dos tipos de presupuestos: el correspondiente al gobierno federal central, y el que corresponde al subsector paraestatal; es decir, al de los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal. El presupuesto individual de cada uno de los organismos mencionados en último término es, de hecho, autónomo, puesto que depende de los recursos propios de cada organismo. La presentación y aprobación de ambos, consoli-

dada en un solo documento final, sólo tiene efectos de control y coordinación. Sin embargo, cada organismo tiene su patrimonio propio y sus recursos no tienen como origen la recaudación fiscal del gobierno federal, salvo aquellos casos en los que el gobierno federal otorga subsidios o transferencias. Una vez aprobado el presupuesto de egresos del sector público federal por la Cámara de Diputados, y publicado en el Diario Oficial de la Federación, se controla su ejercicio por medio de una tarjeta-cuenta y un calendario de pagos. Cada entidad pública dispone de sus asignaciones mediante la expedición de documentos legales (constancias de nombramiento, órdenes de pago, etc.).

Todo el movimiento presupuestario lo maneja la Contaduría de la Federación a través de cuentas, primero registrando en "cuentas presupuestales" propiamente dichas, y posteriormente en "cuentas de balance" de la Hacienda Pública.

Por su parte, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal —exclusivamente las que consigna la Ley de Ingresos de la Federación— están obligados a concentrar en la Tesorería de la Federación todos los ingresos que perciban, cualquiera que sea el concepto que los origine.²⁷

Asimismo, en relación al financiamiento de la inversión pública mediante créditos, todo el sector público se sujeta a la aprobación previa de la Secretaría de la Presidencia y a autorización de la de Hacienda y Crédito Público, para obtener aquéllos y para suscribir títulos de crédito u otros documentos en que se haga constar obligaciones a cargo de las entidades públicas.

VI. LA PLANEACION ADMINISTRATIVA EN LA ETAPA DE EJECUCION

I. LA PLANIFICACION ADMINISTRATIVA.

Hasta ahora la planificación administrativa no se ha realizado simultáneamente con la económica y la social. Esta declaración, sin embargo, no debe tomarse en un sentido absoluto, pues la práctica en la administración pública mexicana es que en las áreas en que se ha realizado (por ejemplo, en los sectores agrícola, de irrigación, de obras públicas, educación o seguridad social), paralelamente a la planificación de dichas actividades, siempre ha existido cierta adecuación de la maquinaria y procedimientos administrativos a los propósitos del programa.

²⁷ *Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio de 1968. Diario Oficial, 29 de diciembre de 1967.*

En la actualidad, al mismo tiempo que se está trabajando para la planificación económica y social del país, se están haciendo estudios de planes y proyectos conducentes a introducir en la administración pública las reformas necesarias para su ejecución. Al efecto, existe desde hace tres años una Comisión de Administración Pública, dependiente del Ejecutivo, como parte integrante de la Secretaría de la Presidencia.

El gobierno federal se ha dado cuenta de la importancia que tiene modernizar la administración haciéndola ágil y eficaz. En su ya citada declaración, el Secretario de la Presidencia dijo:²⁸

“La Secretaría de la Presidencia, según su atribución legal y la instrucción del C. Presidente de la República, inició los trabajos necesarios para determinar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberán hacerse a su organización a fin de coordinar mejor sus actividades y acelerar el proceso de desarrollo económico y social del país; introducir las técnicas modernas de organización administrativa que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior y lograr una mejor capacitación del personal gubernamental, todo ello sin lesionar los intereses legítimos de los trabajadores al servicio del Estado, con cuya colaboración se contará para lograr los propósitos planteados.”

Y más adelante:

“Las investigaciones y estudios realizados se han expresado en un informe en el que se proponen principios fundamentales que deben regir las reformas a la administración pública y los mecanismos para ejecutarlas. Esto último es responsabilidad de cada una de las entidades del sector público y corresponde a la Secretaría de la Presidencia promover y coordinar esta tarea.”

Los estudios realizados por la Comisión de Administración Pública del Gobierno de México, incluyen, como parte principal de su contenido, el análisis detallado de las instituciones y los procedimientos existentes, se han realizado estudios para determinar su grado de eficiencia, midiéndolo en función de la programación realizada, así como su conveniencia desde el punto de vista de la planeación del desarrollo económico y social del país.

La breve existencia de la Comisión no le ha permitido extender sus análisis a todas las instituciones, y sus respectivos procedimientos.

²⁸ Martínez Manautou Emilio, op. cit.

II. ETAPAS NECESARIAS PARA ESTABLECER NUEVAS ORGANIZACIONES Y PROCEDIMIENTOS.

Cada vez que haya necesidad de crear nuevas organizaciones y procedimientos se llevan a cabo estudios precisos, a cargo de las propias dependencias del Ejecutivo, interesadas en el asunto. Esos estudios forman parte del proyecto de iniciativa que se presenta al Ejecutivo Federal, el cual es turnado a la Comisión de Administración Pública para que dictamine sobre la iniciativa.

En los casos en que es indispensable alguna disposición legislativa, la iniciativa correspondiente suele provenir del Ejecutivo —elaborada como se ha descrito en párrafos anteriores— y se presenta al Poder Legislativo para su consideración, y en su caso, aprobación. Es decir, rige el principio de que sea la función la que dé origen al nuevo organismo y no a la inversa.

En aquellas dependencias en que existen unidades de organización y métodos o su equivalente, se encarga a dichos cuerpos la determinación de los pasos necesarios para que las nuevas organizaciones y procedimientos entren en operación. Desgraciadamente, no se ha contado hasta la fecha ni con el suficiente número de estas unidades, ni con el personal necesario para equiparlas, lo cual ha creado en muchos casos problemas de carácter administrativo, especialmente en lo que se refiere a la clara determinación de líneas de autoridad, estructura organizativa y procedimientos. Puede decirse, pues, que los sistemas, procesos y operaciones en la administración pública mexicana se han ido estableciendo empíricamente en el transcurso del tiempo. De ahí que, hasta en instituciones de reciente creación, suelen efectuarse reorganizaciones sucesivas más o menos a corto plazo.

Una de las principales recomendaciones incluidas en los estudios del Comité de Procedimientos Administrativos, es la de crear en cada dependencia, principalmente de la administración pública central, cuerpos de organización y métodos encargados tanto de la elaboración de estudios previos como de la puesta en marcha de las nuevas organizaciones y procedimientos.

III. PROGRAMAS DE ADIESTRAMIENTO PARA CAPACITAR PERSONAL TÉCNICO Y DIRECTIVO.

Salvo raras excepciones, no ha existido en forma sistemática la previsión de programas de adiestramiento para capacitar personal técnico y directivo. Esta deficiencia se ha subsanado, en parte, por el cuidado en la búsqueda de personal técnico y directivo entre los elementos humanos pre-

parados por las universidades e institutos de cultura superior existentes, tanto en la capital como en la mayoría de los Estados de la República.

Además, debido a la continuidad que ha tenido la administración pública mexicana desde la época de la Revolución, prácticamente se ha creado una clase de funcionarios con capacidad ejecutiva y técnica, que permanecen en la administración, aunque no necesariamente en las mismas dependencias del gobierno federal. Se observa que los elementos capacitados llegan a tener una permanencia dentro del gobierno de 12, 15 o más años.

La creación de múltiples organismos descentralizados ha permitido también brindar mayor y mejor ocupación al elemento capacitado en la función pública y, periódicamente, cada seis años (coincidiendo con el cambio del Presidente de la República) se reproduce una afluencia de ejecutivos y funcionarios del sector descentralizado hacia las dependencias regulares del gobierno federal, y viceversa.

Como consecuencia de los trabajos de la Comisión de Administración, se prevé la elaboración de programas de adiestramiento, cumpliendo así la obligación que imponen la Constitución y la ley reglamentaria correspondiente,²⁹ para crear los medios que requiere la enseñanza de la administración pública.

IV. EL PROCESO DE PLANIFICACION Y LAS FACILIDADES ADMINISTRATIVAS PARA SU EJECUCION.

El proceso de planificación en los países en desarrollo, como es el caso de México, se encuentra apenas en sus etapas iniciales, por lo que no ha habido todavía la oportunidad ni el tiempo para relacionarlo con las facilidades administrativas que requiere la ejecución del plan. Sin embargo, en los avances en materia de planificación sí se han tomado en cuenta las facilidades económicas, financieras y técnicas. Se estima que será un fenómeno de evolución natural —impulsado por las directrices derivadas de la reforma administrativa— el que obligue a la administración pública en su conjunto, a crear las condiciones necesarias para la ejecución de planes y programas que cada vez encuentran una materialización más amplia.

La tendencia actual en el Gobierno de México, es la de prever simultáneamente al proceso de planificación, la creación de las facilidades administrativas adecuadas. Por la situación especial que actualmente existe en el país, con respecto a los ajustes e implantación de nuevos métodos, se puede decir que los factores que deben considerarse para determinar la factibilidad administrativa del plan global serán los siguientes: adecuado

²⁹ *Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado* Diario Oficial, 29 de diciembre de 1962.

cumplimiento del presupuesto por programas de manera sectorial, organización y funcionamiento de las entidades interesadas, recursos humanos con que se cuenta, facultades legales reglamentarias y sistemas de comunicación determinados.

La Comisión de Administración Pública ha tenido en cuenta la necesidad de hacer un estudio de la administración, no por ramos sino por sectores de actividad económica y social, conforme al programa del sector público para el período 1966-70. Se ha tratado, además, de abordar la planificación administrativa en algunas Secretarías y organismos importantes del gobierno federal (a nivel sectorial y bajo una directriz sectorial). Estas medidas no han sido de carácter sistemático como parte integrante de una planificación administrativa general, sino más bien como casos esporádicos condicionados por diversos factores, tales como la naturaleza de las actividades de dichas dependencias, la decisión de sus jefes superiores o la presión del público al exigir mejores servicios.

De otra parte, el sistema federal mexicano impide la intervención directa del gobierno federal en la administración de los gobiernos estatales, como consecuencia de la autonomía constitucional de estos últimos. En años recientes se ha despertado en México un resurgimiento por parte de los gobiernos de los Estados y de algunos municipios importantes del país, manifestándose principalmente en un desarrollo económico más acelerado, concomitante al aprovechamiento más intensivo de los recursos regionales.

Un buen número de Estados ha iniciado con éxito reformas administrativas de importancia y algunos se han preocupado seriamente por una planificación administrativa más o menos en consonancia con los requerimientos del avance económico.

En un país tan vasto como México, en el que existen 29 Estados, dos territorios, un distrito federal y cerca de 146 000 localidades en las que se comprenden desde las ciudades hasta los ejidos y rancherías, el progreso del planeamiento administrativo regional y local es un proceso a muy largo plazo.

V. PARTICIPACION MULTIPLE EN EL PROCESO DE PLANEAMIENTO ADMINISTRATIVO.

Dada la participación de las Secretarías y otros organismos importantes del gobierno federal, la planeación administrativa, es una realidad en México. Se espera que cada Secretaría y departamento de Estado cree una unidad de organización y métodos que tenga, entre otras, la función de estudiar, analizar y planear la actividad administrativa de la respectiva dependencia; que cada Secretaría y departamento de Estado proceda a ordenar y codificar las normas que actualmente regulan su actividad; que a base de los estu-

dios realizados, cada dependencia revise después las normas que determinan su estructura orgánica y regulan su actividad, para lograr un rendimiento óptimo; 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. Por lo que se refiere a los gobiernos regionales y locales, se espera una participación cada vez más creciente, pero no tan importante como las entidades anteriormente referidas debido a la limitación de sus recursos económicos y técnicos.

La participación del sector privado en el proceso de planeamiento administrativo se ha desarrollado con gran intensidad en los últimos años, debido a la formación de una conciencia cada vez más extendida de que la administración pública no sólo es un asunto que interesa a los funcionarios y empleados, sino que afecta a la sociedad en su totalidad. Otro factor ha influido notablemente en la participación del sector privado: la organización de éste en cámaras, asociaciones, confederaciones, etc., que al agrupar ramas sectoriales ha dado mayor consistencia a las demandas de los particulares para erigir una administración pública más eficiente y económica. Se estima que al dar prioridad en las reformas administrativas a aquellas entidades que entrañan mayor contacto con el público, la colaboración técnica será mayor, proporcionando información y capacitación a través de actividades docentes.

Como consecuencia de los estudios realizados por la Comisión de Administración Pública, localizada en el seno de la Secretaría de la Presidencia, se ha considerado conveniente llevar a cabo, a nivel macroadministrativo (es decir, análisis referido a dos o más dependencias del ejecutivo) una investigación de los sistemas, procedimientos y operaciones en la administración pública mexicana.

En el caso de las Secretarías de Estado, organismos importantes e instituciones semiautónomas del gobierno federal, se comienza a pedirles que preparen programas administrativos, basados en el análisis de sistemas, procedimientos y operaciones, como paso preliminar para su participación en la planificación administrativa global. Esta exigencia guarda relación con el grado de avance que tienen esas entidades dentro del proceso de la planificación económica y social, por lo que es muy desigual la participación de cada una de ellas en el conjunto.

Con relación a los gobiernos regionales y locales, en razón a las limitaciones que establece la Constitución de la República, no se les exige la preparación de programas administrativos detallados, ya que la planificación administrativa global no podría extenderse a entidades que por naturaleza son "libres y soberanas", según expresa el propio mandato constitucional.

No se ha llegado a determinar un procedimiento legal para regular la realización de estudios de factibilidad administrativa, como paso previo a la formulación de proyectos. En este aspecto, México se encuentra en la etapa de exigir estudios de factibilidad administrativa para la aprobación de ciertos proyectos importantes de carácter industrial auspiciados por el Estado. El procedimiento técnico que se espera sirva de base para esta regulación es la implantación de técnicas de presupuesto por programa, que actualmente se encuentra en gestación.

Tampoco existen en México entidades de administración central en materia de planificación de personal, organización y métodos. La Comisión de Administración Pública, consciente de esta deficiencia, ha recomendado su creación.

VI. OPINION DE UN EXPERTO.

Parece conveniente presentar aquí los puntos de vista de un conocido experto mexicano en relación con los problemas de la administración pública del país.³⁰ Por lo que se refiere a la planeación administrativa, el Lic. Miguel Duhalt Krauss opina que la "administración pública pone énfasis en la planeación económica y concede poca importancia a traducir los planes económicos en verdaderos planes administrativos u operativos. Por eso no hay términos de referencia en el trabajo en los distintos niveles y los planes son generalmente declarativos". Y más adelante: "Si por eficiente organización entendemos la adecuada división y distribución del trabajo en todos los niveles, aprovechando técnicas de organización y métodos, y la correcta delegación de autoridad y responsabilidad, y una fácil comunicación vertical y horizontal que asegure la indispensable coordinación de los órganos, tendremos que reconocer que en México es todavía deficiente."³¹

Manifiesta el autor que las limitaciones del análisis hacen difícil emitir un juicio acerca de si la centralización existente es "excesiva para el desarrollo", lo que no le impide agregar que es un hecho la debilidad de la administración pública a nivel estatal y municipal, y la urgencia de llevar a cabo programas de capacitación administrativa. Reconoce que, en cuanto al sistema de compras y suministros, se han tomado medidas tendientes a asegurar la moralidad en esta actividad, pero insiste en la necesidad de

³⁰ Conferencia sustentada el 7 de mayo de 1964 en el Seminario de Administración Pública de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Miguel Duhalt Krauss.

³¹ Véase también *La Administración Pública en América Latina*, Unión Panamericana, y *El Caso de México*, M. Duhalt Krauss, pp. 1 y 16.

aplicar técnicas modernas sobre procedimientos de compra, almacenamiento, suministro y transporte en todo el sector público federal.

En México, indica Duhalt Krauss, en muchos casos la decisión se toma de acuerdo con un criterio político y no con un criterio puramente administrativo. Sobre el problema de la carencia de una coordinación verdaderamente eficaz dice: "La deficiente organización, la debilidad de los gobiernos locales y municipales, la insuficiente comunicación y la falta de unidad y cohesión de los altos niveles, trae como consecuencia un bajo índice de "acción compartida". Aún no se presta la debida atención a la información hacia la opinión pública en todas las dependencias oficiales."

VII. TRES AREAS DE ESTRANGULAMIENTO.

A nuestro juicio, las dificultades y estrangulamientos que afectan más seriamente la ejecución de los planes se manifiestan en los dominios siguientes:

a) *Deficiente coordinación general de las actividades de las distintas dependencias, Secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.* El problema de la inadecuada coordinación es un factor limitante de la administración pública mexicana. En un régimen político federativo como el de México no debe olvidarse, además, la necesidad del establecimiento formal de métodos para lograr la colaboración del gobierno federal con los gobiernos estatales.

b) *Retraso en la adaptación y uso de modernas técnicas de administración y organización destinadas a elevar la productividad del trabajo, a simplificar sistemas y procedimientos, y a racionalizar decisiones.* Se advierte la necesidad de formar grupos de expertos que, además de coadyuvar a la formación de unidades técnicas, creen la disposición favorable a la idea de que son indispensables los cambios de sistemas y procedimientos y el uso de las técnicas modernas.

c) *Carencia de una óptima integración del personal de funcionarios y empleados al servicio del Estado.* Parece indispensable centralizar la administración del personal federal, y unificar los métodos de reclutamiento y selección del mismo, así como establecer un instituto de capacitación para funcionarios públicos.

VII. CONVERSION DEL PLAN EN PROGRAMAS OPERATIVOS

I. EL PLAN OPERATIVO ANUAL.

El plan operativo anual tiene como marco de referencia para su formulación el "Plan nacional de desarrollo económico y social 1966-1970". Recientemente se ha creado la Comisión de Programación, compuesta de directores y subdirectores, que se encarga de la elaboración de los planes anuales de inversión. Participan en ella la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda. La Comisión se encarga de vigilar que el gasto público de inversión se oriente en los términos que establece el "Programa del sector público 1966-1970", que constituye un anexo del Plan Nacional antes citado.

Existe el mecanismo formal para conseguir la coordinación entre los planes y los presupuestos públicos. El decreto aprobatorio del presupuesto de egresos para los años de 1967 y 1968, establece y obliga al Ejecutivo Federal a destinar al plan de inversiones de la Presidencia de la República, los excedentes de ingresos ordinarios que se obtengan sobre el presupuesto aprobado.³²

La Comisión de Programación, encargada de la elaboración de los planes anuales, establece el orden de prelación de las inversiones en función de las metas globales de desarrollo, y de acuerdo con la disponibilidad de recursos fiscales y de crédito interno y externo. La Comisión se reúne frecuentemente con los Secretarios de la Presidencia y Hacienda, a fin de darles a conocer sus puntos de vista sobre el desarrollo y cumplimiento de las metas, intercambiar ideas y sugerir procedimientos para la aplicación de instrumentos de política económica.

De hecho, el plan anual comprende solamente al sector público, pues es el único que tiene directrices concretas en el plan nacional de desarrollo. La iniciativa privada es estimulada a través de medidas indicativas (protección arancelaria, disponibilidad de crédito, estímulos fiscales, obras de infraestructura, etc.), y mediante el uso de indicadores directos e indirectos se comprueba el grado de integración del sector privado en el cumplimiento de las metas que le señala el plan nacional de desarrollo.

Los planes anuales no se sujetan a un protocolo aprobatorio formal. La Comisión de programación del Sector Público, de la Secretaría de la Presidencia, formula los planes anuales de inversión, los somete a la consideración del Presidente de la República, y los incorpora al presupuesto de egresos donde su cumplimiento es obligatorio para el Poder Ejecutivo.

³² *Presupuesto de Egresos de la Federación* (Diario Oficial, 29 de diciembre de 1967).

II. CARACTERÍSTICAS DEL PLAN ANUAL EN LO REFERENTE A SU FORMULACION Y EJECUCION.

Juzgado aisladamente, el plan anual carece de significación jurídica, pues no se ha institucionalizado. Los Secretarios de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público se limitan a informar acerca de la naturaleza, alcance y significado de los planes al Presidente de la República, quien dicta las disposiciones económicas para que se cumpla el plan del sector público por conducto de las distintas Secretarías de Estado. De hecho, el plan anual y los programas concretos de desarrollo adquieren vigencia cuando quedan incorporados en el presupuesto general de egresos de la Federación.

Se ha dicho que el "Plan nacional de desarrollo económico y social 1966-1970" constituye el marco de referencia para elaborar los planes y programas anuales. En efecto, en él se estableció una serie de metas globales de desarrollo (población, producto, consumo, inversión, importación y exportación de mercancías, balance de pagos, financiamiento de la inversión, requerimientos de fuerza de trabajo y crecimiento de la demanda).

Las Secretarías y departamentos de Estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, a su vez, formularon programas específicos que se detallaron en el anexo "Programa del sector público 1966-1970". En dicho programa se estableció que los requerimientos de inversión bruta fija en el sector público federal alcanzarían un monto de 95 000 millones de pesos en el quinquenio, y que dicha inversión actuaría como estimulante poderoso para el sector privado. El párrafo 18 del Plan Nacional establece:

"...Las perspectivas más favorables de la demanda global, derivadas del crecimiento de la inversión pública y de las políticas generales de promoción establecidas en el Plan, así como las metas sectoriales, fortalecerán y promoverán las decisiones del sector privado necesarias para asegurar la expansión deseada de sus propias inversiones y la orientación de las mismas hacia las actividades de alta prelación nacional. En el período 1966-1970 el sector privado debería realizar en total, incluida la construcción privada, una inversión bruta fija acumulada de 180 000 millones de pesos, frente a 151 000 millones de pesos en el período 1960-1965. Ahora bien, si la inversión privada no alcanzara ese nivel, el sector público haría frente a los requerimientos del desarrollo mediante medidas compensatorias adecuadas..."

La ejecución de los planes anuales operativos queda a cargo de las distintas dependencias del sector público. Existe una intervención directa de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público en lo que hace al control de la ejecución, que consiste en el refrendo o aprobación previa, la autorización financiera y la verificación de la efectiva realización de proyectos. El control indirecto se consigue a través de diversos mecanismos tales como comisiones mixtas de vigilancia, informaciones, etcétera.

Las prioridades del plan se fundan en las tendencias a corto plazo, en el comportamiento de la inversión privada y en el juicio político. Los programas simultáneos de inversión-financiamiento que habrán de aplicarse en todo el sector público facilitarán esta acción.

Hasta hace muy poco los presupuestos se manejaban en forma casi independiente de la planeación. De ahí que se hicieran varias modificaciones administrativas y legales en el sistema presupuestario para que quedara incorporado a él un proceso racional de planificación. Seguramente serán necesarias otras medidas para conseguir un acoplamiento más adecuado entre ambos procesos.

Evaluación de planes y programas

Puede afirmarse que sólo en parte existe, a nivel superior, la organización y los procedimientos necesarios para un control continuo y oportuno en las distintas fases de ejecución del plan. La continuidad y oportunidad en la realización de éste y, por lo tanto, en el propio control de la ejecución, están confiados a las mismas dependencias públicas ejecutantes.

Sin embargo, la actitud del gobierno no es pasiva ante esta situación. Como se ha declarado reiteradamente, se han venido tomando disposiciones que tiendan a conseguir la continuidad y la oportunidad en el control del gasto público de inversión: "el programa de inversión-financiamiento... consiste en analizar de modo coordinado las inversiones proyectadas por las entidades del sector público y los medios que permitirán realizarlas, de tal manera que los recursos financieros disponibles se utilicen en forma óptima en relación a las inversiones programadas, lo que permite oportunidad, continuidad y economía en las obras respectivas".

No existe en México una entidad central de control que vigile el desarrollo del plan general. Estas funciones se encuentran distribuidas entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Corresponde a la Secretaría del Patrimonio Nacional, conforme a las atribuciones que en esta materia le otorga la Ley de Secretarías y Depar-

tamentos de Estado en su artículo 7o. y en la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, ejercer la vigilancia y control de los organismos y empresas de Estado para que operen de manera económicamente rentable, de acuerdo con prácticas eficaces de administración, y para que su funcionamiento se integre a los programas nacionales de desarrollo económico. Esta misma Secretaría puede hacer revisar los sistemas de contabilidad, control y auditoría internos de tales entidades, a través de auditorías externas.

La existencia de varias entidades de control, con idéntica jerarquía administrativa, y en ocasiones con similitud de funciones, dificulta el control. De ahí que "la condición para la efectiva operancia del control estriba en la posibilidad de que las mencionadas dependencias se coordinen adecuadamente, superando anacrónicas prácticas derivadas de la persistencia de feudos administrativos y financieros en el nivel superior de la actividad gubernamental".³³

El control administrativo y contable del gasto público es función propia de la Contaduría General de la Federación, organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En esa entidad se concentran los informes y documentos que comprueban la exactitud de las erogaciones hechas conforme a las autorizaciones presupuestarias. Aún no existe un mecanismo de coordinación entre el control contable del presupuesto y la evaluación de tipo económico que los órganos de planificación, especialmente la Secretaría de la Presidencia, llevan a cabo sobre la ejecución de los planes.

Sin embargo se ha venido perfeccionando un tipo de control legislativo a posteriori que combina ambos elementos: la supervisión contable y la evaluación económica. Se trata del análisis de la Cuenta de la Hacienda Pública que realiza anualmente la Cámara de Diputados por mandato constitucional. El análisis de los legisladores versaba antes sólo sobre la exactitud de las erogaciones, pero ahora se realiza una evaluación en términos de los objetivos señalados en los planes de desarrollo que es debatida por todos los partidos políticos.

El control y vigilancia ejercidos por la Secretaría de la Presidencia es anual y permanente. La primera fase la realiza en el momento de la elaboración del plan general del gasto público e inversiones del gobierno federal, al coordinar los programas de inversión de las diversas dependencias públicas. El control permanente lo lleva a cabo en el transcurso del des-

³³ *Coordinación y Control del Sector Público Descentralizado*, Lic. Alvaro Rodríguez, Reyes, Comercio Exterior, enero de 1966, p. 15.

arrollo y ejecución de los planes, a través de la Dirección del Plan General del Gasto Público y de la Dirección General de Inversiones y Vigilancia.

La Secretaría de la Presidencia explora la posibilidad de contribuir al perfeccionamiento de la planeación del gasto público mediante la implantación de presupuestos por programas. Estos constituyen una técnica según la cual los cálculos presupuestarios se basan en programas, subprogramas y actividades, incluyendo entre otros los siguientes elementos: especificación de metas; medios que se requieren para alcanzarlas; precisión de los costos; determinación de índices de productividad y eficiencia de la acción pública; evaluación del avance anual del programa de desarrollo; adecuación de las metas y recursos disponibles e integración del financiamiento respectivo. De este modo resulta más fácil precisar la forma en que se cumplen, en magnitud y tiempo, los objetivos de desarrollo social y económico programados por el Estado.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejerce sus funciones de vigilancia en tres formas: con su participación en las Comisiones Intersecretarial y de Programación; cuando los organismos descentralizados y empresas de participación estatal gestionan u obtienen créditos (la autorización de esta Secretaría es indispensable) y en los casos en que el Ejecutivo concierte empréstitos sobre el crédito de la Nación (previa aprobación de la Cámara de Diputados), y en forma permanente durante el ejercicio de las autorizaciones y órdenes de pago a favor de las entidades públicas.

"La Contaduría de la Federación realiza una primera auditoría del ejercicio del presupuesto de la Federación, del Departamento del Distrito y de la Lotería Nacional, para que el Poder Ejecutivo entregue la cuenta pública al Congreso. La Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, no hace, en la práctica, sino revisar las mismas cuentas que ya han sido anteriormente glosadas por la contaduría de la Federación."³⁴

La intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional es permanente a través de las auditorías externas y de la inspección técnica para los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.³⁵ Con excepción de las auditorías externas, cuya oportunidad de información está garantizada, puesto que en el momento de advertir cualquier anomalía el auditor externo está en condiciones de informar, los controles estable-

³⁴ *Bases para la Planeación Económica y Social de México*, resumen y resultados del Seminario, Mauricio Carril, Ifigenia M. de Navarrete y Ricardo Torres Gaitán, Escuela Nacional de Economía de la UNAM, abril de 1965, p. 9.

³⁵ *Ley para el Control por Parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal*, Art. V.

cidos no informan con la rapidez necesaria para permitir ajustes oportunos en los planes.

De otra parte, no se han establecido en México sistemas de recolección de datos estadísticos tendientes a obtener directamente suficientes elementos para determinar de modo inmediato el mayor o menor grado de eficiencia en la ejecución del plan. Es atribución legal de la Secretaría de Industria y Comercio llevar la estadística general del país.³⁶ Esta entidad realiza dicha función a través de su Dirección General de Estadística, la que publica periódicamente gran cantidad de información económica y social: indicadores básicos de la economía, anuarios estadísticos, censos periódicos relativos a un área geográfica especial, población, agricultura, etcétera.

Además, todas las entidades públicas elaboran informes estadísticos anuales que consignan las operaciones realizadas. Por otra parte, existen organizaciones nacionales que realizan labores de información estadística de los distintos sectores de la economía nacional, entre los que se pueden citar el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Banco de México, y la Nacional Financiera. Los métodos utilizados por tales entidades no siempre coinciden en los criterios técnicos para sistematizar los datos. Cada entidad elabora sus propios anuarios e informes periódicos, a menudo con criterios propios, y ello origina a veces cierta anarquía en las apreciaciones.

En el resumen y resultados del seminario celebrado en la Escuela Nacional de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, en abril de 1965, se afirmó "que una de las limitaciones de peso para lograr un efectivo sistema de planeación económica en México, es precisamente la mala calidad de la información y de la estadística; con frecuencia las estadísticas se manejan confidencialmente en el ámbito nacional, mientras los investigadores extranjeros cuentan con toda suerte de facilidades en este sentido, lo que coloca en posición desfavorable a la publicación de investigaciones nacionales".³⁷

No se ha elaborado análisis alguno cuyo objeto exclusivo haya sido determinar en términos del plan los resultados obtenidos. En cambio, amplias informaciones estadísticas permiten conocer la marcha de la actividad económica del sector público federal y de la iniciativa privada en todas las áreas.

Las medidas correctivas de los planes no se originan en el análisis detallado de variantes, sino que resultan de apreciaciones globales acerca de la marcha de la economía del país.

³⁶ *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, diciembre de 1958, Art. XIII.

³⁷ Mauricio Carril y otros, *op. cit.*

PARTE II

El instrumento formal
de la planificación

1963

4

La proyectada Comisión Federal de Planeación¹

La decisión de crear una Comisión de Planeación es, tal vez, una de las determinaciones de mayor trascendencia que se hayan podido tomar en los últimos 25 años. Sus consecuencias para el país, positivas o negativas, son incalculables. Esta decisión plantea una disyuntiva hasta cierto punto irrevocable. La Comisión puede ser el órgano promotor de un cambio fundamental en la política económica del gobierno; los planes económicos pueden servir como instrumental que logre romper las rígidas estructuras que impiden alcanzar una tasa de crecimiento acelerado y las bases de una organización social más justa.

Es posible también, desafortunadamente, que la Comisión de Planeación surja como un órgano con funciones de asesoramiento únicamente. En este caso la Comisión operaría, de hecho, como un grupo de expertos cuya misión sería guiar la actividad del sector público y "orientar" al sector privado. La economía de México no habría de transformarse en una economía planificada, por la simple circunstancia de que un grupo de técnicos se dedicasen a formular planes económicos a corto y largo plazo. Verdaderamente grave sería confundir, de buena o mala fe, los aspectos formales de la planeación, los organismos y los planes, con la tarea de movilizar la totalidad de los recursos humanos, materiales y financieros del país para la construcción de formas sociales superiores. Si tal llegare a

¹ Este trabajo fue originalmente publicado en la *Revista Comercio Exterior*, Tomo XIII, noviembre de 1963, p. 820.

El presente trabajo discute el punto de vista teórico de la primera legislación sobre la materia. Un segundo intento fue llevado a cabo por el Sr. Vicente Lombardo Toledano, quien siendo Jefe de la Diputación en la XLVI Legislatura, propuso que se adicionara la Constitución de la República con un capítulo económico donde establecía un sistema de planificación nacional.

sucedier, es muy posible que la oportunidad de intentar cambios estructurales por métodos pacíficos se pierda para siempre.

La disyuntiva es clara: o bien la Comisión de Planeación se crea como un órgano con atribuciones y autoridad suficiente para propiciar cambios fundamentales, o nace como una más de las anodinas dependencias auxiliares del Ejecutivo.

Por esta razón, es necesario discutir ampliamente el proyecto de la Comisión de Planeación. Se equivoca el legislador al restarle importancia a la iniciativa que, en su opinión, "pretende ser tan sólo un nuevo paso adelante, en ningún modo definitivo en este proceso". Lo contrario es precisamente lo correcto; es un paso definitivo y no necesariamente adelante.

En la exposición de motivos el legislador afirma que no es necesario modificar la Constitución para conciliar los problemas de orden formal a que daría origen la planificación económica en escala nacional. Se avoca a definir los fundamentos legales de la LFP, llegando a la conclusión de que existen bases jurídicas sólidas para justificar el carácter obligatorio de la planeación para el sector público. En el Artículo 27 Constitucional encuentra apoyo suficiente para la promulgación de planes económicos que deben ser observados por el sector privado, aunque en forma espontánea. No deja de llamar la atención que el legislador haya sentido la necesidad de encontrar fundamento jurídico constitucional a lo que no sería, en el mejor de los casos, sino el cumplimiento libre y enteramente voluntario de las disposiciones del plan por parte del sector privado. A este propósito el legislador hace una afirmación sorprendente. La existencia de estos fundamentos constitucionales —dice— "nos revela que es posible superar la incongruencia aparente que representa el formular una planeación de carácter obligatorio para el sector público y otra de carácter meramente indicativo o de simple orientación para el sector privado". Lo cierto es que la incongruencia de la planeación indicativa (como se ha llamado a esta modalidad) persiste a pesar de las afirmaciones del legislador. La razón es que no se trata de una incongruencia formal como los legisladores parecen suponer, sino de la inconsistencia sustancial inherente a toda planeación de tipo indicativo. Un plan económico puede ser visto como un grupo de variables funcionales sistemáticamente relacionadas entre sí o como un conjunto de decisiones interdependientes. Esto significa que el valor de un plan nacional estriba en la ejecución simultánea de sus previsiones por los varios sectores comprendidos en él. Si un sector, en este caso el privado, no ha cumplido con las metas señaladas en el plan, se requerirá necesariamente la revisión y modificación de las metas para los restantes sectores siempre que se desee mantener la consistencia del plan.

El carácter no obligatorio de la planeación indicativa nos hace pensar que los planes nacionales operarán en la práctica como programas del gasto

público federal, adicionados con el cálculo más o menos preciso de la inversión estimada del sector privado. La intención de los legisladores parece ser la institucionalización de los procedimientos para la construcción de programas del tipo del Plan de Acción Inmediata, mas no la creación de instrumentos y esquemas que den origen a cambios fundamentales en la estructura económica y social del país.

La planeación de la economía en escala nacional exige, obviamente, la creación de un organismo con la autoridad, estructura y funciones que correspondan a la magnitud de la tarea. Vale la pena preguntarse si la Comisión Nacional de Planeación, tal como quedó diseñada en la iniciativa original o en el dictamen de primera lectura, reúne los requisitos para llevar adelante eficazmente una planeación nacional, aun de tipo indicativo. Pensamos que es posible plantear y responder la pregunta en forma objetiva, independientemente de que se acepte o no la solución indicativa como la más adecuada a los problemas nacidos del desarrollo del país.

En la exposición de motivos de la iniciativa de LFP, el legislador deja entrever un problema que de no solucionarse con antelación a la creación de la Comisión de Planeación, podría originar la parálisis casi completa de la misma. Se trata de la yuxtaposición de funciones. En la actualidad son varios los textos legislativos vigentes y los organismos públicos con atribuciones en materia de desarrollo económico y de elaboración de programas de inversión. La primera tarea que se impone es, por tanto, la conciliación de los diversos instrumentos jurídicos que se avocan a problemas de desarrollo y planeación. La legislación sobre planificación económica debe formar un cuerpo de disposiciones coherentes. En segundo término, es necesario atacar la grave cuestión de la duplicación de atribuciones. Existen casos relativamente simples, tal es, por ejemplo, el de la Comisión Intersecretarial de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda. Según el Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de marzo de 1962, la Comisión Intersecretarial que mediante él se establece, tiene entre otras las siguientes funciones: "PRIMERO: . . . formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país a corto y largo plazo". "TERCERO: La Comisión calculará, además, el monto, la estructura y el financiamiento del gasto y de la inversión nacionales, necesario para que el desenvolvimiento del país se realice con un ritmo satisfactorio, . . . etc." Suficiente es señalar las anteriores atribuciones de la Comisión Intersecretarial, para darse cuenta que una vez instalada la Comisión Nacional o Federal de Planeación, aquélla deberá necesariamente desaparecer o absorberse dentro del aparato técnico de esta última.

Existen otras instancias de sobreposición de funciones, que son de mayor gravedad. El caso particular más notable es el conflicto de compe-

tencia que se crearía entre la Secretaría de la Presidencia y la futura Comisión de Planeación. Del examen cuidadoso de las atribuciones que a la Secretaría de la Presidencia otorga el Artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se desprende la conclusión de que aquella dependencia y la Comisión de Planeación prácticamente se excluyen una a la otra.

Las comisiones unidas revisoras de la iniciativa de LFP, desvirtuaron su intención original, rechazando el carácter nacional que se pretendía dar a la planeación para restringirlo al ámbito de planeación económica del sector público federal.

La Comisión de Planeación deja de ser nacional para convertirse en federal y, en consecuencia, otro tanto sucede con el plan de desarrollo que sólo obliga, según el artículo 12 de la iniciativa dictaminada, a las dependencias federales. La Comisión Federal de Planeación concebida en semejantes términos, resultaría un organismo inútil y superfluo, porque para la elaboración, revisión y control de un Plan Federal de Desarrollo Económico no se necesitan funciones diversas a las atribuidas a la Secretaría de la Presidencia ni mucho menos un órgano distinto.

Categoricamente se puede afirmar que en el marco actual de la administración pública, un nuevo organismo de planeación de las actividades económicas del sector público federal, sería redundante.

La organización federativa de nuestro país impone otras restricciones formales a una efectiva planeación económica. Los planes nacionales no pueden ser obligatorios para las autoridades estatales y municipales. El camino a seguir será, según se señala en la exposición de motivos, el de una coordinación voluntaria. El gobierno federal tiene medios de presionar a las autoridades estatales y municipales para obtener su conformidad con las disposiciones del Plan, pero es preciso que la LFP establezca los mecanismos para facilitar esa coordinación en las diversas etapas de su elaboración y ejecución. La iniciativa de la LFP hace mención pasajera del problema estableciendo que cuando así lo deseen los gobernadores de los Estados, la subcomisión de financiamiento les prestará su colaboración técnica para coordinar los planes de desarrollo económico-social de sus entidades, con el plan nacional. Las comisiones dictaminadoras, en su primera lectura, suprimieron toda referencia a la necesidad de armonizar las actividades del gobierno federal con las de las treinta entidades federativas. Más aún, en forma limitativa restringieron la esfera de aplicación del plan al sector público federal, poniendo de relieve claramente que su concepto de planeación económica no va más allá de la idea de coordinación de inversiones y de la programación del gasto federal.

Es interesante considerar cómo han manejado otros países esta situación. La Comisión de Planificación de la India, previa la integración de los

materiales preparados por las subcomisiones sectoriales, solicita de los ministros del gobierno, central y de cada uno de los Estados federales, planes y estimaciones detalladas sobre sus respectivos programas de desarrollo. Mediante un procedimiento iterativo de discusión se eligen los proyectos que quedarán incluidos en los planes estatales y los proyectos, mucho más limitados en número, que serán "patrocinados" por los ministerios del Gobierno Central. De esta manera se intenta ampliar al alcance de los programas estatales y conseguir un más alto grado de coordinación entre los mismos. Las facultades de la Comisión de Planificación de la India en esta materia se extienden a problemas de financiamiento. Los proyectos propuestos por los Estados para ser incluidos en el plan anual, son cuidadosamente discutidos en la Comisión con el propósito de establecer límites a los varios renglones del presupuesto y topes a las diversas partidas que los integran.

Independientemente de los procedimientos administrativos concretos que se utilicen para coordinar programas de desarrollo estatales con los del gobierno federal, queda fuera de discusión la necesidad de integrar las actividades de las dos esferas del sector público al nivel de la planeación nacional.

En forma expresa se dice en la exposición de motivos que la Comisión de Planeación no debe tener funciones ejecutivas de ninguna naturaleza. No se aducen argumentos en favor de ese punto de vista, pero es lógico pensar que el legislador tomó en cuenta en este caso, únicamente, precedentes extranjeros de países altamente industrializados. En efecto, tanto el Comisariado General del Plan Francés, como la Oficina Central de Planeación de los Países Bajos y el Consejo Nacional de Desarrollo Económico de Gran Bretaña, son organismos sin funciones ejecutivas. Sin embargo, los países en desarrollo que han tenido mayor éxito en la planificación de su economía, han considerado indispensable otorgar cierto grado de autoridad ejecutiva a las agencias de planeación. Esta autoridad ejecutiva consiste, en primer lugar, en facultar al órgano de planeación para decidir tanto la prioridad como el financiamiento de los proyectos de desarrollo. Sin la previa autorización de la Comisión, ninguna dependencia local, estatal o central puede obtener la asignación de fondos para sus proyectos. En segundo lugar, la Comisión tiene facultades para vigilar directamente, a través de sus órganos propios de supervisión, la ejecución del plan en sus diversas etapas.

Es necesario referirse brevemente al problema de la composición de la Comisión de Planeación. Tanto en la iniciativa como en el dictamen de la LFP, se establece que la Comisión estará integrada por nueve miembros designados libremente por el Presidente de la República. Originalmente se señalaba el requisito (que no es tan ingenuo como parece), que cuando

menos cuatro de los miembros fuesen expertos en materias económicas. No es fácil convencerse, sin embargo, de que ésta sea la solución más adecuada.

La magnitud de las tareas de planeación en las llamadas economías mixtas, exige que la Comisión goce de gran influencia y prestigio dentro de la administración pública y ante la opinión pública general. Para conseguir este objeto es indispensable que, además de la incuestionable calidad técnica de sus expertos, los miembros de la Comisión sean ministros de Secretarías clave, directores de agencias de desarrollo, banca central u hombres públicos con una vasta experiencia política y administrativa.

Un Comité de Planeación constituido únicamente por técnicos de tiempo completo, se asemejaría más en su operación a un consejo que a un órgano central de planeación. Sin la participación de algunos ministros y administradores, el consejo de expertos operaría en un vacío político. Aunada a esta consideración está otra tal vez de mayor peso: la elaboración y ejecución de un plan económico nacional requiere la estrecha cooperación de las diversas dependencias gubernamentales que manejan directamente problemas económicos.

Los comentarios anteriores no agotan, directamente, las observaciones que podrán formularse en relación con el proyecto de LFP; pero son cuestiones de importancia decisiva para su éxito, que, independientemente de la aprobación del proyecto de ley, modificado o no, deben resolverse con claridad y en el sentido adecuado, si efectivamente se desea planear la economía nacional. Las alternativas de solución son múltiples, y muchas de ellas pueden rendir los frutos esperados; en cambio, dejar tales problemas sin solución —con la esperanza de que desaparezcan por sí mismos— es un camino que sólo puede llevar al fracaso de estos esfuerzos, de tan alto valor para el país en el momento actual.

El Organo Central de Planeación¹

I. LA PLANEACION EXIGE REFORMAS ADMINISTRATIVAS.

Las técnicas de la planeación económica son en la actualidad, parte integrante de la política gubernamental de un gran número de países, tanto socialistas como no socialistas. Han quedado atrás, por inconsistentes, los argumentos sobre la posibilidad de planificar la economía dentro de un marco de instituciones democráticas. La planeación económica contribuye a dar mayor orden y concierto a la utilización y distribución de los recursos de un país, independientemente de su estructura constitucional y de la ideología política seguida por sus gobernantes.

Las técnicas de planeación en sus múltiples aspectos de estudio, abren importantes campos a la investigación. Naturalmente, ha existido una intensa preocupación por explorar las aplicaciones de estas técnicas a los problemas de desarrollo. Una copiosa bibliografía sobre problemas metodológicos de planeación ha sido acumulada en corto tiempo. Sin embargo, un aspecto importante de la planeación no ha recibido la misma cuidadosa atención. Nos referimos al problema de la organización administrativa dentro de la planeación económica.

La experiencia ha mostrado, en repetidas ocasiones, que para que las actividades económicas de un país se desenvuelvan de manera racional es insuficiente contar con un plan de desarrollo. No son pocos los países de Asia, Africa y América Latina que han elaborado planes de desarrollo, técnicamente adecuados, pero, a pesar de ello, sólo han podido ser llevados a la práctica en una mínima parte. Peor aún, algunas veces los planes

¹ Este trabajo fue publicado originalmente en el libro *Bases para la Planeación Económica y Social de México*, Siglo XXI Editores, S. A. 1966, p. 97.

quedaron convertidos en documentos de carácter tan confidencial que nunca han abandonado las oficinas de los expertos.

Afortunadamente, no es necesario considerar estas situaciones extremas para reconocer que, en la práctica, uno de los problemas que dificultan más la ejecución de los planes de desarrollo, es la carencia de adecuados mecanismos administrativos.

En política, pocas decisiones pueden tener un efecto mayor sobre la estructura de la administración pública como la de planear la economía del país. Tal decisión significa, en primer término, extensión del contenido de las atribuciones estatales. La actividad del Estado no puede considerarse con el enfoque tradicional que separa a la colectividad en dos esferas de actuación: la de los particulares y la del Estado. El planear deriva, necesariamente, hacia la acción conjunta, es decir, hacia la colaboración múltiple para el logro de objetivos aceptados por la colectividad. Resultaría absurdo abrazar la noción de una economía sujeta a planes generales de desarrollo y al mismo tiempo tratar de establecer, a priori, límites a la intervención estatal en la economía. En síntesis, la decisión de adoptar técnicas de planeación económica lleva, en sí, la idea de una adición al contenido de las atribuciones del Estado.

El carácter de la planeación que adopten las autoridades políticas, determinará la amplitud y profundidad que deberán sufrir las reformas del aparato administrativo. Sin embargo, el solo hecho de crear un organismo central de planeación representa, por sí mismo, una modificación importante a los sistemas administrativos existentes. Será menester, por ejemplo, determinar el lugar, dentro de la estructura jerárquica, que habrá de corresponder al nuevo organismo; se señalarán la competencia y autoridad que le corresponden; será menester establecer las relaciones entre el órgano de planeación y el resto de las dependencias del sector público y, finalmente, habrá necesidad de definir la estructura interna del órgano de planeación así como su integración.

Por otra parte, los nuevos procedimientos administrativos dictados por la planeación pueden adquirir gran complejidad. En la etapa de elaboración de los planes, será necesario el establecimiento de sistemas expeditos para obtener información de múltiples fuentes, tanto oficiales como particulares. Los planes parciales y proyectos de desarrollo, elaborados por las distintas dependencias del sector público, quedarán sujetos a un riguroso procedimiento de elaboración, antes de ser presentados ante el órgano de planeación en una fecha determinada; a fin de ser coordinados con otros planes parciales y para su revisión y modificación. En la etapa de ejecución del plan es indispensable diseñar procedimientos de vigilancia y supervisión, ya que parte del éxito que pueda obtener un programa de desarrollo, depende de los sistemas de vigilancia y supervisión en la ejecución, así como la

flexibilidad de éstos, con la mira de facilitar ajustes y modificaciones al plan original, a medida que las circunstancias lo requieran.

En un régimen político federal, es necesario pensar en establecer, formalmente, métodos para obtener la colaboración del gobierno federal con los gobiernos estatales. Independientemente de la solución que se dé al problema constitucional, en lo que se refiere a la participación obligatoria de los gobiernos estatales en los planes de desarrollo, es indispensable que en el aspecto administrativo se establezcan sistemas de coordinación entre ambas esferas del sector público.

La planeación económica tendrá carácter nacional, si se establece con un alto grado de colaboración y participación de los gobiernos de las entidades con el gobierno federal. Para ello, es imprescindible diseñar eficaces procedimientos administrativos, y ha de recordarse que, si bien es cierto, por una parte, que la colaboración como fenómeno administrativo depende de una disposición del ánimo y de una actitud mental determinada, por la otra, es requisito sine qua non el establecimiento de procedimientos institucionales que la hagan viable y que faciliten las reformas internas dentro de las dependencias de la administración pública federal.

De diversa índole e importancia son las reformas requeridas. Mencionaremos en forma general la naturaleza de algunas de ellas: un problema que debe atacarse en todos los niveles jerárquicos del aparato gubernamental es el de la coordinación de actividades, esto es, mejorarlas dentro de las distintas dependencias, Secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas públicas. En un esquema de planeación nacional, resulta inadmisibles que las dependencias del Ejecutivo operen con autonomía casi absoluta y sin el menor interés de cooperar en la realización de empresas conjuntas. La búsqueda deliberada de métodos que faciliten esta colaboración, en los diversos órganos del sector público, debe ir precedida por una investigación de carácter general que determine la eficacia de la estructura del Poder Ejecutivo Federal, para tratar de establecer si existe una adecuada división de trabajo entre las dependencias del Ejecutivo; si las funciones y las atribuciones de cada una de ellas forman una unidad lógica y coherente; si no existe duplicidad en las funciones o invasión de atribuciones y, finalmente, si no hay la posibilidad de fusionar varias dependencias (inclusive Secretarías de Estado), en una sola unidad, o si parece necesaria la creación de nuevos organismos.

La racionalización administrativa es necesaria dentro de cada una de las dependencias del sector público. La elaboración de "organigramas funcionales" y manuales de organización, la simplificación de métodos y sistemas, los estudios de flujo de trabajo, la mecanización del trabajo en las oficinas, la definición técnica de las funciones en todos los niveles, son todas ellas tareas de reorganización administrativa cuya ejecución es inaplazable.

Al adoptar técnicas de planeación, estamos en el momento idóneo para llevar a cabo otro tipo de reformas administrativas, más ambiciosas y trascendentales, aunque de similar urgencia a las señaladas anteriormente. Mencionaremos algunas de ellas: intentar la creación de un servicio permanente de funcionarios públicos; en la mayoría de los países avanzados esta institución ha sido una marca de madurez administrativa y política. No es ni siquiera discutible el grave perjuicio que sufre la administración pública, y por ende el país, con la renovación que, inexorablemente, se efectúa cada seis años en los cuadros de funcionarios. Deben quedar establecidas las bases para que en el futuro se disponga de un servicio permanente de funcionarios públicos, tal como existe en la mayoría de los países europeos.

Otra reforma de importancia sería centralizar la administración del personal federal. Es notorio que cada una de las dependencias —y aun cada una de las direcciones de una misma dependencia— actúa en forma autónoma y con criterios propios en materia de personal. Las políticas de personal deben ser uniformes para toda la administración pública federal; lo mismo que los métodos de reclutamiento, selección, compensación, promoción, etc., que deben ser idénticos para todos los organismos públicos. Particular atención merece el capítulo del reclutamiento y la selección del personal federal. Es necesario que la selección, sea objeto de los más rigurosos procedimientos técnicos para garantizar la imparcialidad en los nombramientos y la capacidad de los candidatos seleccionados. Debe pensarse, asimismo, en establecer, por lo menos, dos organismos semiautónomos para la selección de personal, es decir, una oficina para la selección de funcionarios y otra para la selección del resto de los empleados. Se requiere también, el establecimiento, mediante un sistema técnico y simple, de las categorías en los puestos públicos, que sustituyan a las actuales categorías enunciativas.

Finalmente, es preciso mencionar el problema del adiestramiento y la capacitación de empleados y funcionarios públicos, que cada vez se hace más necesario en un país como el nuestro. Sería de utilidad innegable, la creación de un instituto de capacitación, similar a la Escuela Nacional de Administración que funciona en Francia.

El simple planteamiento de los anteriores problemas, revela la magnitud de las reformas administrativas que, en cierto modo, son inherentes a la decisión de planear las actividades económicas del país. Es menester aprender de la experiencia de otras naciones que han encontrado, en la falta de planeación administrativa, el más grave obstáculo a la eficaz ejecución de sus programas de desarrollo económico. En el primer plan quinquenal de Paquistán los expertos observaron lo siguiente:

La maquinaria administrativa necesita ser reorientada hacia las tareas de desarrollo social y económico. Es preciso reorganizarla, tanto mejorando su calidad como incrementándola en tamaño. Su estructura debe ser revisada para conseguir que el desarrollo económico y social sea su meta principal.

Más adelante se decía:

En las primeras fases de la planeación, la ineficacia del aparato administrativo operará como el impedimento más serio en la utilización racional y económica de los recursos naturales y financieros. En la práctica el éxito de la ejecución de programas económicos y sociales estará determinado más que nada por la capacidad de la organización administrativa y técnica.²

II. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL LUGAR Y UBICACION DEL ORGANISMO CENTRAL DE PLANEACION.

La premisa inicial que debe asentarse, para los efectos de este trabajo, se refiere a las modalidades de una planeación indicativa. Supongamos una economía en desarrollo en la que el sector privado es dominante, pero en la cual el sector público desempeña un papel clave en cuanto a fomentar el crecimiento y una economía cuyo principal mecanismo, para la asignación de recursos, es el mecanismo de los precios, pero donde existen interferencias institucionales con el libre juego de las fuerzas del mercado.

Probablemente, la primera cuestión que conviene considerar, es el tipo de estructura que ha de tener el organismo central de planeación. Naturalmente, el particular contexto político, económico y social en el que el proceso de planeación se desenvuelve, condicionará, en gran medida, la estructura y jerarquía de la agencia de planeación.

En aquellos sistemas económicos, cuyo proceso de planeación está destinado a reemplazar el mercado, parcialmente al menos, en cuanto a sus funciones de asignar recursos, y no meramente a operar como "guía" de las actividades del sector privado, la práctica más usual es crear el organismo central de planeación como una comisión o comité independiente. Las oficinas técnicas anexas se mantienen, de este modo, alejadas del engranaje pesado del aparato ministerial.

Las tareas de la planeación imponen la necesidad de que la comisión o comité goce de prestigio técnico y sea influyente dentro de la administración pública. Es necesario, que formen parte de esa comisión, hombres de prestigio y ascendiente: ministros, directores de organismos públicos, de

² *Government of Pakistan, Planning Board: The First Five Year Plan*, vol. I, pp. 100ss., Karachi, 1955.

agencias de desarrollo económico, expertos de alto nivel y funcionarios con vasta experiencia política y administrativa. Las funciones secretariales pueden ser desempeñadas por el director de las oficinas técnicas.

En la India, el presidente de la comisión es el Primer Ministro. El Ministro de Planificación actúa como Vicepresidente; están adscritos a la comisión cuatro miembros más cuyas actividades, dentro de la comisión, ocupan íntegramente su tiempo; por ley, los Ministros de la Defensa y de Hacienda ocupan un lugar en la misma. Recientemente, el consejero de estadística del gabinete ha sido nombrado miembro permanente de la comisión. El secretario del gabinete es, al mismo tiempo, secretario de la comisión y director de las oficinas técnicas. De esta manera, queda asegurada una coordinación efectiva entre la comisión y el gobierno. Otros países han seguido el sistema establecido por la India; entre ellos Paquistán, Filipinas e Indonesia; otro tanto sucede en países del campo socialista. El director de "Gosplan" (el órgano central de planificación soviético), es el vicepresidente del Consejo de Ministros de la URSS, en tanto que el subdirector es ministro de la Unión.

No todos se encuentran de acuerdo con el punto de vista, según el cual, secretarios de Estado, o ministros, sean miembros de la comisión de planeación; dicha oficina de planeación, se afirma, deberá estar constituida por un grupo de expertos que investiguen con criterio independiente los problemas del país y puedan preparar y recomendar soluciones sin estar sujetos a las necesidades diarias de la administración pública. Para que la comisión esté en posibilidad de proporcionar una auténtica asesoría independiente, se argumenta, será indispensable que su organización y estructura sean independientes. El carácter de estricta asesoría con que debe operar la comisión se pierde cuando algunos ministros forman parte integrante de la misma. Una decisión en la que ellos tomen parte como miembros de la comisión de planeación, que más tarde habrán de considerarla en su calidad de ministros de Estado, será una decisión prácticamente definitiva.

Los argumentos en sentido opuesto no son menos valiosos. Una oficina de planeación integrada por expertos, sin conexión con los mecanismos ordinarios de la administración pública, no sería parte efectiva dentro del aparato gubernamental, sino que desempeñaría las funciones de asesoría técnica. Un organismo así, operaría aisladamente y estaría en peligro de no tomar en cuenta criterios de orden práctico, indispensables para que el plan fuese factible. Un grupo de expertos en planeación, que se mantenga totalmente separado de la operación normal de la administración pública, será ineficaz porque sus recomendaciones no tendrán el tono programático que las pueda transformar en recomendaciones viables. Además, se dice,

la presencia de secretarios de Estado en una comisión de planeación, no impide necesariamente que los puntos de vista de la comisión tengan la imparcialidad requerida.

A. Ubicación de las Oficinas Técnicas.

No parece aconsejable, que las oficinas técnicas de la comisión queden localizadas directamente dentro de una determinada Secretaría o de una dependencia ejecutiva en particular. Existiría la posibilidad, en tal caso, de que los puntos de vista técnicos de los expertos se inclinaran favorablemente hacia los criterios oficiales sustentados por la Secretaría de la cual dependen. El comisario general del plan francés, P. Massé, ha dicho:

El plan debe su éxito en gran parte al carácter extradepartamental de su posición dentro de la maquinaria administrativa. El comisariado general está asignado, en principio, al Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos. Sin embargo, no dependen de este departamento; su posición sigue siendo independiente. Esto permite al comisario general continuar actuando como conciliador entre los departamentos.³

Es muy posible, que si la comisión de planeación tuviese una jerarquía semejante a la de una Subsecretaría o una dirección (actuando desde dentro de alguna Secretaría de Estado), su status administrativo y su importancia dentro del aparato gubernamental fueran obstáculo serio para llevar adelante las delicadas tareas de la planeación. Habría pocas dependencias del ejecutivo federal, o del gobierno central, dispuestas a someterse a la política de coordinación propuesta por un organismo jerárquicamente inferior. Además de lo anterior, cabe preguntarse si algún ministro o secretario de Estado estaría en disposición de hacer a un lado sus correspondientes responsabilidades ministeriales, para dedicarse íntegramente a las labores de planeación.

Otra vertiente que debe explorarse, es la conveniencia y ventaja que representaría organizar las oficinas técnicas de la comisión de planeación como una nueva Secretaría de Estado.

Por ahora, señalaremos algunos argumentos que se pueden esgrimir en apoyo de este punto de vista: una Secretaría de planeación facilitaría la vigilancia minuciosa y detallada de las diversas fases de ejecución del plan; muy positivo resultaría que las oficinas de planeación, organizadas como en una Secretaría, tuviesen la posibilidad de evitar interferencias, para gozar de independencia de criterio y del necesario prestigio político. Sin embargo, un organismo de esta clase tropezaría, probablemente, con serias

³ PEP; *French Planning*; Londres, agosto de 1961, p. 213. Conferencia sustentada por Pierre Massé, comisario general del plan.

dificultades para lograr la coordinación política del resto de las Secretarías de Estado. Entre las instituciones, como entre los hombres, quienes son iguales en jerarquía no es fácil que coordinen sus actividades, sin que surja entre ellos, generalmente, un problema de precedencia y de autoridad; de aquí, que una forma de resolver el problema de la coordinación para la planeación, sea otorgar preeminencia jerárquica a la Secretaría de Planeación o al ministerio que desempeñe estas funciones. Es útil traer a consideración el ejemplo de la Tesorería británica para ilustrar lo que se está intentando señalar. La Tesorería británica ocupa, indudablemente, una posición de primus inter pares con respecto al resto de los organismos de la administración pública. No sólo tiene la responsabilidad básica de coordinar la política económica con todas las dependencias de Estado, sino que además posee autoridad para sancionar los presupuestos parciales de todas y cada una de las Secretarías antes de que sean sometidos a consideración parlamentaria. La preeminencia política y administrativa de la Tesorería británica es de orden constitucional.⁴

Serías desventajas pueden desprenderse, sin embargo, de la organización de las oficinas técnicas de planeación a la manera de una Secretaría, pues se argumenta que:

Estaría sobrecargada de responsabilidades administrativas y ejecutivas y como consecuencia no podría desempeñar eficazmente sus funciones básicas de investigación, análisis, asesoramiento y coordinación. Siendo una Secretaría, probablemente se vería arrastrada al juego político y a la controversia (particularmente dentro de una organización constitucional federativa), con el consiguiente detrimento de su calidad como organismo técnico.⁵

A pesar de los inconvenientes posibles de esta forma de organización, varios países la han puesto en práctica. Podríamos mencionar, entre otros, los siguientes: Afganistán (Ministerio de Planeación), Birmania (Ministerio de Planes Nacionales), Ceilán (Departamento de Planeación Nacional) y otros.⁶

Entre las soluciones más aceptables en el problema organizativo, ya apuntadas en un principio, está la de integrar las oficinas técnicas de planeación no como una secretaría especial y menos aún como dependencia de alguna de las ya existentes, sino como un órgano de elevada jerarquía,

⁴ Véase: *Central Administration in Britain*, Mackenzie y Grove, Longmans, Londres, 1961. HMSO: *Control of Public Expenditure*, Cmnd. 143, Londres, 1961.

⁵ *Government of Pakistan, Planning Commission: The First Five Year Plan (1955-1960)*, Karachi, vol. I, cap. VI.

⁶ Naciones Unidas: *Administrative Machinery for Planning in the ECAFE Region*, Economic Bulletin for Asia and The Far East, vol. XII, núm. 3, diciembre de 1961.

que responda directamente a la presidencia o al gabinete, según el caso. Este método parece tener las ventajas de la organización ministerial, evitando sus principales fallas. Sin embargo, en materia de administración pública, es siempre difícil hablar de "la mejor solución" a los problemas; la respuesta que dentro de un cierto contexto institucional puede parecer eficaz, en otro ambiente es posiblemente inoperante.

B. Naturaleza de las Funciones del Órgano de Planeación.

Otra cuestión que importa dilucidar, es el problema de si el órgano de planeación debe tener funciones de asesoramiento, exclusivamente, o si debe corresponderle cierto grado de autoridad operativa que facilite el cumplimiento de su responsabilidad. Sería poco afortunado tratar de responder a esta cuestión en forma dogmática, afirmando a priori, que bajo ninguna circunstancia debe el órgano de planeación ir más allá de una mera función de asesoría y consejo. Naturalmente, es atractiva la posición del experto en planeación, de limitar su responsabilidad a presentar, ante la autoridad política un abanico de alternativas, para que sea ésta quien tome la decisión, elija una de ellas y proceda a su ejecución. Debe reconocerse, sin embargo, que la autoridad del órgano de planeación es función de un complejo de circunstancias: el tipo de planeación económica que se intenta, el grado de desarrollo, el contexto social y político en el que interviene el proceso de planeación, y otros factores semejantes, condicionan en conjunto la particular relación en que se encuentra el órgano de planeación frente al resto de las instituciones de la administración pública.

En general, puede afirmarse que un organismo con facultades para asignar o recomendar la asignación de recursos materiales o financieros, experimentará la tendencia a acrecentar su autoridad más allá de los límites de una pura función de asesoría; la tendencia será más acentuada en los países en desarrollo, donde los procedimientos y usos de la administración pública no están todavía profundamente enraizados en la tradición. Un ejemplo notable del fenómeno que se señala, lo tenemos en la Comisión de Planeación de la India, que en diversos períodos ha asumido funciones ejecutivas; por ejemplo, la dirección general de proyectos de desarrollo, la supervisión de programas de mejoramiento de comunidades rurales (Community Development Programme), etc. Ciertamente, no todos los funcionarios públicos de la India han visto con buenos ojos la forma como la Comisión de Planeación ha ido concentrando facultades ejecutivas. Hace algunos años esta inquietud fue lo bastante intensa como para dar origen a una investigación parlamentaria.⁷ El Comité Parlamentario creyó

⁷ *Estimates Committee Report: Planning Commission, Lok Sabha (House of Parliament), Nueva Delhi, abril de 1958.*

conveniente recomendar que la Comisión quedase constreñida a su función original de estricta asesoría. Sin embargo, observadores atentos al experimento de planeación india, entre los cuales pueden citarse a John P. Lewis y Gunnar Myrdal,⁸ coinciden en afirmar que gracias a la enorme autoridad técnica y el prestigio de la Comisión de Planeación, los intentos de este país han seguido avanzando con éxito.

C. Alcance de las Decisiones del Órgano de Planeación.

Cuando menos en tres importantes áreas, existe el problema sobre si la agencia central de planeación debe tener autoridad decisiva y no únicamente funciones de asesoría económica. Esas áreas son:

- a) Aprobación de proyectos específicos;
- b) Establecimiento de prioridades para el financiamiento de proyectos aprobados;
- c) Supervisión y "control" de la ejecución del plan en sus diversas etapas.

Un aspecto fundamental en la ejecución de planes económicos, es la estricta coordinación de los programas de inversión, tanto de los organismos del sector público como de las industrias clave del sector privado. En teoría, ningún proyecto del sector público debería iniciarse, bien que pertenezca al gobierno central, a las empresas públicas o a los gobiernos locales, sin la previa aprobación del órgano central encargado de planear el desarrollo. En los países socialistas ésta es una de las funciones más importantes de la agencia central de planeación; de igual modo, algunos gobiernos de países occidentales han centralizado la función de coordinación de inversiones y asignación de prioridades. Las atribuciones conferidas a la Tesorería británica son un ejemplo de esta última instancia:

En principio, debe obtenerse aprobación específica de la Tesorería en los casos siguientes:

- 1) Para cualquier nuevo proyecto, aun cuando no implique un gasto adicional en el presupuesto del Departamento o Ministerio correspondiente.
- 2) Toda propuesta que implique un gasto adicional, para un proyecto que la Tesorería aprobó ya.

⁸ *Indian Economic Planning, in its Broader Setting*, Gunnar Myrdal, conferencia publicada por el gobierno de la India. *Planning Economic Development*, J. P. Lewis, E. Hagen (ed.), Irwin, 1963.

- 3) Proyectos a largo plazo que comprometan al gobierno a invertir fondos durante varios años.
- 4) Proyectos que envuelvan particular dificultad.⁹

Todo parece indicar que una comisión de planeación, que dependa directamente del jefe del gobierno y localizada en forma independiente de las Secretarías o departamentos de Estado, estará en condiciones favorables para centralizar las funciones de coordinación de inversiones y establecimiento de prioridades. La centralización de esas funciones sería una instancia en la cual la comisión de planeación estaría actuando con autoridad decisiva y no sólo con facultades de asesoramiento.

Por lo que concierne a la dirección de los proyectos aprobados, tal vez no debería facultarse a la comisión de planeación para actuar con autoridad operativa de ninguna clase. La razón es que, simplemente, no estaría capacitada para hacerlo ni contaría con la experiencia y el personal requerido. Sin embargo, el intercambio de información y las consultas sobre el desenvolvimiento de la ejecución del plan, se establecerían regularmente a varios niveles, con cada una de las Secretarías que tomaran parte en la ejecución de los mismos.

La carencia de facultades de dirección, por parte de la agencia de planeación, no significa que ésta se encuentre libre de la responsabilidad de evaluar el progreso en la ejecución del plan. De hecho, la agencia no podrá continuar con su tarea de planeación sin la evaluación constante de resultados, el señalamiento de retrasos y obstáculos y la formulación de recomendaciones alternativas para corregir las desviaciones. En opinión de los expertos de las Naciones Unidas, se debe conceder máxima importancia a la tarea de diseñar un sistema adecuado de informes periódicos, que permitan apreciar los resultados obtenidos y sirvan de base para hacer los necesarios ajustes del plan.¹⁰

Algunos países con experiencia en planeación económica, han decidido establecer organizaciones independientes de la agencia de planeación, encargadas de evaluar el progreso en la ejecución del plan. En Paquistán, la supervisión de la ejecución del plan ha sido conferida a un organismo nuevo, La División de Proyectos, que opera bajo la autoridad del Comité Económico del gabinete y en colaboración con los ministerios centrales, los gobiernos provinciales y, desde luego, la propia Comisión de Planeación.¹¹

⁹ Mackenzie y Grove: *op. cit.*, p. 395.

¹⁰ Naciones Unidas: *Administrative Machinery for Planning in the ECAFE Region* Economic Bulletin for Asia and the Far East, vol. XII, núm. 3, diciembre de 1961.

¹¹ *Government of Pakistan, Planning Commission: The Second Five Year Plan (1960-1965)*, vol. I, cap. VI, Karachi, 1960.

El señor Jruschiev, en su informe anual al Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética, en noviembre de 1962, propuso la formación de una organización mixta, en la que interviniera el Estado y el partido, cuya función sería comprobar la ejecución de las políticas administrativas y económicas en todos los niveles.¹²

Una organización independiente, cuya responsabilidad exclusiva sea la supervisión, parece ser solución aceptable en aquellos sistemas en los que la agencia de planeación tenga la doble función de formular los planes y ponerlos en ejecución. El sentido común exige, en verdad, que la agencia de planeación no sea juez y parte en la realización de sus tareas. Sin embargo, en aquellos países en los cuales el órgano planeador opera fundamentalmente como un grupo de asesoría, la creación de una organización distinta cuyo objeto fuese la evaluación de resultados acarrearía duplicación de actividades, creando, además, una demanda adicional de personal técnico, de suyo siempre escaso. La existencia de dos organizaciones independientes, una para la planeación y otra para la evaluación de los planes, no ha sido siempre satisfactoria.

El establecimiento de una sección especial dentro del organismo de planeación, cuya función fuese la mediación de los resultados del plan, podría ser una fórmula aceptable en aquellos sistemas en que el órgano de planeación no está engranado totalmente a la maquinaria administrativa del gobierno.

III. DISCUSION DE PROPOSICIONES CONCRETAS.

Conviene precisar, con toda claridad, que al hacer referencia a un organismo de planeación económica, se incluyen con frecuencia dos ideas distintas. Por una parte, se piensa en el grupo de expertos encargados del trabajo técnico y, por otra, en el organismo responsable de dirigir y orientar al equipo técnico.

En México, los antecedentes¹³ que existen en esta materia, han dado origen a una cierta confusión, pues, en general, no se concibe un órgano de planeación sino como un grupo de expertos, sin que, aparentemente, se conceda importancia a la necesidad de un organismo técnico-político que actúe como coordinador de las tareas de planeación y como guía del trabajo de los técnicos. Los diversos órganos de planeación del sector público, que han sido creados dentro del aparato gubernamental en distintas épocas, han estado integrados exclusivamente por técnicos. A diferencia de otros países, en México los diversos comités y comisiones con funciones de pla-

¹² Artículo en *The Guardian*; Londres, 20 de noviembre de 1961.

¹³ Miguel S. Wionczek, op. cit.

neación, se han organizado siempre al nivel de expertos. En esto radica, a nuestro juicio, la debilidad estructural que ha afectado el funcionamiento de esas instituciones.

Por la naturaleza misma de sus funciones, un órgano de planeación actúa en dos esferas de actividad diferentes: en el campo técnico y en el terreno técnico-político. Parecería conveniente que el órgano de planeación estuviese constituido en dos niveles: las oficinas técnicas por una parte, y el órgano encargado de la dirección del equipo técnico y de la coordinación de funciones con el resto del sector público, por otra. Parece difícil aceptar la idea de la creación de un grupo de técnicos, constituidos en comité, que en adición a sus tareas técnicas haga frente a los delicados manejos políticos que exige una empresa conjunta de esta naturaleza. Todo indica como muy recomendable que, por encima del grupo de expertos de la planeación, exista una auténtica comisión planeadora, de la cual formen parte los principales funcionarios de la administración pública. Este es el mecanismo administrativo utilizado con éxito en un gran número de países, y sería, también, la solución más recomendable para el nuestro.

En resolución, la propuesta concreta es crear un órgano integrado por técnicos de alta calificación, orientados en su tarea por una comisión de planeación constituida por los titulares de las Secretarías interesadas y otros funcionarios de la más elevada jerarquía. Como es natural, la comisión de planeación sería responsable, exclusivamente, ante el titular del Poder Ejecutivo. Fácilmente puede comprenderse que un organismo de esta naturaleza, haría las veces de gabinete o consejo de ministros para asuntos económicos. En los sistemas constitucionales de tipo parlamentario, la creación de una comisión de planeación como la que aquí se propone, no resulta indispensable, porque el consejo de ministros o el gabinete son instrumentos de coordinación y discusión de las propuestas de los expertos. El caso más señalado es el francés: Pierre Massé, que encabeza al grupo de expertos, es responsable directamente ante el presidente del consejo de ministros, pero las propuestas formuladas por el comisariado, como se denomina la oficina técnica, deben ser aprobadas por el consejo antes de ser sometidas a la opinión pública y al Parlamento.

Tomando en cuenta las experiencias de la Secretaría de la Presidencia, valdría la pena replantear la cuestión de cuáles podrían ser las ventajas y las desventajas, derivadas del establecimiento de un organismo central de planeación como una Secretaría de Estado.

En favor de una Secretaría encargada de la planeación se argumenta que sería un organismo que, al formar parte del aparato de la administración pública, aseguraría su participación en las varias tareas de la ejecución del plan. Se evitaría la posibilidad de que las tareas de la planeación quedaran a cargo de un organismo de asesoramiento, sin apoyo político real

y sin la jerarquía necesaria para influir efectivamente sobre las decisiones económicas de las más altas autoridades políticas. Una Secretaría encargada de la planeación tendría a su favor, además, estar acorde con la tradición de la administración pública en nuestro país.

Algunas de las objeciones, a la idea expresada antes, son de tipo organizativo, en tanto que otras más bien son consideraciones de política administrativa. En primer término, debemos insistir sobre la noción de la planeación económica, que, en su aspecto administrativo, significa básicamente coordinación de decisiones. Ahora bien, en un régimen constitucional de tipo presidencial, donde no funciona el gabinete de ministros como instrumento de coordinación de la política económica gubernamental al más alto nivel, es necesario crear otros instrumentos que faciliten esa coordinación y que releven al titular del Poder Ejecutivo, cuando menos en parte, de tan pesada carga.

Es claro que la creación de una Secretaría, encargada de la planeación, no facilitaría la coordinación buscada. Sería muy difícil pensar que un conjunto de secretarios de Estado (particularmente aquellos titulares de dependencias que tradicionalmente han gozado de fuerza política y prestigio técnico), habrían de acudir al llamado del titular de la supuesta Secretaría de Planeación, para coordinar sus esfuerzos, sometiendo sus planes a la aprobación o desaprobación de un colega, con la misma autoridad y jerarquía.

Dentro de esta misma línea de pensamiento, es fácil imaginar que, de existir una Secretaría encargada de la planeación, la responsabilidad por el éxito o el fracaso de los planes de desarrollo económico y social recaerían, naturalmente, sobre los funcionarios titulares de esa dependencia. Sin embargo, localizar la responsabilidad del plan sería muy perjudicial para la operación misma de planear, porque es obvio que su responsabilidad es compartida por el sector público en su conjunto y en última instancia por las autoridades políticas del país, incluyendo, desde luego, el Poder Legislativo. Finalmente, es necesario subrayar que un secretario de Estado que manejara las cuestiones de planeación, se vería arrastrado al juego político cotidiano que es parte inevitable de tan alta investidura. El riesgo está en que la planeación económica pierde su carácter de instrumento imparcial de la administración pública en su conjunto.

Sostiene otra opinión, que este organismo debe ser una comisión de alto nivel presidida, preferentemente, por el titular del Poder Ejecutivo y de la cual formen parte, obligatoriamente, los titulares de aquellas dependencias del sector público directamente responsables del manejo de cuestiones económicas.

Repetimos, una de las soluciones más aceptables al problema organizativo, apuntado en un principio, es la de integrar las oficinas de planea-

ción no como una Secretaría especial y menos aún como dependencia de alguna de las ya existentes, sino como un órgano de elevada jerarquía de doble nivel —oficinas técnicas y comisión propiamente dicha—, que dependa directamente de la Presidencia. Este método parece tener las ventajas de la organización ministerial, evitando sus principales fallas; sin embargo, en materia de administración pública, es siempre difícil hablar de “la mejor solución” a los problemas, pues, como anteriormente se ha señalado, la respuesta que dentro de un cierto contexto institucional puede parecer eficaz, en otro ambiente es posible que resulte inoperante.

PARTE III

La reforma administrativa:
otro enfoque

Reflexiones sobre el propósito y el método de la reforma administrativa¹

INTRODUCCION.

Este trabajo se propone demostrar que la orientación básica de la reforma administrativa, debería ser la obtención de un aumento general en la productividad de todo el sector público federal más bien que intentar modificaciones a la estructura del aparato administrativo, pues el existente se ha formado de acuerdo a las necesidades del desarrollo económico del país, a partir de la consolidación de la Revolución Mexicana. La reforma administrativa en México debe revestir características distintas a las que distinguen las de los países en vías de desarrollo; habría de semejarse más a los programas de reorganización, que para medir y elevar la eficiencia en el uso de los recursos han puesto en vigor algunos países industrializados. Se intenta definir los problemas administrativos que a juicio del autor son más graves y que exigen solución urgente. Ellos son: las cuestiones de la administración del personal, la necesidad de mejorar la coordinación general en toda la maquinaria del gobierno y la organización del trabajo.

I. EL ATRASO RELATIVO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Es inobjetable la afirmación generalmente aceptada de que los procedimientos y métodos de la administración pública mexicana son obsoletos y no están a tono con el avance de la técnica en otros campos de actividad. Sin embargo, conviene precisar los alcances de esa proposición, a fin de poder establecer, de manera general, los objetivos más amplios que podría proponerse una reforma a la administración pública de México.

¹ Este trabajo fue originalmente publicado en la *Revista Comercio Exterior*, Tomo XVI, noviembre de 1966, p. 823.

Si se estudia la estructura de la administración pública federal tal como operaba en los primeros años del presente siglo —después de las importantes reformas introducidas entre los años de 1890 y 1896 por el gobierno del general Díaz— podrá notarse que no hay diferencias sustanciales con el aparato administrativo que funciona actualmente en México: algunas supresiones y agregados; estos últimos, generalmente, con la tendencia a crear dos Secretarías de Estado donde antes sólo existía una (cuadro 1).

En realidad, como puede apreciarse en el cuadro citado, en 1966 operan sólo cinco Secretarías de Estado que no tienen antecedentes inmediatos en la organización del aparato gubernamental de la época porfirista: las de Recursos Hidráulicos, del Trabajo y Previsión Social, del Patrimonio Nacional, de Agricultura y Ganadería, y de la Presidencia de la República. Cabe agregar, también, en este primer nivel jerárquico del Ejecutivo Federal, a los departamentos de Estado de Asuntos Agrarios y Colonización, y de Turismo, de los que tampoco existen antecedentes en los gobiernos prerrevolucionarios.

La observación anterior hace pensar que la administración pública central (se le podría llamar así para distinguirla del sector paraestatal) ha sido la única entre las estructuras jurídicas vigentes a principios del siglo que no sufrió transformaciones de fondo al consolidarse la Revolución Mexicana.

El hecho de que el número y la composición de los organismos que integran el núcleo central del Poder Ejecutivo Federal haya variado muy poco en los últimos 50 años no sería, por sí mismo, un índice de atraso de la administración pública, si no fuera por la grave circunstancia de que los métodos y procedimientos administrativos empleados se han desarrollado a un ritmo considerablemente más lento que los avances técnicos en otros campos de actividad económica. Los procedimientos y sistemas obsoletos y la dificultad para que las funciones de la administración pública central se adapten a las exigencias de un rápido crecimiento económico y social, son responsables de la baja eficiencia y productividad con la que evidentemente opera el aparato gubernamental. La tesis central de este trabajo es que el atraso relativo de la administración pública tiene su origen, no tanto en una inadecuada estructura general de la administración pública, sino en el uso de procedimientos y sistemas atrasados, a todos los niveles del aparato gubernamental. La consecuencia inmediata de este estado de cosas es, para decirlo nuevamente, la baja productividad resultante.

Una prueba de que el meollo del problema administrativo no es la existencia de una estructura general inadecuada, sino la operación ineficiente de los organismos existentes, se encuentra en los desarrollos experimentados por el sector paraestatal. Este sector ha jugado un papel decisivo en la creación de la infraestructura económica del país, lo que pone de

CUADRO I
TRES MOMENTOS EN LA EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL *

1891-1896	1917-1921	1958-1966 **
Gobierno del Distrito Federal	Gobierno del Distrito Federal	Departamento del Distrito Federal
Secretaría de Gobernación	Secretaría de Gobernación	Secretaría de Gobernación
Secretaría de Relaciones Exteriores	Secretaría de Relaciones Exteriores	Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de Hacienda Pública y Comercio	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de Guerra y Marina	Secretaría de Guerra y Marina	Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría del Consejo Superior de Salubridad	Departamento de Salubridad Pública	Secretaría de Marina
Secretaría de Justicia e Instrucción Pública	Secretaría de Educación Pública	Secretaría de Salubridad y Asistencia
Secretaría de Fomento	Secretaría de Fomento	Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas	Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas	Secretaría de Industria y Comercio
		Secretaría de Comunicaciones y Transportes
		Secretaría de Obras Públicas
		Secretaría de Recursos Hidráulicos
		Secretaría de Agricultura y Ganadería
		Secretaría de Trabajo y Previsión Social
		Secretaría del Patrimonio Nacional
		Secretaría de la Presidencia de la República.

* No incluye el subsector paraestatal, integrado por organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

** Además del Departamento del Distrito Federal, en el primer nivel jerárquico del Poder Ejecutivo operan los de Turismo y Asuntos Agrarios y Colonización.

relieve la capacidad del sector público para ejecutar programas y proyectos de gran complejidad técnica. La importancia del subsector paraestatal —integrado por organismos descentralizados y empresas de participación estatal— dentro del sector público federal, puede medirse por las cifras presupuestales que indican la proporción del ingreso total y del gasto total que corresponde a ese subsector. Infortunadamente sólo existen datos para el año de 1965, en el que por primera vez algunos organismos descentralizados y empresas de participación estatal integraron su presupuesto al del Gobierno Federal.² El total de ingresos de la Federación ascendió en ese año a 64 282 millones de pesos, de los cuales 35 780 o sea el 55.7%, correspondió a ingresos directos del Gobierno Federal y 28 501, equivalentes al 44.3%, fueron ingresos de los organismos y empresas. Por otra parte, el gasto efectivamente ejercido en ese mismo año fue de 64 019 millones de pesos, de los cuales 36 715, o sea 57.4%, correspondió al gasto directo del Gobierno Federal, y 27 303.9, equivalente al 42.6%, a los organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal.³ Sin embargo, el cómputo de los gastos de los organismos descentralizados incluidos en la cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno Federal, comprende sólo 21 organismos de un total de 417 (aunque esos 21 organismos deben representar más de dos terceras partes del gasto total del subsector). Si se incluyera el gasto de todos los organismos y empresas del Estado, la proporción se invertiría a favor de estos organismos. Un dato adicional que tiende a confirmar la anterior aseveración se encuentra en la Ley de Ingresos de la Federación para 1966. En ella se prevén ingresos totales por un monto de 49 235 millones de pesos (no incluye la colocación de empréstitos), de los que 42.7% son los ingresos presupuestales directos del Gobierno Federal, y 57.3% los de los organismos descentralizados.

Es posible afirmar, sin lugar a dudas, que los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, constituyen las instituciones más dinámicas dentro del panorama completo del sector público federal y estatal de México. Una proposición generalmente aceptada es la que atribuye a las políticas y programas de inversión del sector público federal, la ob-

² Esta disposición se aplica a los siguientes organismos descentralizados y empresas: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Caminos y Puentes Federales de Ingreso y Servicios Conexos, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A., Industrial Eléctrica Mexicana, S. A. de C. V., Nueva Compañía Eléctrica Chapala, S. A., Compañía Eléctrica Morelia, S. A., Compañía Eléctrica Manzanillo, S. A., Compañía Eléctrica Guzmán, S. A., Compañía Hidroeléctrica Occidental, S. A., Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C. V., Ferrocarril Chihuahua-Pacífico, S. A., Ferrocarriles Unidos de Yucatán, S. A., Aeronaves de México, S. A., y Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

³ Dictamen de la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, relativo a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal por el ejercicio fiscal 1965. Noviembre de 1966.

tención de un ritmo satisfactorio de desarrollo económico, en las últimas décadas; no hay duda que los instrumentos ejecutores de tales políticas y programas han sido, en un grado considerable, los organismos descentralizados y empresas del Estado. Ahora bien, los organismos descentralizados y empresas propiedad del Estado son, desde el punto de vista de la doctrina y de la práctica de la administración pública mexicana, una aportación reciente (cuadro 2). Resulta claro, entonces, que la comparación de la administración pública central de principios de siglo con la actual, sin tomar en cuenta al sector paraestatal, es incompleta y puede dar origen a conclusiones equivocadas.

II. EL OBJETIVO GENERAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

En estas condiciones puede afirmarse que la estructura general del sector público federal —incluyendo el núcleo administrativo central, y los organismos y empresas del Estado— han cumplido satisfactoriamente su tarea de impulsores del desarrollo económico y social de México. Un ejemplo sencillo puede ilustrar mejor lo que se quiere decir aquí. Muchos países en vías de desarrollo han tropezado con dificultades para mantener una tasa elevada de crecimiento económico, por carecer de adecuados mecanismos financieros de promoción para el desarrollo, mediante los cuales se capten recursos internos y externos, y se canalicen hacia programas con una alta prioridad en términos de desarrollo. En México, la Nacional Financiera, S. A., ha llevado al cabo esa tarea con todo éxito; la institución ha sido objeto de estudios cuidadosos por la OCED —organización que agrupa a los países industrializados— y propuesta como modelo de banco de desarrollo para otros países.⁴

El problema general del sector público de México no es, entonces, uno de estructura inadecuada o incompleta; más bien se trata de la necesidad de elevar la eficiencia y la productividad del funcionamiento, a todos los niveles, del aparato institucional existente. En este sentido es plenamente correcto hablar de una reforma administrativa de fondo, es decir, que afecte todas las operaciones del sector público, y que busque elevar la eficiencia general del aparato gubernamental. Los diversos diagnósticos formulados sobre la problemática de la administración pública de México apuntan en la dirección arriba indicada.⁵

⁴ *Foreign Skills and Technical Assistance in Economic Development*, Angus Maddison (Investigador del Centro de Desarrollo de la OCED), *The OCED Observer*, No. 22, junio de 1966.

⁵ Véanse, por ejemplo, las opiniones de diversos expertos y capitanes de industria publicadas en *El Sol de México*, por el señor Alardo Prats, noviembre 6 al 15 de 1966.

III. EXPERIENCIAS RECIENTES EN PAISES DESARROLLADOS.

México ha alcanzado un grado de desarrollo económico y social, que exige modificaciones administrativas de naturaleza distinta de aquellas que son necesarias a los países de menor desarrollo relativo. No es el caso de crear una maquinaria administrativa para el desarrollo, pues, como se dijo, esto es lo que se ha conseguido en los años posteriores a la consolidación de la Revolución Mexicana, con el rápido desenvolvimiento del sector de organismos descentralizados y empresas de propiedad estatal. Se trata, para señalarlo una vez más, de elevar al máximo posible el aprovechamiento de los recursos técnicos, financieros y humanos de que dispone el sector público. Es sintomático el hecho de que en el momento presente, algunos países industrializados han emprendido estudios y reformas administrativas que tienen la finalidad general de elevar la productividad de sus respectivos aparatos gubernamentales.

IV. EL PROGRAMA SOBRE PRODUCTIVIDAD DEL GOBIERNO NORTEAMERICANO.

El aumento considerable del gasto público de Estados Unidos, motivado por su intervención en la guerra de Vietnam y por los programas de bienestar social del gobierno del presidente Johnson, ha hecho surgir una aguda preocupación entre los altos funcionarios del gobierno de ese país, por el problema de la relativamente baja productividad del sector gubernamental, tanto por lo que ve a los recursos destinados a diversos programas, como por lo que hace a las operaciones del aparato administrativo. El señor Elmer B. Staats, subdirector de la importante Oficina del Presupuesto, después de señalar que “el nuevo interés del gobierno en la medición de la productividad, es parte del clima de innovación administrativa que el gobierno del presidente Johnson se ha propuesto” escribe:

El mejoramiento de la productividad merece particular atención, porque permite abatir los costos sin necesidad de reducir las metas de los programas. Se espera que las dependencias y organismos sigan haciendo frente a la creciente carga de trabajo, mediante expedientes distintos al de la contratación de ejércitos de empleados. Esto significa que se hará énfasis en la reorganización administrativa, la simplificación del trabajo, la eliminación de sucesivos niveles de revisión, el automatismo, y otros métodos de mejoramiento de la administración. Más que antes se hará hincapié en la planeación a largo plazo y las estimaciones de costos. Ello significa, asimismo, que existe la disposición para invertir en la

investigación sobre innovaciones y mejoramientos en el proceso administrativo, para conseguir progresos sustanciales en la administración —innovaciones en las técnicas para el establecimiento de objetivos y la evaluación de los resultados— del mismo modo que en el campo científico y tecnológico se ha logrado el rompimiento de barreras. La medición de la productividad es sólo uno de los instrumentos que existen en este nuevo arsenal de la guerra contra el desperdicio... quiero aclarar que la medición de la productividad es un instrumento positivo, no negativo. No existe la intención de emplearlo como una forma de apresurar implacablemente el ritmo de trabajo, como una forma de imponer la tiranía de la regla de cálculo sobre los empleados. Una mejor productividad es un indicio del progreso alcanzado en la organización de los recursos y los esfuerzos, y, en ese sentido solamente, es un auxiliar útil para los altos funcionarios. Utilizado junto con otras técnicas para mejorar la administración, puede contribuir enormemente al progreso general de la administración pública. Esa es la meta que nos hemos propuesto.⁶

En otra parte de ese mismo trabajo, el profesor Staats se preocupa por aclarar que la medición de la productividad no debe confundirse con la medición del trabajo. La intención de quienes han propuesto el programa para elevar la eficiencia del Poder Ejecutivo de Estados Unidos, es intentar la medición de los cambios en la productividad de todos los recursos de organización y no sólo la de los humanos.

La inspiración original de ese programa surgió en el Departamento de Defensa. Las modernas técnicas administrativas empleadas por el Departamento mencionado, han sido estudiadas cuidadosamente no sólo por otras dependencias gubernamentales sino por las grandes empresas privadas. En un estudio publicado recientemente por la Harvard Business Review, se exploran las experiencias del Departamento de Defensa y, como una lección derivada de las mismas, se proponen seis medidas de carácter general que pueden contribuir eficazmente a elevar la productividad de las organizaciones. Esas medidas son:

- a) La responsabilidad fundamental de los altos funcionarios de cualquier organismo, es la asignación correcta de recursos limitados entre diversos programas elegidos previamente.
- b) Los administradores deben integrar los presupuestos anuales en el marco de la planeación a largo plazo, conforme a un programa también anual.

⁶ *Productivity Measurement in the Federal Government*, Elmer B. Staats, The Journal of Industrial Engineering, Volumen XVII, No. 3, 1965.

c) Los administradores deben aplicar procedimientos de investigación de operaciones y principios de análisis de sistemas, con base en técnicas matemáticas, a los problemas complejos de política y estrategia.

d) La planeación y el análisis sistemático de programas puede mejorarse siguiendo una secuencia lógica rigurosa.

e) Para la planeación, la ejecución y el control de proyectos complicados deben usarse diagramas lógicos de secuencia de tareas (métodos del camino crítico, técnicas de evaluación y revisión de programas, etc.).

f) En organizaciones muy grandes, los "centros de decisión" son instrumentos útiles para elevar la eficiencia en las tareas de revisión y aprobación de programas.⁷

La metodología propuesta para la actual reorganización administrativa del Gobierno norteamericano, contrasta con la utilizada unos años antes por la Comisión para la Organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno (mejor conocida con el nombre de Comisión Hoover). El método seguido por la mencionada Comisión consistió en el tradicional procedimiento del análisis de funciones. Ese enfoque de la reforma administrativa fue hasta cierto punto limitado, pues no atendía al problema fundamental de la medición cuantitativa de la productividad. Esa omisión no impidió que los trabajos de la Comisión Hoover culminaran en una larga serie de recomendaciones, muchas de las cuales fueron aceptadas y puestas en ejecución de inmediato. La naturaleza de los términos de referencia bajo los que operaba la Comisión, fue uno de los factores determinantes del método empleado; otro, desde luego, el escaso desarrollo de las técnicas cuantitativas de administración. Los términos de referencia eran:

1) Estudiar la forma de limitar los gastos a la más baja cantidad posible, sin que se afecte la operación eficiente de los servicios, actividades y funciones esenciales.

2) Eliminar la duplicación y la yuxtaposición de los servicios, actividades y funciones.

3) Lograr la consolidación de servicios, actividades y funciones similares.

4) Abolir servicios, actividades, y funciones no necesarias para la conducción eficiente de la administración.

5) Definir y limitar las funciones, los servicios y las actividades ejecutivas.

⁷ Six Business Lessons from the Pentagon, Donald J. Smalter y Rudy L. Ruggles, Jr., Harvard Business Review, marzo-abril, 1966.

Para llevar adelante el análisis funcional y la reorganización, la Comisión Hoover siguió un enfoque institucional, estudiando dependencia por dependencia. Cuando algún grupo de actividades —al que el gobierno concedía especial importancia— estaban distribuidas entre varias dependencias, la Comisión se apartaba del enfoque institucional para analizar horizontalmente esas actividades dispersas, método que podría denominarse sectorial. De este modo se estudiaron ocho dependencias, tratando sus problemas de manera independiente, y quince sectores o grupos de actividad. El procedimiento seguido consistió en hacer, primero, una descripción minuciosa de la estructura de la organización existente; segundo, evaluar críticamente esa estructura; tercero, proponer recomendaciones para mejorar la organización; y, cuarto, presentar un “organigrama” de cómo debería establecerse la nueva estructura.⁸

V. EL CASO DEL SERVICIO CIVIL BRITÁNICO.

El Gobierno de Gran Bretaña ha concedido siempre una particular importancia a las cuestiones administrativas y de personal. Esta preocupación ha sido la razón del prestigio bien ganado del Servicio Civil Británico. Las primeras reformas administrativas de importancia en ese país, datan de mediados del siglo pasado. En el año de 1854, con base en las recomendaciones de un famoso informe conocido con el nombre de Trevelyan-Northcote, se creó el servicio civil permanente de altos funcionarios. Tal sistema permitió impedir que los frecuentes cambios políticos se reflejaran en movimientos del personal de la administración pública. También de aquella reforma data el establecimiento de un sistema uniforme para la asignación y pago de salarios y emolumentos. Finalmente, la reforma de 1854 estableció la Comisión del Servicio Civil —institución que habría de tener el más grande impacto en la evolución posterior de la administración pública británica— cuyo objetivo fue y sigue siendo llevar a cabo, centralizadamente, la selección técnica de empleados y funcionarios para todas las oficinas gubernamentales.⁹

Entre los años de 1914 y 1918 se creó un Comité de Reorganización cuya aportación más señalada fue la creación de tres grandes categorías o “clases generales” de servidores públicos, ligadas estrechamente a los niveles educativos del país: la categoría de empleados, a la que no puede ingresarse sin haber terminado la educación elemental; la de ejecutivos,

⁸ *The Hoover Commission Report*: U. S. Commission on Organization of the Executive Branch of the Government. McGraw-Hill Book Company, Inc. Nueva York.

⁹ *The Spirit of British Administration*, C. H. Sisson, Faber and Faber Limited, Ltd., Londres 1, 1959 (capítulo II).

que está abierto a los graduados del liceo o la secundaria; y la de funcionarios o administradores. Esta última categoría, formada por universitarios de alto nivel académico, ha llegado a constituir una élite técnica, de gran competencia y capacidad.¹⁰

Entre las diversas medidas de reorganización que se adoptaron al término de la guerra, destaca la creación de nuevas categorías de empleados públicos. Se establecieron tres grupos adicionales que son: los profesionistas, los especialistas y los científicos. En años recientes estas categorías han ganado en importancia dentro de la estructura general del Servicio Civil Británico.

La atención constante a los problemas administrativos ha quedado de manifiesto una vez más: fue creada una nueva comisión para el análisis de problemas administrativos, llamada Comité Fulton (aún no ha presentado su informe final). La idea básica que inspira el trabajo de la Comisión es el problema de la baja eficiencia de la maquinaria gubernamental. La tónica general de las preocupaciones de la Comisión puede descubrirse en los comentarios de un experto que sigue de cerca los trabajos:

Aparte de los impuestos, lo que más critican los hombres de negocios es la ineficiencia paralizante de la administración gubernamental. "Se maneja con criterio de oficina de gobierno", es la descripción común de las empresas que son notoriamente poco dinámicas, en las cuales los ascensos parecen depender de la edad y de la antigüedad, y donde los procedimientos para tomar decisiones son lentos.

Sin embargo, tanto el gobierno como la industria llevan a cabo la misma actividad —administración— y no hay razón para que exista un abismo entre ambos. Es cierto que el Servicio Civil no tiene como función obtener utilidades, pero, como ha dicho el Dr. A. Earle, director de la London Business School, en otros aspectos —determinación de objetivos, obtención y análisis de información, formulación de decisiones y ejecución de las mismas a través de otras personas— las dos esferas son muy similares. Aún más, muchas dependencias gubernamentales necesitan usar modernas técnicas de administración —investigación de operaciones, estudios del comportamiento y otras— tanto o más que la propia industria.¹¹

¹⁰ Mackenzie and Grove, op. cit.

¹¹ *Why isn't the civil service more like industry*, Geoffrey Owen, The Financial Times, Londres, noviembre 10 de 1966.

VI. EL MARCO GENERAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

La lección que puede derivarse de las experiencias relatadas, es que el problema administrativo de México debe enfrentarse con un enfoque y una metodología cuyo propósito sea no sólo el análisis funcional de la administración, sino aprovechar el notable desarrollo de las modernas técnicas administrativas para conseguir que la eficiencia general de los organismos del gobierno se eleve.

En uno de los más importantes señalamientos de su segundo Informe de Gobierno, el Presidente de la República fijó los lineamientos de la reforma a la administración pública que su gobierno se propone iniciar. A pesar de su necesaria generalidad, tales directrices no dejan lugar a dudas sobre la amplitud y los alcances de la reorganización que se prevé. Es posible afirmar, entonces, que el método y los propósitos sugeridos a lo largo de este trabajo, no rebasan los criterios señalados en el Informe. El Presidente dijo:

A los espectaculares avances logrados en muchos aspectos, no corresponde un proporcional progreso de la ya muy compleja y extensa maquinaria administrativa, acorde con los grandes adelantos por la moderna técnica de la administración. No puede negarse que las entidades oficiales han podido conducir con éxito las tareas, pero es evidente también que la organización resulta obsoleta y viejos y gastados sus sistemas.

Nos proponemos iniciar una reforma a fondo de la administración pública, que sin tocar nuestra estructura jurídico-política tal como la consagra la Constitución, logre una inteligente y equilibrada distribución de facultades entre las diversas dependencias del poder público; precise sus atribuciones, supere anticuadas prácticas y procedimientos. En resumen, se trata de hacer una administración pública moderna, ágil y eficaz, que sirva mejor al país.

No es labor para unas semanas o para unos meses; es una tarea de estudio y preparación que abarcará años, como ha sucedido en otras naciones que han emprendido trabajos similares. Requiere del concurso de todos, tanto de los particulares como de los servidores públicos.¹²

Una reforma administrativa de la magnitud prevista en los lineamientos presidenciales transcritos da origen a la necesidad de jerarquizar los grandes grupos de problemas a estudiar, con el objeto de establecer un marco de referencia al ulterior diagnóstico detallado.

¹² Segundo Informe de Gobierno al H. Congreso de la Unión. Revista Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. México, septiembre de 1966, p. 649.

En primer lugar se ocurre preguntar quién va a llevar a cabo la reforma administrativa. Es obvio que en una reforma como la que se entrevé, la participación de todos los organismos del sector público federal (a todos los niveles y en cada una de las etapas del cambio) es esencial. De esto no hay duda. Empero, aludimos aquí al organismo rector o inspirador de la reforma; la entidad que debe señalar las orientaciones generales a las que el resto del sector público habrá de ajustarse. Aparentemente, no parece haber inconveniente técnico de importancia para que una Secretaría de Estado se hiciese cargo de esta tarea directora. Sin embargo, resulta difícil concebir una secretaría en el papel de juez y parte. No parecería conveniente pedir a una secretaría la valuación fría y crítica de la eficiencia y utilidad de sus propias funciones, dentro del esquema general de la administración. Por otra parte, aun dando por supuesta la buena disposición de las otras dependencias del Estado, necesariamente se generaría cierta resistencia a poner en ejecución cambios básicos emanados de una entidad jerárquicamente al mismo nivel; y, desde luego, los acuerdos de esa dependencia no se aceptarían con el mismo entusiasmo que si se hubiese participado, en un plan de igualdad, en su formulación. De allí que lo más conveniente pueda ser, tal vez, la creación de un organismo independiente, ad hoc, integrado por expertos de la más alta calificación técnica y con amplia experiencia administrativa, que colectivamente sean responsables directos ante el titular del Poder Ejecutivo y nombrados por él. Ello garantizaría la independencia de puntos de vista, el prestigio técnico, y el necesario respaldo político. Un organismo que formara parte integral de alguna dependencia en lo particular, aun cuando fuese de carácter colegiado, correría el riesgo de ver obstaculizada su labor por problemas de jerarquía y de competencia.

El control y evaluación del progreso de la reforma probablemente debería recaer en una Secretaría de Estado, tal vez la de la Presidencia de la República.

Otra cuestión fundamental es meditar sobre la tarea que toca desempeñar a aquellos sobre quienes eventualmente recaiga la responsabilidad de iniciar la reforma administrativa. Es indispensable evitar la tentación de lanzarse a la elaboración, y más aún a la ejecución, de programas concretos de reorganización, antes de concluir la labor fundamental, que no es otra que señalar el sentido de la reforma administrativa, su orientación básica, sus alcances, en una palabra, la filosofía del cambio.

Un buen punto de partida para iniciar las reflexiones en torno a este problema, consiste en contestar a la pregunta siguiente: ¿Qué tipo de aparato administrativo necesitará México en los próximos 15 ó 20 años? ¿Qué características debe tener la estructura administrativa de un país que para el año de 1980 tendrá, según las estimaciones más confiables, 73 millones de habitantes, y una economía altamente diversificada?

VII. TRES PROBLEMAS BASICOS.

A) Administración del personal.

Un primer grupo de ideas rectoras de la reforma tendrán que estar relacionadas, probablemente, con la mejor integración del personal de funcionarios y empleados al servicio del Estado. La reforma debe crear las condiciones adecuadas para garantizar que, en el futuro, el mejor talento técnico y profesional disponible en el país se sentirá atraído hacia una carrera dentro de la administración. Semejante propósito no debe conseguirse mediante niveles de remuneración que creen distinciones injustificadas o peor aún, que sean germen de una tecnocracia prepotente.

Los reformadores necesitarán implantar medidas que tiendan a crear un ambiente que permita desarrollar al máximo la iniciativa de los individuos; que contrapongan, frente al principio tradicional de la administración unipersonal y centralizada, el del trabajo en equipo y la delegación de autoridad y responsabilidades; que establezcan un clima de trabajo estimulante y competitivo; que, en fin, transformen la administración pública en una entidad capaz de conferir el más alto prestigio a quienes trabajen para ella, y en consecuencia, atraiga y retenga a los mejores.

Por otra parte, es indispensable sentar las bases para crear un servicio permanente de funcionarios públicos, tanto con el objeto de evitar que los cambios de gobierno echen por la borda experiencia y conocimientos acumulados, como para conseguir que aquéllos encuentren en la carrera administrativa atractivos suficientes que los inciten a brindar sus mejores esfuerzos desinteresada y seguramente. Asimismo, la reforma de la administración del personal debe establecer criterios generales, de aplicación en todo el aparato administrativo federal, en materia de reclutamiento y selección de personal. El establecimiento de un organismo central de selección del personal —libre de posibles influencias políticas— es indispensable para elevar la calificación de los cuadros de funcionarios y empleados. No se puede seguir con una contratación caótica, que no siempre tiene en cuenta factores objetivos para la elección, y sin un control central, que discierna las consecuencias de una elevada tasa de aumento en la contratación de empleados públicos.

En esta área de integración del personal, ocuparía un lugar de primera importancia la necesidad de crear una clasificación sistemática de las diversas categorías de empleados y funcionarios —válida en toda la administración central— que haga posible la aplicación uniforme de políticas y técnicas de administración personal.

Huelga decir que estas medidas deben tener correspondencia en el Presupuesto General de Egresos, que hoy en día, como es sabido, está muy lejos de reflejar lo que efectivamente ocurre en esta materia.

B) La coordinación general.

En el área de la organización administrativa los mayores esfuerzos deben dirigirse a resolver el problema de la coordinación; especialmente si se lleva adelante el propósito declarado de poner en ejecución un plan de desarrollo económico a mediano plazo. El grupo de expertos que tenga a su cargo la concepción general del programa de reforma, no debería pasar por alto un enfoque global del problema de la coordinación, que contemple el aparato del Poder Ejecutivo en conjunto. Al más alto nivel, es decir al nivel de los titulares de las Secretarías y departamentos de Estado, la ausencia de la práctica de reuniones de gabinete, tiene como resultado depositar íntegramente la pesada carga de la coordinación de las políticas gubernamentales en el titular del Poder Ejecutivo. A ello se agrega la tarea agobiante que representa mantener responsabilidad directa de un gran número de organismos públicos, en adición a las propias Secretarías y departamentos de Estado. Nada parecería impedir, dentro de la actual organización institucional del Poder Ejecutivo, que se estableciera la práctica de acuerdos colectivos —manteniendo el principio de responsabilidad individual— que serían un eficaz instrumento de coordinación, allí donde ésta es más compleja y, a la vez, necesaria, es decir, en el ámbito de las políticas generales de gobierno.

En el nivel intermedio, parecería muy conveniente seguir explorando la utilidad de prácticas tales como las llamadas comisiones intersecretariales.

C) Organización del trabajo.

En materia de organización del trabajo, la reforma tal vez debería proponerse conseguir un cambio de actitud, en todas las entidades del sistema, respecto de la adaptación y uso de las modernas técnicas de administración y organización. En efecto, los organismos gubernamentales no sólo no deben ir a la zaga del sector privado en la aplicación de técnicas modernas —destinadas a elevar la productividad del trabajo y simplificar sistemas y procedimientos y racionalizar las decisiones— sino que han de actuar como pioneros en este campo, impulsando el uso de métodos avanzados, propiciando la investigación para la adaptación de esas herramientas y difundiendo sus experiencias a los restantes sectores de la economía. Hoy en día, parece que las prácticas administrativas dentro del sector público —salvo excepciones notables— llevan un retraso considerable en relación

con los sistemas de los que ya se dispone. La contribución verdaderamente útil del grupo de expertos, a este respecto, sería no tanto formar unidades técnicas a las que se les encomiende el problema, sino más bien, como se dijo, crear el ánimo y disposición favorables a la idea de que los cambios de sistemas y procedimientos, y el uso de técnicas modernas es indispensable.

EVOLUCION DEL SECTOR PARAESTATAL DE MEXICO.

PRINCIPALES ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL Y COMISIONES, INSTITUTOS Y JUNTAS DEPENDIENTES DEL GOBIERNO FEDERAL *

1920-1940	1941-1950	1951-1960	1961-1966
Petróleos Mexicanos	Guanos y Fertilizantes de México	Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A.	Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A.
Talleres Gráficos de la Nación	Industria Nacional Químico Farmacéutica, S. A. de C. V. y de P. E.	Diesel Nacional, S. A.	Caminos y Puentes Federales de Ingreso y Servicios Conexos
Ferrocarril de Sonora-Baja California	Altos Hornos de México, S. A.	Fábricas de Papel Tuxtepec, S. A. de C. V.	Aeropuertos y Servicios Auxiliares
Ferrocarril del Sureste	Ayotla Textil, S. A.	Industrial de Abastos, S. A. de C. V.	Banco Nacional Agropecuario
Aeronaves de México, S. A.	Maíz Industrializado, S. A.	Siderúrgica Nacional, S. A.	Instituto Mexicano de Investigaciones tecnológicas
Productora e Importadora de Papel, S. A. de C. V.	Comisión Federal de Electricidad	Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S. A.	Instituto Nacional de Protección a la Infancia
Banco de México, S. A.	Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S. A. de C. V.	Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C. V.	Compañía Operadora de Teatros
Nacional Financiera, S. A.	Banco Nacional del Ejército y la Armada, S. A. de C. V.	Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A.	Comisiones Forestales (en 18 Estados de la República)
Almacenes Nacionales de Depósito, S. A.	Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A.	Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A. de C. V.	Comité para el Desarrollo Económico de la Península de Baja California
Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A.	Nacional Distribuidora y Reguladora **	Consorcio del Seguro Agrícola Integral y Ganadero, S. A.	Programa Nacional Fronterizo
Junta Directiva de Puertos Libres Mexicanos	Compañía Importadora y Exportadora, S. A. (CEIM-SA) **	Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S. A.	
Ferrocarriles Nacionales de México	Instituto Mexicano del Seguro Social	ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado)	
	Comisión Lerma-Chapala-Santiago	Instituto Mexicano del Café	
	Juntas Federales de Agua Potable	Instituto Nacional de la Vivienda	
	Juntas Federales de Mejoras Materiales	Instituto Politécnico Nacional	
		Comisión del Papaloapan	
		Comisión del Río Balsas	
		Comisión del Río Fuerte	
		Comisión del Río Grijalva	
		Juntas Locales de Caminos	

* La clasificación se ha hecho con base en la fecha en que por primera vez los organismos se incorporaron al patrimonio general del Estado y no de acuerdo con la última ley vigente que rige sus operaciones. De un total de 417 organismos de distinta naturaleza incluidos en el Directorio, se seleccionaron los 60 más importantes.

** Disueltos.

FUENTE: Secretaría del Patrimonio Nacional, Directorio General de Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Establecimientos Públicos, Comisiones, Juntas e Institutos Dependientes del Gobierno Federal. México, septiembre, 1964.

PARTE IV

Reforma administrativa
sectorial y regional

La reforma administrativa en el sector agropecuario¹

INTRODUCCION

En el esquema de la política desarrollista que sustentan la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, la promoción y el fomento industrial han sido objeto de atención sostenida y preferente a lo largo de las últimas décadas. La prioridad otorgada a la industria se ha manifestado no sólo en erogaciones más cuantiosas para obras básicas, que han facilitado y concedido aliento a las inversiones privadas, sino en el perfeccionamiento de la capacidad administradora y constructora de la organización estatal que opera en el dominio industrial. Los ministerios de obras públicas u organismos similares, y los ministerios de industria, han conseguido trabajar, en lo general, bajo condiciones de creciente eficiencia. Asimismo, la posición negociadora de los industriales frente al Estado, que es más fuerte que la de otros grupos sociales, ha sido usada —entre otras finalidades— para presionar sobre éste y conseguir que destine mayores recursos, y que mejore sus procedimientos administrativos, a modo de conseguir, precisamente, el máximo aliento a la actividad industrial privada.

Los resultados de aplicar una política preferente de fomento industrial son, en el caso de México, bastante obvios y suficientemente conocidos. Se ha conseguido un rápido crecimiento en esta esfera de actividad económica y, paralelamente, se ha acelerado el proceso de urbanización de la población. La conjunción de estos dos procesos desemboca en un desarrollo económico que ha sido fundamentalmente un desarrollo urbano. Por otro lado, algunos rubros de la economía —notablemente el agropecuario— han visto disminuir la importancia relativa de su participación en el conjunto

¹ Este trabajo fue publicado originalmente en *Revista del México Agrario*, Confederación Nacional Campesina, 1968, p. 75.

de la actividad económica, al paso que la proporción de trabajadores dedicados a tales rubros no ha disminuido a la misma velocidad. Ello equivale a decir que los ingresos de los trabajadores agrícolas, en promedio, aumentan más lentamente que los ingresos de los trabajadores dedicados a otras labores.

Empero, durante los últimos tiempos, en la mayoría de los países latinoamericanos —particularmente en México— economistas y altos funcionarios gubernamentales han señalado la necesidad de otorgar máxima prioridad al fomento del sector agropecuario. En primer término por la injusticia social implícita en el crecimiento no armónico de los ingresos de los varios sectores de la fuerza de trabajo; después, para conjurar el peligro de la formación de un “cuello de botella” o estrangulamiento que impida el desarrollo ulterior de toda la economía, originado en los bajos ingresos de los trabajadores del campo que forman una parte sustancial de la fuerza de trabajo ocupada.

I. NECESIDAD DE MODERNIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SECTORIAL.

La prioridad que el gobierno de México concede al desarrollo de las actividades agropecuarias se traduce en muy diversas manifestaciones al nivel de la definición de políticas generales. Sin embargo, esas declaraciones de política, no siempre conducen a la formulación y ejecución de programas y proyectos que efectivamente aumenten la productividad y los ingresos de la mayoría de los trabajadores del campo, especialmente de los ejidatarios.

Una de las razones que han impedido que la prioridad actual que se concede al desarrollo del sector agropecuario resulte en cambios más rápidos para beneficio de los campesinos, es la falta de coordinación y la relativamente baja eficiencia administrativa de algunas instituciones y organismos que operan en este sector.

Es probable que el señor Presidente de la República, estuviese aludiendo preferentemente a las instituciones que operan en el sector agropecuario —aunque no, sin duda, de manera exclusiva— cuando señaló la necesidad de una reforma administrativa que modernizara los métodos y sistemas del aparato gubernamental federal.

En este contexto, adquiere especial significación el documento dado a conocer por el Secretario de la Presidencia de la República, en el que se señalan las bases de lo que será la reforma y modernización administrativas.

En el documento se dice:

El Gobierno Federal tiene el firme propósito de modernizar la administración pública, haciéndola ágil y eficaz para servir mejor los intereses del país.

Y más adelante:

En los trabajos de la reforma administrativa, que cubrirá los diversos sectores, se otorga actualmente la máxima prioridad al agropecuario con el propósito de mejorar los mecanismos de coordinación que permitan una acción inmediata, para elevar en forma significativa la productividad y el ingreso de las mayorías campesinas.²

II. CRITERIO BASICO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR AGROPECUARIO.

Las anteriores orientaciones sirven de estímulo para reflexionar en torno a algunos problemas que plantea la reforma administrativa en el sector agropecuario. En primer lugar, es evidente que a pesar del indudable interés que merece y que ha despertado la reforma administrativa en los medios académicos y políticos, no se ha incurrido en el error de otorgar una importancia injustificada a esta medida de carácter instrumental. La existencia de una maquinaria administrativa que funcione adecuadamente, es factor indispensable para que las decisiones básicas se transformen en medidas prácticas que sean implantadas con eficiencia, pero de ningún modo puede ser sustituto de una doctrina agraria y menos aún de la voluntad política para ponerla en ejecución.

En México, la reforma o modernización administrativa en el sector agropecuario no puede tener un carácter neutral, es decir, proponerse como objetivo per se el mejoramiento de la productividad y la eficiencia administrativa. Tal vez esa actitud se justificaría tratándose de organizaciones que administran los servicios públicos, empero, en el sector agropecuario la reforma debe orientarse y servir los propósitos de la doctrina agraria. Esto quiere decir que todas las modificaciones institucionales, de procedimiento o de sistema, habrán de tomar en consideración, en primer término, el beneficio inmediato de los ejidatarios y los pequeños agricultores. Sea que se trate de la simplificación de la tramitación de cuestiones de tenencia de la tierra; sea que se decida atacar el problema del costo de la administración del crédito público destinado al campo; que se piense en fortalecer la capacidad de formulación y ejecución de proyectos agropecuarios por parte de diversas instituciones; perfeccionar los servicios de extensión

² Martínez Manautou Emilio, *op. cit.*

agrícola o cualquier otra área de operación, la modernización administrativa habrá de propender al mejoramiento directo de la economía ejidal y la del pequeño propietario.

Cabe señalar aquí otro criterio de carácter general que tal vez valdría la pena no perder de vista en ningún momento.

La manera como han evolucionado las condiciones económicas y sociales en que se realiza el trabajo ejidal, apuntan hacia la necesidad y conveniencia de fomentar nuevos sistemas de explotación de la economía ejidal, que permitan el uso amplio y productivo de insumos y técnicas agrícolas modernas. Todo parece indicar que el principal factor limitante para implantar la utilización de tales insumos y técnicas es la inadecuada distribución de la tenencia ejidal en muchas zonas y su manifestación inmediata: la excesiva división de los fundos ejidales. Por ello es imprescindible que la modernización administrativa cree mecanismos institucionales suficientemente flexibles que funcionen por igual dentro del actual esquema individual de producción ejidal o en el marco de nuevas formas de trabajo colectivo, hacia las cuales seguramente se habrá de evolucionar en el futuro cercano. Sería lamentable que el gran esfuerzo que conlleva la reforma administrativa en el sector agropecuario no tomara en cuenta las diversas alternativas que se abren a la política ejidal en los próximos diez o veinte años, mismas que apuntan en dirección de tres metas de carácter general; hacia formas colectivas de producción; hacia la transformación de las actuales relaciones entre los productores agrícolas y los intermediarios comerciales, y hacia la planificación de la producción agropecuaria a nivel nacional.³

La reforma administrativa debe estar precedida de una consulta amplia sobre las etapas inmediatas que han de caracterizar a la Reforma Agraria, que permita conocer las ideas de los organismos políticos de los campesinos, de los académicos e investigadores y de los funcionarios públicos que tienen en sus manos el diseño de la política agropecuaria a corto plazo. Lo anterior equivale a decir que la reforma administrativa en este sector debe servir a los propósitos de la Reforma Agraria y desenvolverse paralelamente a ella.

III. PRIMER PROBLEMA GENERAL: GRADO DE DESCENTRALIZACION.

Una de las características más significativas de la administración pública de México en el sector agropecuario, es aquella que se podría denominar

³ Hay quienes han considerado otras posibles alternativas; véase por ejemplo: *El Problema Agrario Actual*, Ramón Fernández y Fernández, Mesa Redonda organizada por la Facultad de Derecho de la UNAM, marzo 14 de 1968; en el periódico *El Día* se atribuyen al mencionado conferenciante los conceptos siguientes: "Debe legalizarse la venta de parcelas ejidales para combatir al minifundismo".

la constelación institucional del sector. En efecto, adicionalmente a la Secretaría del ramo, y al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, operan directamente en este campo cuando menos otra Secretaría de Estado —la de Recursos Hidráulicos— varios organismos descentralizados —CONASUPO y ANDSA— y algunas empresas e instituciones estatales que trabajan en todo el país, como son los tres grandes bancos agrícolas nacionales, y el de comercio exterior. Todas ellas son instituciones de primera magnitud, cuya naturaleza administrativa desde el punto de vista de la formulación de políticas es mixta, porque no podría negarse que aun cuando son básicamente ejecutores de la política agraria y agropecuaria, salvo la Secretaría del ramo, sus decisiones operativas son lo suficientemente autónomas como para modificar o influir en tales políticas. En torno a estas instituciones de primera magnitud, para continuar con el símil, gira una amplia serie de otras organizaciones y empresas de segunda importancia, en diverso grado de conexión jerárquica y administrativa con las primeras. En este respecto la administración pública de México se asemeja a la de otros países latinoamericanos. En efecto, se ha señalado que:

La estructura tradicional de administración pública del sector agrícola en América Latina es muy descentralizada, en especial porque este sector incluye un gran número de organismos autónomos que desempeñan tareas ejecutivas. Su coordinación financiera se efectúa a través de los créditos presupuestarios del Ministerio de Hacienda, pero la coordinación técnica se hace difícil por la falta de relaciones administrativas claras entre los órganos ejecutivos y las unidades correspondientes del ministerio de Agricultura.⁴

Ante la situación descrita anteriormente, lo primero que cabría pensar, tal vez, sería que el número de organismos actuando en el sector es mayor al óptimo, y que el grado de descentralización administrativa es excesivo. Empero, una conclusión de esa naturaleza sólo se justificaría tras de un estudio detallado del cuadro de funciones que cumplen todas esas unidades. Semejante estudio pondría de relieve si es que existe yuxtaposición de funciones, o duplicación de actividades, o si las tareas que ahora realizan dos organismos no serían más eficientemente desempeñadas por uno solo. Todo indica que en el sector agropecuario se requiere un grado mayor de descentralización que en otros sectores de la administración pública; por ejemplo, la administración financiera. Mas es cierto que una estructura institucional demasiado pesada y compleja, es un serio obstáculo para que se actúe con dinamismo en todo el sector. La determinación del grado óptimo

⁴ Comisión Económica para la América Latina (CEPAL): *Administración de la Planificación Sectorial*; St. ECLA/Conf. 30/L. 8, febrero de 1968.

de descentralización en el sector agropecuario, habría de ser uno de los objetivos inmediatos que la modernización administrativa se propondría. Para la determinación de esa cuestión no parece ser suficiente el planteamiento tradicional que establece la dicotomía entre la centralización de las decisiones de política y descentralización de la ejecución. Habría que matizar esa proposición introduciendo el concepto del llamado "complejo o núcleo administrativo central de dirección", que algunos estudiosos de la planeación económica han desarrollado.

En materia de administración de la planificación económica y social, ha sido usual que se recomiende la concentración de las funciones de planificación en una sola unidad, que es el órgano central de planificación o su equivalente. Sin embargo, la observación de los resultados alcanzados en diversos países indica que no necesariamente es este tipo de estructura el único o el más apropiado en todas las circunstancias. Para decirlo con las palabras de un reconocido experto:

En muchos países ha nacido ya la ilusión del órgano central de planificación. Esta ilusión se anida en los mitos ampliamente difundidos y profundamente arraigados de la omnipotencia central, y ayuda a propagarlos. Según estos mitos cualquier organización o sistema social es dirigido por un solo individuo, o por un grupo pequeño que simplemente da órdenes que otros tienen que obedecer.

Y más adelante:

Para contrarrestar la ilusión del órgano central de planificación, hay que aplicar el principio siguiente al encarar la base orgánica que se ha de dar a la planificación nacional:

La planificación efectiva del desarrollo exige un núcleo de organizaciones del gobierno central que cumplan varias funciones, no sólo en el sentido de suministrar servicios de personal especializado y general, sino también en el sentido de ser fuente de liderazgo nacional, de administración financiera, y de estudio y resolución de problemas críticos".⁵

Vale la pena pensar hasta qué punto es válido trasladar el concepto del núcleo administrativo central de dirección al ámbito de la planificación económica sectorial. Parecería, que en el caso del sector de la administración agropecuaria de México sí lo es, porque se aproximaría más al modo como opera la maquinaria gubernamental mexicana. Habría quienes pudieran señalar el hecho de que en la administración pública de México existe un alto grado de centralización de las decisiones al nivel del titular

⁵ *Administración de la Planificación del Desarrollo Económico; Principio y Falacias*, Bertram B. Gross, ONU. ST/TAO/W/32. 1968.

del Poder Ejecutivo. Esto es, sin duda, cierto. Empero, en ese caso se trata de las decisiones básicas, fundamentales, en los ámbitos político, económico y social. Nadie habrá de negar que el poder para instrumentar los objetivos primarios a través de políticas específicas, se distribuye entre un considerable número de centros de decisión.

Lo anterior quiere sugerir la idea de que al presentarse el problema de la conveniencia de centralizar la formulación de las políticas agraria y agropecuaria, como parte de la modernización administrativa en el sector, no debe pensarse en función de un esquema piramidal de organización con un número muy reducido de centros de decisión en la cúspide, de los cuales emanan las directrices que el resto de la pirámide institucional habrá de realizar.

Más bien habría que mantener —mejorándolo sustancialmente— el actual sistema que presupone varios centros de decisión, cada uno de los cuales contribuye, en cierta medida, a la formulación del conjunto de la política agraria y agropecuaria. El mejoramiento habría de consistir tanto en que se perfeccionara el proceso mismo de la formulación de políticas, es decir, el proceso decisorio, cuanto que se elevara considerablemente el grado de coordinación entre los diversos centros de decisión. Ahora bien, es ampliamente conocido el hecho de que la coordinación administrativa sólo es posible conseguirla en torno a un factor catalizador, que no necesariamente conlleva el establecimiento de organismos de coordinación tales como juntas o comités intersecretariales, etc. Los elementos de coordinación en la administración pública suelen ser los programas y aun los proyectos específicos, que atraen los esfuerzos conjuntos de varias dependencias y que presuponen una acción concertada plurilateral. La coordinación eficaz se obtiene mediante el concurso de programas bien elaborados.

IV. SEGUNDO PROBLEMA GENERAL: LA CAPACIDAD DE FORMULAR PROGRAMAS Y PROYECTOS.

La modernización del sector agropecuario de México habrá de proponerse como otra meta fundamental, elevar sustancialmente la capacidad de los diversos organismos, —por igual secretarías, departamentos de Estado y organismos descentralizados— para formular programas y proyectos. La posibilidad de conseguir un incremento significativo —a corto plazo— de la productividad en el campo, depende de los volúmenes de inversión que el sector público pueda canalizar hacia el mismo; lo que a su vez está condicionado por la capacidad de la maquinaria administrativa para formular el suficiente número de programas y proyectos viables. Huelga decir que de poca trascendencia sería la determinación del gobierno de asignar

un volumen significativamente mayor de recursos al campo, si no existiese la estructura administrativa que pudiese aprovechar tales recursos de manera óptima. La evidencia disponible tiende a indicar que en la administración agropecuaria del país se presenta, precisamente, el problema de una baja capacidad administrativa para absorber recursos de inversión. A la luz de esta proposición puede explicarse el hecho en apariencia contradictorio, de que no obstante las declaraciones provenientes de los más altos niveles en el sentido de que el sector agropecuario tiene prelación, el monto de la inversión pública en este dominio es notoriamente más bajo que en otros renglones de la economía.⁶

No parecería exagerado insistir de nuevo en la atención preferente que ha de requerir la consideración de este problema, dentro del esquema de modernización del sector de la administración que nos ocupa. En las palabras de un experto:

El mejoramiento de la administración de proyectos puede resultar en una contribución significativa al proceso de desarrollo nacional. Esto es cierto ya sea que los proyectos se consideren parte integral de un plan de desarrollo económico y social, o como esquemas individualmente concebidos para el logro de propósitos específicos.

La falta de proyectos bien concebidos es un obstáculo al proceso general de planeación nacional. Si se carece de proyectos, la planeación permanecerá demasiado general y agregada como para permitir que pueda verificarse la validez de sus supuestos, y proporcionar bases concretas para su ejecución".⁷

En el estudio citado se señalan las etapas más importantes de la administración de proyectos sobre las que conviene actuar, ellas son: a) concepción; b) formulación; c) análisis y evaluación; d) aprobación; e) ejecución; f) información y control; g) transición a la administración normal; h) evaluación de los resultados.

Sin duda alguna se ha dado un paso de importancia en esta materia, con la implantación del sistema llamado de "anualización de los programas de inversiones" que consiste en que:

⁶ Martínez Manautou, Emilio: op. cit.: "*Las inversiones programadas para 1968*" —mayores en 11.4% que las de 1967— ascienden a 24 500 millones de pesos, que con la intención señalada (conjugar el crecimiento económico con el desarrollo social), se han distribuido como sigue: fomento agropecuario y pesquero, 3 200 millones (13.1%); fomento industrial, 9 650 millones (39.4%); transportes y comunicaciones, 5 630 millones (23%); obras de beneficio social, 5 550 millones (22.6%), y obras y equipos de administración y defensa, 470 millones (1.9%).

⁷ *Public Administration Division (UN): Some aspects of administration of projects within the context of development planning. ST/ECLA/Conf. 30/L. 13, 1968.*

...aun cuando se proyectan a plazos mayores, sólo se autorizan las inversiones que es factible llevar a cabo cada año de acuerdo con la capacidad de las entidades del sector público. Con ello se elimina la posibilidad de diferir la ejecución de obras que por falta oportuna de proyectos, ausencia de estudios económicos, o trámites para la obtención de financiamientos, tenían que realizarse en años posteriores al de su aprobación, lo que limitaba los efectos de la inversión pública e impedía obtener sus beneficios en la forma prevista debido al retraso en la ejecución de las obras.⁸

Otra ventaja de este procedimiento consiste en que ahora podrá determinarse con mayor precisión la capacidad relativa de cada dependencia para poner en ejecución los programas aprobados.

V. PROBLEMAS ESPECIFICOS PRIORITARIOS.

En párrafos anteriores se discutieron algunos objetivos generales que habría de proponerse la modernización administrativa. Estos objetivos abarcan toda la estructura institucional en dirección horizontal.

Al mismo tiempo, el proceso de modernización debe actuar sobre un grupo de procedimientos que preocupan directamente a los campesinos, porque lesionan o benefician sus intereses de manera inmediata.

Estos procedimientos administrativos se desarrollan verticalmente a todos los niveles de la estructura administrativa. Parecería que cuatro son los sistemas que habrían de recibir tratamiento prioritario:

El de tramitación agraria, el de extensión agrícola, el de comercialización de productos básicos y el de otorgamiento de crédito. En la práctica estos sistemas son de una gran complejidad administrativa y, salvo el caso de la comercialización de productos básicos, carecen de unidad funcional y orgánica, puesto que intervienen en cada caso numerosas instituciones con procedimientos propios. No es un secreto para nadie que existen ejemplos de trámites agrarios que se han extendido por más de dos décadas, y que el promedio de duración de las resoluciones de dotación es de casi diez años. Igualmente, para señalar otra instancia, si bien sería explicable que los campesinos protestasen por la insuficiencia del crédito, no parece admisible que la falta de oportunidad en un préstamo ya otorgado sea una queja más o menos frecuente. Los ejemplos de este tipo podrían multiplicarse. En fin, cada uno de estos sistemas requiere una revisión de fondo con el auxilio de las modernas técnicas de análisis de sistemas.

⁸ Martínez Manautou, Emilio: *op. cit.*

El municipio como fuerza de desarrollo¹

INTRODUCCION

En este trabajo se proponen básicamente dos áreas de reflexión: la de la ubicación del Municipio en el contexto de la programación regional, como premisa teórica, y la del análisis de las recientes experiencias en materia de colaboración intermunicipal registradas en el Estado de México.

Deseamos subrayar, desde un principio, que las experiencias que se analizan no pretenden constituir una innovación en materia de funciones municipales. Se han propuesto, solamente, intensificar el empleo de los mecanismos institucionales existentes para que el fortalecimiento del Municipio sea la base adecuada del ejercicio de su libertad y autonomía tradicionales.

I. EL MUNICIPIO EN EL CONTEXTO DE LA PROGRAMACION REGIONAL.

No es éste, evidentemente, el foro más apropiado para la discusión de las premisas de teoría económica de la programación regional del desarrollo. Sin embargo, parece indispensable hacer referencia al contenido básico de ésta, como punto de partida del análisis del Municipio como fuerza de desarrollo.

El planteamiento del desarrollo regional no sugiere, en rigor, algo distinto del desarrollo nacional: se trata sólo de un enfoque diferente de la misma cuestión, de un matiz que se imprime en su tratamiento, para

¹ Conferencia sustentada en la *Asamblea de Desarrollo Regional*, organizada por el IEPES, Aguascalientes, 1970.

que ese desarrollo nacional se realice tomando en cuenta las diferencias que se observan entre las distintas regiones que integran el País.

El estudio del desarrollo regional no es el análisis de las partes que integran el todo del desarrollo nacional. Incluso el enfoque de que son "desarrollos" complementarios resulta ya inexacto. Se trata solamente de enfoques yuxtapuestos, en unidad indisoluble, para identificar y resolver los problemas del desarrollo económico y social.

En general, la concepción del desarrollo regional supone un énfasis en las diferencias entre regiones para modificarlas en términos de necesidades nacionales y de lineamientos de política a nivel nacional. En México, a las consideraciones estrictamente productivas, que atienden la integración de las regiones en términos de la explotación de los recursos y de las características de los mercados, se agregan con el enfoque regional consideraciones estratégicas para el logro de los objetivos distributivos de la política económica. En las Administraciones revolucionarias, en efecto, el enfoque regional persigue ante todo la eliminación de los desequilibrios regionales, y se propone como un criterio de orientación de la política económica que atenúe y resuelva diferencias entre distintas regiones, tal como se orienta también a atenuar las diferencias entre clases o grupos de la población.

La programación, por otra parte, como modo racional de enfrentar el desarrollo económico que paulatinamente se constituye en forma de gobierno de nuestro País, significa sobre todo una orientación consciente de la acción pública al logro de los objetivos nacionales. La programación económica regional significa, por tanto, la decisión de incorporar a la acción del Estado, en forma consciente y racional, consideraciones regionales que cumplan un doble objetivo: de producción, por una parte, para que las necesidades nacionales puedan ser atendidas mediante el uso diferenciado de los recursos con que cuenta cada región del País; y de distribución, por otra parte, para conseguir que el desarrollo sea armónico y equilibrado entre las distintas regiones. De este modo, la programación regional del desarrollo se refiere inevitablemente a cuestiones de orden nacional, integrándose al sistema general de programación del desarrollo, y a cuestiones de orden local, para atender de manera apropiada las necesidades de los habitantes de cada región.

Aunque hace falta, sin duda, unificar los sistemas de regionalización del País, los disponibles resultan evidentemente útiles para la promoción del desarrollo. Con base en ellos, es posible obtener información básica sobre las características de las distintas regiones del País, tanto para la explotación racional de sus recursos como para la atención de las necesidades específicas de cada una. Tal información sirve de base para la formulación de lineamientos de política a nivel nacional, fundada en un

sistema de prioridades que jerarquice las necesidades nacionales, y para emprender acciones concretas, a nivel local, que modifiquen las condiciones que acentúan las desigualdades entre regiones.

En todo caso, tales sistemas de regionalización pueden servir de parámetros de la acción pública y guiar las acciones de algunas entidades públicas federales, pero no pueden fundamentar la promoción directa del desarrollo, cuya organización debe basarse en la división política del País. La Constitución General de la República, en efecto, concede a la Federación facultades específicas relacionadas con el desarrollo nacional, pero reserva a los Estados y Municipios las principales acciones de promoción del desarrollo. A la Federación compete el planteamiento de objetivos de política que han de perseguir Estados y Municipios, en función de los intereses de la Nación, pero a éstos corresponde, sin restricciones, la tarea de atender directa y adecuadamente las necesidades de los habitantes, la actividad fundamental de promover el desarrollo económico y social.

Como fuerza de desarrollo, el Municipio se asienta en la base de una pirámide, que a través de las relaciones intermunicipales (estatales) e interestatales (federales) se plantea la unificación de los esfuerzos de los mexicanos para programar y organizar su propio desarrollo. Con la división política que establece los Municipios, se definen también los órganos públicos encargados de programar y promover el desarrollo local y los mecanismos institucionales conforme a los cuales tales acciones se integran a nivel regional, estatal y nacional, en la programación del desarrollo económico y social.

II. MECANISMOS INSTITUCIONALES DE PROGRAMACION REGIONAL, A NIVEL INTERMUNICIPAL (UN ESTUDIO DE CASO).

A) Mecanismos institucionales existentes.

En el Estado de México, la ley establece las áreas en que los Municipios y el Estado suman sus esfuerzos al cumplir funciones específicas, y define los mecanismos institucionales a través de los cuales se instrumenta tal colaboración.

En materia electoral, los funcionarios de los Municipios tienen obligaciones específicas como auxiliares del Registro Estatal de Electores y para el cumplimiento de las leyes federales y estatales relativas a las elecciones.

En materia de obras públicas y privadas, las leyes respectivas establecen diversas formas de colaboración entre los Municipios y el Estado, especialmente en lo relativo a la vía pública, el fraccionamiento de terrenos, la

realización de obras por cooperación y la protección de nuevas construcciones.

En materia agropecuaria, la colaboración Municipal con el Estado y con la Federación abarca aspectos informativos, legales y económicos. Los Municipios, en efecto, deben proporcionar información a las agencias estatales y federales de agricultura y ganadería; han de vigilar la aplicación de las leyes vigentes en estas materias (en especial para la conservación de los recursos naturales, la aplicación de normas sanitarias y el tránsito de ganado); y deben participar activamente en la promoción del desarrollo agropecuario, contribuyendo de diversas maneras a la realización de programas estatales y federales en este aspecto.

En materia turística, los Municipios colaboran activamente con las dependencias estatales y federales a cargo de la promoción de esta actividad, tanto mediante su información a las mismas y la vigilancia del cumplimiento de las leyes respectivas, como mediante el fomento o impulso del turismo en sus territorios.

En materia educativa, los Municipios comparten con los Estados y la Federación las obligaciones que la Constitución establece al respecto. Diversos mecanismos institucionales permiten a los Municipios asumir esta responsabilidad, bien mediante la organización y sostenimiento de escuelas municipales (que deben sujetarse a reglamentos federales y estatales), como mediante la promoción del establecimiento de escuelas organizadas por el Gobierno de la Federación o el del Estado. De especial importancia es la participación de los Municipios en materia de alfabetización, y, en el Estado de México, la que desempeñan en la fundación y sostenimiento de escuelas secundarias por cooperación.

En materia industrial, comercial y artesanal, se han establecido en el Estado de México mecanismos específicos para la colaboración entre los Municipios y el Gobierno del Estado, a través de su Dirección de Promoción Industrial, Comercial y Artesanal, cuyas funciones se vinculan directamente a cooperar con los Municipios y encauzar sus promociones.

En materia de seguridad pública y tránsito, las funciones de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito del Gobierno del Estado concurren con las de los Municipios en cuanto al uso de calles y vía pública en general, de tal manera que en este campo Estado y Municipios integran prácticamente una sola organización que atiende tales funciones.

En materia laboral, diversas prescripciones legales establecen modalidades específicas de la colaboración de los presidentes y jueces menores municipales con la Junta de Conciliación y Arbitraje.

En materia de salubridad, el Código Sanitario del Estado de México asigna responsabilidades específicas a los Municipios, que se cumplen en estrecha relación con los Servicios Coordinados de Salubridad y Asistencia Pública del Estado y con las actividades de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

En materia de defensa, las funciones estatales y federales guardan estrecha relación con las de las Juntas Municipales de Reclutamiento, asociadas al cumplimiento de la Ley del Servicio Militar Nacional.

En material legal y administrativa, un amplio conjunto de disposiciones define responsabilidades comunes y formas de colaboración del Estado y los Municipios, con expresiones institucionales y orgánicas.

B) Experiencias recientes en el Estado de México.

La presente Administración del Estado de México se ha propuesto dar el más alto dinamismo posible a los mecanismos institucionales existentes para la colaboración entre los Gobiernos Municipales y el del Estado. Se trata, en lo fundamental, de dar cabal vigencia a la tradición de libertad y autonomía del Municipio en México con un impulso vigoroso a su desarrollo. Los esfuerzos que realiza el Gobierno del Estado se han orientado consistentemente a fortalecer la vida del Municipio, reforzando su capacidad de organización y operación, mejorando sus finanzas y aprovechando las ventajas de una colaboración estrecha.

Los 120 Municipios que integran el Estado de México constituyen una muestra completa de las diferencias existentes entre los Municipios de todo el País. Junto a los cuatro Municipios predominantemente urbanos que han registrado durante la última década el crecimiento demográfico más acelerado de la República y un notable desarrollo industrial, se encuentran en el Estado de México algunos de los Municipios más atrasados del País, con escasos recursos y las más graves carencias. Este género de desequilibrios ha sido fuente de serias dificultades en el desarrollo e impone crecientes tensiones políticas y sociales en el Estado.

En este contexto, la actual Administración del Estado consideró indispensable concentrar buena parte de sus esfuerzos en la promoción del desarrollo a nivel municipal. Al mismo tiempo que se coordinan esfuerzos con la Federación y que los recursos estatales se canalizan a la atención de las necesidades más urgentes, se tomó la decisión de aprovechar cabalmente los mecanismos institucionales disponibles para que una colaboración fructífera entre el Estado y los Municipios pudiese traducirse rápidamente en una realidad operativa.

1. EL SEMINARIO DE INFORMACIÓN MUNICIPAL

En primer término, se procedió a organizar un Seminario de Información Municipal, destinado a proporcionar a los Ayuntamientos recién constituidos las informaciones básicas necesarias para el cumplimiento de sus funciones y a darles a conocer los programas del Gobierno del Estado para emprender una activa colaboración.

El Seminario se desarrolló del 17 al 19 de diciembre de 1969, con la asistencia de 360 funcionarios municipales y de los principales funcionarios del Gobierno del Estado.

Los resultados del Seminario fueron sumamente alentadores. A la colaboración orgánica entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos que de ese modo se puso en marcha, se agregó la oportunidad de establecer contactos personales entre los distintos funcionarios que pronto empezaron a fructificar. El solo hecho de iniciar un diálogo abierto con los funcionarios del Estado, ha permitido a los Ayuntamientos emprender sus gestiones ante ellos con mayor facilidad y conocimientos.

El Seminario, en definitiva, sentó las bases para que el Estado y los Municipios pudiesen proceder a una efectiva programación regional del desarrollo efectiva. El conocimiento de los planes estatales permitió a los Municipios encauzar sus propios programas y desató un proceso de interacción tendiente a ajustar, simultáneamente, ambos grupos de planes. Fue posible definir los campos en que el Gobierno del Estado puede ocuparse con sus propios recursos y con apoyo de la Federación de atender necesidades municipales, y aquellos en que los programas deben ser emprendidos independientemente por los Municipios, con o sin la colaboración estatal.

2. LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL.

Al considerar que la mejor manera de respetar la libertad y autonomía municipales consiste en robustecer sus finanzas, se promovió ante la Legislatura del Estado una nueva Ley de Hacienda Municipal, cuyas consecuencias para la economía municipal ya se están dejando sentir. Hasta cierto punto, la nueva Ley fue producto del Seminario y constituyó una respuesta a las cuestiones que en él se plantearon. En la nueva Ley, se eliminaron restricciones a la tributación de los Municipios que no les permitían aprovechar el desarrollo de las empresas establecidas en ellos, se renunció a algunos derechos estatales que pasaron a robustecer la Hacienda Municipal y se establecieron diversas disposiciones que dan mayor agilidad y eficacia a la Administración Municipal.

3. EL FINANCIAMIENTO DE OBRAS MUNICIPALES

Con el mismo objetivo de robustecer la economía municipal y para atender necesidades urgentes de la población, la presente Administración del Estado tomó medidas para auxiliar a los Municipios en el financiamiento de obras productivas.

Por conducto de la Dirección General de Hacienda, el Gobierno del Estado ha estado promoviendo la obtención de créditos para los Municipios, y esta gestión centralizada está reportando considerables ventajas.

En primer término, de este modo ha sido posible encuadrar las obras municipales en el marco de la programación del desarrollo, de un modo sencillo pero eficaz. Al promover iniciativas para la realización de obras en los Municipios, o al recibir las solicitudes de financiamiento que éstos presentan espontáneamente, el Gobierno del Estado tiene la oportunidad de ubicarlos en el contexto de la programación regional, analizando junto con los Municipios las prioridades de las obras que se pretende realizar.

En segundo lugar, tanto para el desarrollo de proyectos como para las gestiones financieras (básicamente ante el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A.) el Gobierno del Estado puede prestar un eficaz apoyo a los Municipios, que a menudo carecen de los recursos económicos y de la capacidad operativa indispensables para tales actividades.

Finalmente, en la realización misma de las obras el Gobierno del Estado puede concertar los esfuerzos de varios Municipios, para abatir los costos de obras semejantes que se realizan en una misma región.

Conviene señalar que en todo este proceso los Municipios conservan sus facultades de decisión para la contratación de los créditos y la realización de las obras. Si bien el Gobierno del Estado ha de otorgar su aval para que se realicen estas operaciones, afectando sus participaciones en impuestos federales, no condiciona el otorgamiento del aval a su intervención directa y mide su colaboración en términos de las necesidades y deseos de los Municipios.

4. PROGRAMAS DE CONSTRUCCIÓN.

En diversos programas estatales para la realización de obras públicas, como los de caminos, viviendas, escuelas, electrificación y otros conceptos, el Gobierno del Estado ha promovido un diálogo constante con los Municipios para ajustar los planes, técnicamente elaborados, a las necesidades concretas de cada Municipio. Se trata, ante todo, de traducir en una realidad operativa las diversas formas de colaboración intermunicipal que puede existir en esos programas, pero también de darles un contenido social concreto que responda a las exigencias de la población.

El sistema nacional de prioridades, como el estatal, pueden ser atendidos de muy diversas maneras. La calendarización de las obras, sus especificaciones técnicas y sus condiciones operativas puede determinarse conforme a diversas alternativas eficaces. En la selección de alternativas, el esfuerzo de la actual Administración se orienta de manera fundamental a incorporar los criterios de las Autoridades Municipales, que pueden aportar elementos de juicio de importancia decisiva.

5. EL SEMINARIO PARA TESOREROS MUNICIPALES

Como otra forma de colaboración intermunicipal, el Gobierno del Estado ha organizado un Seminario para Tesoreros Municipales, que persigue la unificación y compatibilización de procedimientos administrativos en todo el Estado para el adecuado manejo de las finanzas públicas. Asimismo, tiene por objeto proporcionar a los Municipios informaciones útiles para ese fin, con base en la experiencia estatal, y obtener de ellos elementos sobre sus problemas administrativos especiales.

6. EL MANUAL DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

En cierta forma como resultado del intercambio de opiniones celebrado en el Seminario de Información Municipal y para estimular el funcionamiento armónico de los Municipios, el cumplimiento de sus funciones y su colaboración con el Gobierno del Estado, se editó un "Manual de Administración Municipal". El Manual cumple la intención del Gobierno del Estado de México de "presentar en forma sencilla, para facilitar la labor de los miembros y funcionarios de los Ayuntamientos, las normas básicas que rigen sus actividades... Ausente de ideas académicas, se reúnen (en el Manual) las disposiciones más usuales en el cotidiano trabajo de los Ayuntamientos".

El contenido básico del Manual es el siguiente:

- a) El Municipio (reseña histórica y fundamentación jurídica);
- b) El Municipio en el Estado de México (naturaleza, constitución y funciones de los Ayuntamientos).
- c) Instructivos municipales.
- d) Colaboración de las autoridades municipales con el Gobierno del Estado y los organismos descentralizados estatales.
- e) Promoción municipal.
- f) Apéndices sobre la Bandera y el Himno Nacionales, el Escudo del Estado de México y su erección.
- g) Leyes vigentes en el Estado de México.

El Manual está sirviendo ya a todos los Municipios del Estado, para la realización de sus actividades, y se espera que con su experiencia se enriquezca paulatinamente.

III. CONCLUSIONES

Las recientes experiencias de la actual Administración del Estado de México han puesto de manifiesto que el Municipio constituye la base operativa principal para la programación del desarrollo regional. Al mismo tiempo, no se ha observado la necesidad de establecer nuevos mecanismos institucionales para instrumentar esa programación o la colaboración orgánica a nivel intermunicipal, pues se ha demostrado que los existentes pueden dar cabida apropiada a los esfuerzos que es preciso desarrollar.

Desde luego, no se trata de mecanismos que operen automáticamente. Parece indispensable realizar una intensa actividad de promoción, sostenida con firmeza y vigor, entre otras cosas porque en muchas ocasiones los mecanismos existentes habían dejado de funcionar con eficacia. La experiencia reciente, empero, indica que ello no se debió a las deficiencias de los propios mecanismos, sino a la ausencia de una promoción adecuada. Al ponerlos en funcionamiento con dinamismo, tanto los Gobiernos Municipales como el del Estado han logrado avances muy importantes. Con el fortalecimiento decidido de los Municipios, con el cabal respeto de su autonomía a través de una intensa colaboración orgánica, el Gobierno del Estado ha podido acelerar considerablemente sus programas de desarrollo. Los Municipios, por su parte, han encontrado de este modo una ruta fructífera para multiplicar sus esfuerzos y modificar los términos de su relación con los demás Municipios, con el Estado y con la Federación. Su fuerza potencial como promotores del desarrollo está comenzando a traducirse en una realidad.

La reforma administrativa en los Estados¹

INTRODUCCION

El presente trabajo tiene como propósito explorar la validez de una proposición de carácter administrativo relacionada con las actuales preocupaciones de reforma administrativa. Esa propuesta se resume del modo siguiente: *La administración pública de las entidades federativas puede constituirse en un factor de desarrollo económico regional.*

Para su análisis la proposición mencionada se ha descompuesto en varios elementos:

a) *El desarrollo económico de México ha sido desequilibrado.* Se entiende por ello que las diversas regiones del País se encuentran en grados muy distintos de desenvolvimiento. En consecuencia, un objetivo de la política económica nacional es la disminución de tales desequilibrios regionales.

b) *El Gobierno Federal ha intentado combatir el desequilibrio regional haciendo uso de dos instrumentos diferentes, a saber: los planes de desarrollo interestatales, por un lado, y el desarrollo por regiones económicas definidas sobre la base de cuencas hidrológicas.*

c) *El éxito conseguido en la aplicación de los planes interestatales ha sido nulo; por el contrario, el desarrollo regional a base de cuencas hidráulicas ha tenido un éxito limitado.*

d) *No obstante lo anterior, el desequilibrio económico regional en México se ha acentuado; es necesario buscar medidas adicionales que pro-*

¹ Este trabajo fue presentado en el Ciclo de Conferencias sobre Reforma Administrativa y Desarrollo, organizado por el Instituto de Administración Pública, México, 2 de abril de 1971.

Se publicó originalmente en la Revista Comercio Exterior, Volumen XXI, p. 1088, diciembre de 1971.

picien la eliminación de esos desajustes. La administración pública de las entidades federativas, modernizada y fortalecida por una tesorería poderosa, debe ser un factor decisivo para conseguir un mejor equilibrio regional, a pesar de que las regiones económicas no coincidan, por lo general, con las fronteras político-administrativas de los Estados.

e) *El Gobierno Federal debe modificar enfoques y procedimientos en sus relaciones con las entidades federativas*; los Gobiernos Estatales deben ser vistos como el instrumento óptimo de desarrollo regional.

En los siguientes párrafos se desenvuelven las consideraciones anteriores.

I. PREOCUPACION POR EL CRECIMIENTO ECONOMICO EQUILIBRADO

Los últimos años han visto un progresivo interés del Gobierno en incorporar el objetivo del crecimiento equilibrado como elemento de su política de desarrollo económico. Pero este interés se ha acentuado en el presente, tal vez por la tendencia, que el crecimiento del país ha experimentado, de grandes desproporciones regionales y estatales, comprobada por estudios recientes.² Así el candidato presidencial señaló en sus discursos:

“Nos proponemos atacar con la máxima atención y energía los problemas de las regiones, de la provincia mexicana, para disipar los grandes contrastes que hoy distinguen desfavorablemente a muchas y amplias zonas de la República, para que no haya varios Méxicos, sino uno sólo: el México del desarrollo rápido y equilibrado, en camino hacia sus más altos objetivos de bienestar e independencia”.³

Otras muestras de la preocupación anterior en la presente administración se encuentran frecuentemente:

“Las reformas administrativas, deben orientarse de acuerdo con las metas y programas que persigue el país en esta etapa de desarrollo y que, por lo tanto, han de contribuir a la descentralización económica y a la elevación de la productividad, entre otros objetivos”.⁴

² Véase: *Desarrollo Desigual de México: 1900-1960*; K. Albrechtsen, R. Domínguez y D. Murayama. Centro de Estudios Económicos y Demográficos, El Colegio de México, 1970 (mimeo). *The Mexican Revolution: Federal Expenditures and Social Change Since 1910*; James Wilkie. University of California Press, Berkeley y Los Angeles, 1970, segunda edición, revisada, pp. 246-257.

³ Véase: *Todos en México, Reuniones Nacionales de Estudio*, discursos Lic. Luis Echeverría Álvarez, 1970. pp. 132 y 166. *Reunión Nacional de Estudio para el Desarrollo Regional de Aguascalientes*.

⁴ Véase: *Acuerdo del Poder Ejecutivo* que establece las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal. Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1971.

Los lineamientos expuestos por el Secretario de Hacienda como normativos del proyecto de presupuesto de egresos de la federación para 1971:

“4o. Que se incluyan las medidas necesarias para que la política fiscal y la inversión pública tengan fuerza suficiente para dirigir el crecimiento de la economía, y que el gasto que se proponga a la consideración de la H. Cámara de Diputados, tienda a un desarrollo económico equilibrado para una mejor distribución del ingreso, evite el alza injustificada de los precios y coadyuve para mantener las políticas monetarias y de intercambio con el exterior”.⁵

La iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio 1971:

“En resumen, la inversión del sector público seguirá ampliando la infraestructura económica y social, supliendo las deficiencias y omisiones de la inversión privada, y asegurando el adecuado desenvolvimiento de los renglones estratégicos que tiene a su cargo. En su distribución tendrá particular importancia el crear un mayor número de empleos, sobre todo en el sector rural, y conseguir un desarrollo más equilibrado, tanto en términos geográficos como en las actividades económicas”.⁶

II. PLANES INTERESTATALES.

Se dijo en la introducción, que uno de los instrumentos usados por el Gobierno Federal para conseguir el desarrollo económico ha sido los planes interestatales. Mencionaremos los principales: el Plan del Sureste de 1962, que comprendía a Chiapas, Tabasco y Oaxaca y el Plan de Yucatán de 1960, que abarcaba a Campeche, Quintana Roo y Yucatán.

A través de estos planes se buscaba agregar a los criterios tradicionales de jerarquización de inversiones, el concepto de prioridades regionales, y se consideró conveniente efectuar la planeación regional por grupos de Estados. Se requería que la Secretaría de la Presidencia coordinara las acciones de los gobiernos estatales con la federación, y todas las acciones de las diversas Secretarías en cada Estado. Se esperaba que la coordinación de políticas de las Secretarías de Estado a nivel regional, sería el primer paso para la coordinación a nivel nacional.

La idea de planes interestatales, que tuvo su nacimiento en la antigua Dirección de Planeación de la Secretaría de la Presidencia, encontró reflejo

⁵ Véase: *Revista Comercial Exterior*, enero 1971, pp. 26.

⁶ Iniciativa de Ley que presentó el Ejecutivo al H. Congreso de la Unión el 15 de diciembre de 1970.

en el llamado proyecto de Ley que crea la Comisión *Nacional* de Planificación. Al debatirse en el Senado de la República la iniciativa, la perspicacia política de los senadores la transformó en proyecto de *Ley Federal* de Planificación. Ese proyecto nunca se aprobó.

Los planes interestatales, técnicamente superiores, no se ejecutaron. Las dificultades políticas y administrativas que la labor descrita implica, mantuvieron dentro de los escritorios de los expertos aquellos proyectos. Empero, aportaron una experiencia positiva: a saber no menospreciar la sensibilidad política de los Gobiernos Estatales.

Parece claro que este tipo de planeación regional no operará en el futuro inmediato, salvo aquellos proyectos interestatales para tratar problemas específicos, como el Plan Huicot y el Plan del Desierto.

El primero abarca la zona Huichol, Cora y Tepehuana, y el segundo las zonas áridas del país, por lo que las similitudes de las zonas comprendidas son notorias. Están encaminados a promover el desarrollo, beneficiando regiones donde más se ha concentrado la pobreza, e incorporar a la riqueza nacional la potencialidad de esas zonas.

III. LAS CUENCAS HIDROLOGICAS. ⁷

Los intentos serios de desarrollo regional, se han realizado mediante la creación de comisiones ejecutivas que operan sobre cuencas hidrológicas. El propósito que se persigue es el de aprovechar la riqueza natural de esas cuencas para construir en ellas presas, canales de riego, obras de contención de inundaciones, revestimiento de canales, perforación de pozos profundos, construcción de sistemas de aspersion, construcción de redes de atarjeas, actividades de conservación del suelo, construcción y mejoramiento de caminos vecinales, obras de electrificación, construcción de escuelas, campañas sanitarias, urbanización de poblados, centros de experimentación de semillas, establecimiento de viveros, construcción y rehabilitación de plantas avícolas, porcinas, etc. etc. ⁸

Las comisiones de las cuencas hidrológicas se crearon a semejanza de ciertos organismos descentralizados, para realizar programas específicos que no encajaban claramente dentro de las dependencias gubernamentales existentes. En términos de la tradición administrativa mexicana, la autonomía de esas comisiones, en particular en sus primeros años, ha sido amplia.

⁷ Los comentarios descriptivos de este apartado se basan principalmente en dos trabajos, a saber: *Desarrollo Económico Regional*, David Barkin y Timothy King, Siglo XXI, Editores, S. A., México 1970. *The Papaloapan Project*, Thomas T. Poleman, Standford University Press, California, 1964.

⁸ *Coordinación de los Organismos Oficiales de Fomento Económico Regional*. Reunión Nacional de Estudio para el Desarrollo Regional, Lic. José Herrera Domínguez, IEPES, 1970.

Sus limitaciones no fueron de tipo administrativo, aunque quizá hoy en día sí lo sean, sino de carácter presupuestal. Los observadores extranjeros, empero, piensan lo contrario, es decir, que su autonomía ha sido limitada puesto que responden directamente ante la Secretaría de Recursos Hidráulicos. Estas comisiones representan un mecanismo administrativo para asignar fondos y ejecutar programas de inversiones en gran escala en unas cuantas regiones aisladas del país.

La elevación de rendimientos agrícolas, por un lado, y la generación de energía para el establecimiento de industrias por el otro, serían la base del nuevo auge económico regional. Empero las comisiones ejecutivas de las cuencas han tenido, sobre todo en sus primeros años, un objetivo mucho más ambicioso, el del desarrollo social y económico total de las zonas. En efecto, comprendían los proyectos la creación de nuevos centros de población, la construcción de vías de comunicación en los tramos navegables de los ríos, puertos fluviales, marítimos y aéreos, carreteras, ferrocarriles y líneas telegráficas y telefónicas.

A partir de la Segunda Guerra Mundial e inspirados, en cierta medida, en la famosa "Autoridad del Valle del Tennessee", surgieron en México las comisiones por cuencas hidrológicas; éstas han sido:

- Comisión del Papaloapan (enero de 1947)
- Comisión del Tepalcatepec (mayo de 1947)
- Comisión del Río Fuerte (junio de 1951)
- Comisión del Grijalva (junio de 1951)
- Comisión del Sistema Lerma-Chapala-Santiago (noviembre de 1950)
- Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México.
- Comisión de la Cuenca del Río Pánuco.
- Comisión del Río Balsas (1960)

Obviamente una característica atractiva de estas organizaciones, es la posibilidad que ofrecen para trabajar en varios Estados simultáneamente, y para coordinar los esfuerzos de las diferentes Secretarías. En algunos casos, las comisiones han asimilado la autoridad sobre inversiones regionales que eran la responsabilidad de otras Secretarías o de gobiernos estatales. Sin embargo, la coordinación de las funciones de otros organismos que trabajan en la misma región es problemática, debido a que la comisión no puede exigir, sino sólo estimular tal cooperación, y carece de los recursos para realizar por sí misma las funciones de otros organismos si esos llegaran a rehusar su cooperación. El cuadro No. 1, proporciona información sobre la inversión de las comisiones de las cuencas hidrológicas. Estas cifras no incluyen todos los gastos públicos dentro de una cuenca, sólo aquellos que se canalizan a través de las mismas comisiones.

Trataremos en un poco de mayor detalle las comisiones más importantes.

La Comisión del Papaloapan establecida en 1947 fue el inicio de un nuevo enfoque del problema del desarrollo regional. El modelo que se tomó fue la "Autoridad del Valle de Tennessee", pero sin su autonomía, aunque el campo de responsabilidad de la comisión era más amplio. Si bien se inició con gran fuerza, actualmente el proyecto se encuentra sin terminarse en un estado de suspensión, con un presupuesto menor que la quinta parte del mayor que tuvo, apenas adecuado para la conservación de los trabajos ya construidos. El Cuadro No. 1 muestra en términos financieros cómo disminuyeron las actividades de la comisión después de 1958.

El balance de resultados de la Comisión del Papaloapan, en lo que toca a su efecto equilibrador del crecimiento, ha sido hecho por algunos estudios en términos inusitadamente críticos. Al hablar de la comisión se la llama:

"...un monumento a la inhabilidad del Gobierno mexicano para planear algo que perdure de una administración a otras futuras, y un ejemplo perfecto de proyectismo, la tendencia a proclamar la intención de realizar grandes proyectos, pero de fracasar para terminarlos con éxito. Quizás esto sea una exposición un poco ruda de las cosas ...pero es cierto que lo logrado es muy limitado. El proyecto ha contribuido algo al progreso económico de México. Pero en términos del objetivo de descentralización regional, los resultados han sido desalentadores".⁹

Los mismos investigadores aludidos manifiestan que al intentar evaluar los efectos combinados de los proyectos del Papaloapan y del Grijalva, se pone en claro que dos décadas de cuantiosa inversión en la región del Golfo sólo han tenido un efecto muy limitado en términos de la descentralización en la localización de la actividad económica.¹⁰

Es la opinión general de los estudiosos del problema, que las desigualdades regionales se encuentran tan profundas, casi, como antes.¹¹ Ver Cuadro 3.

⁹ David Barkin y Timothy King, op. cit. pp. 103 y 104.

¹⁰ *Ibid*, p. 108.

¹¹ *Ensayo Analítico Metodológico de Planeación Interregional en México*, Ricardo Carrillo Arronte, 1969, pp. 13-35; *La Planeación Hidráulica en el Valle de México, dentro de las Planeaciones regionales del País*, Ing. José Ramos Magaña, Reunión Nacional de Estudio para el Desarrollo Regional, IEPES, 1970; *Relación entre la Federación, los Estados y los Municipios para la Implantación de un Programa Nacional de Desarrollo Regional*, Lic. Adolfo López Romero. *Ibid*; James Wilkie, op. cit. p. 205; K. Albrechtsen, R. Domínguez y D. Murayama, op. cit.; *México y su Política Hidráulica*, José Hernández Terán, 1967, p. 35.

CUADRO I
 GASTOS POR LAS COMISIONES DE LAS CUENCAS HIDROLOGICAS 1947-1964
 (Millones de pesos)

Años	Papaloapan		Grijalva		Tepalcatepec (incl. Balsas)		Fuerte	
	A precios corrientes	A precios de 1960 a/	A precios corrientes	A precios de 1960 a/	A precios corrientes	A precios de 1960 a/	A precios corrientes	A precios de 1960 a/
1947	7.8	18.6			2.4	5.7		
1948	16.0	35.8			11.5	25.8		
1949	21.0	43.5			14.1	29.3		
1950	37.5	70.9			16.8	31.8		
1951	77.9	122.3			20.7	32.5		
1952	111.6	167.4			27.3	40.9	2.9	3.8
1953	115.1	174.9	5.5	8.4	27.7	42.0	38.0	57.8
1954	99.7	137.6	9.9	13.7	25.7	35.5	111.6	154.0
1955	96.6	117.9	13.6	16.6	32.5	39.6	144.1	175.8
1956	88.9	103.1	26.3	30.5	30.6	35.5	121.9	141.4
1957	89.0	98.8	28.0	31.1	38.3	42.5	60.2	66.8
1958	102.8	110.0	34.8	37.2	33.2	35.5	35.7	38.2
1959	40.8	42.8	24.3	25.5	19.9	20.9	20.0	21.0
1960	24.3	24.3	57.9	57.9	26.6	26.6	32.9	32.9
1961	30.0	29.7	49.4	48.9	10.9	10.8	23.2	23.0
1962	21.1	20.5	246.9	239.5	22.3b/	21.6	25.3	24.5
1963	23.7	22.5	412.3	391.7	53.9b/	51.2	42.0	39.9
1964	20.0	19.8	135.0	129.6	54.4b/	52.2	62.2	59.7
Total	1 023.8	1 360.4	1 043.9	1 030.6	468.8	579.9	720.0	838.8

a/ Gastos corrientes ajustados por el índice de precios para la inversión pública, Manual de estadísticas, básicas, Banco de México.

b/ Incluye gastos para toda la cuenca del Balsas. Para la cuenca del Tepalcatepec exclusivamente, los gastos corrientes en 1962 fueron 13.9 millones, para 1963, 13.8 millones y para 1964, 10.4 millones.

David Barkin y Timothy King, Desarrollo Económico Regional, Siglo XXI Editores, 1970, pág. 97.

CUADRO 2
ESTADO DE MEXICO
ESTRUCTURA DE EGRESOS
(miles de pesos)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971 1/
2/ Egresos Netos	294 798 612	352 903 243	410 863 386	519 507 467	609 211 846	767 418 993	800 000 000
3/ Gastos Corrientes	183 527 633	225 878 407	263 791 594	292 360 824	435 153 565	476 037 000	498 150 768
4/ Gastos de Capital	111 270 979	127 024 836	147 071 792	227 146 643	174 058 281	291 381 993	301 849 232

- 1/ Cifras presupuestales. (Estimadas para 1971. Los anteriores años son cifras realizadas).
 2/ Egresos Brutos menos Resultado en Operación y Cuentas de movimientos compensados.
 3/ Gastos Administrativos más transferencias.
 4/ Obras Públicas y de Fomento más Deuda Pública.

Fuente: *Estados Financieros del Gobierno del Estado.*

Nota: Compárese el monto de inversiones del Estado de México con los gastos efectuados por las Comisiones de las cuencas hidrológicas. Ver Cuadro 1.

CUADRO 3
DIFERENCIAS REGIONALES EN MATERIA DE EGRESOS

	Presupuesto de Egresos 1970 \$	Población-1970 (Datos preliminares)	Presupuesto per cápita 1970 \$
Noroeste	908,566.088	3.346,245	271.52
Norte	1,160,649.971	6.393,853	181.53
Noreste	230,000.000	1.438,350	159.91
Pacífico Sur	346,616.555	5.163,224	67.13
Centro-Occidente	1,016,700.105	10.329,746	98.42
Centro-Sur	4,459,504.663	15.946,615	279.65 *
Golfo de México	503,503.359	4.579,959	109.91
Península Yucatán	212,529.364	1.115,446	190.53
TOTAL	8.838,070.105	48.313,438	182.93

*/ El ingreso presupuestal per cápita del Estado de México con base en un ingreso total de 670 millones para el ejercicio de 1970 resulta de \$176.54.

NOTA: Se utilizó la división en zonas geoeconómicas que establece el Sr. Angel Bassols Batalla en el libro *La División Económica Regional de México*, pp. 182-183.

FUENTE: Oficina de Información de asuntos económicos de los Estados y Territorios.

El éxito limitado del método de las cuencas hidrológicas para el desarrollo regional equilibrado, debe analizarse bajo dos enfoques conceptualmente distintos. Por un lado, se trata de la estrategia empleada, es decir, el tipo de empresa acometida. Por el otro, del instrumento administrativo utilizado, y que en nuestro caso, es de mayor interés.

Algunos mencionan que la estrategia general es incorrecta, toda vez de que es poco probable que un esquema basado en la agricultura atraiga por sí solo a la industria. Además, el enfoque es demasiado parcial al no considerar suficientemente las interrelaciones de otros sectores, necesarias para lograr un desarrollo balanceado, y se considera que la agricultura tiene efectos en cadena hacia atrás y hacia adelante más limitados que otras actividades para lograr un foco de desarrollo integral y no meramente sectorial.¹² Parece ser que la conclusión final, es que se requiere de una estrategia más positiva en los proyectos de las cuencas hidrológicas para lograr el desarrollo de las regiones atrasadas.

Por lo que respecta a nuestro interés, pensamos que el cauce administrativo que ha sido utilizado, no es el óptimo. Quizá parecería un tanto

¹² *La Estrategia del Desarrollo Económico*, A. O. Hirschman, Fondo de Cultura Económica de México, 1961. Ver también *Rich Lands and Poor*, Gunnar Myrdal, New York Harper, 1957, pp. 23-38; Ing. José Ramos Magaña, *op. cit.*

inconsistente buscar la descentralización económica, utilizando un cauce centralizador como lo es la administración pública federal. Resulta obvio que dentro del marco de políticas de descentralización deba contemplarse el instrumento de la administración pública estatal. Tomar un mecanismo distinto, sin seguir las fronteras estatales, es exponerse a que la realidad política muestre su rechazo, como lo ha hecho con anterioridad. Además encontrar las determinaciones comunes que identifiquen a una región es tarea nada fácil; con frecuencia las zonas son, o muy grandes o muy pequeñas, por lo que el utilizar las zonas políticas puede resultar más conveniente. Las administraciones públicas estatales, como mecanismos de desarrollo regional, tienen ventajas muy importantes. Pueden lograr una mayor participación de los habitantes de la localidad, a través de los municipios, de los diputados locales, de las organizaciones de agricultores y otras semejantes. La comunicación social que así puede lograrse es muy positiva para provocar el interés personal, el conocimiento necesario, y un sentido de pertenencia de los habitantes respecto de los proyectos que se realicen.

IV. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA PARA LA PLANEACION REGIONAL.

En la medida en que es preciso poner distinto énfasis en las orientaciones de la planeación regional, resulta indispensable adaptar el aparato administrativo que ha de instrumentarlas, a nuevas directrices de política.

No es suficiente establecer orientaciones regionales en las decisiones de inversión del sector público federal. Para conseguir resultados, una política sólida de desarrollo regional exige organismos permanentes de promoción, que puedan realizar sus tareas con un pleno conocimiento de las necesidades de cada región, para vincular los proyectos, federales, estatales y municipales, por una parte, y del sector privado, por la otra, a las condiciones y orientaciones del desarrollo nacional.

Las tareas de promoción del desarrollo regional han sido impulsadas, de manera principal, por el sector público federal, y si bien se ha planteado explícitamente la necesidad de establecer corrientes de información y decisión de la periferia al centro, en la práctica estos flujos de información y decisión han reflejado las desigualdades existentes, sin contribuir a corregirlas. Ello, sin duda, se debe en parte a la debilidad técnica de los aparatos administrativos del sector público estatal y municipal, que agregados a los factores económicos, políticos y sociales generales, han impedido la coordinación operativa de los múltiples esfuerzos realizados. En estas condiciones, parece haber llegado el momento, en el desarrollo nacional, en que la promoción a nivel regional puede y debe apoyarse en el aparato

administrativo de los gobiernos estatales, como instrumento central de la planeación regional, aunque se mantengan otros dispositivos tendientes al mismo fin, y se tomen medidas para reforzarlos técnicamente y corregir sus deficiencias tradicionales.

Diversas razones concurren a fortalecer este punto de vista.

A) Marco Jurídico-Político

La Constitución General de la República concede a la federación facultades específicas relacionadas con el desarrollo nacional, pero reserva a los Estados y municipios las principales acciones de promoción del desarrollo. A la federación compete el planteamiento de objetivos de política de orden nacional, a los que han de sujetarse Estados y municipios en función de los intereses de la Nación, pero a éstos corresponde, sin restricciones, la tarea de contribuir a la atención directa y adecuada de las necesidades de los habitantes, o sea la actividad fundamental de la promoción del desarrollo económico y social.

A nivel federal, con el manejo de las relaciones interestatales se plantea la unificación de los esfuerzos de los mexicanos para programar y organizar su propio desarrollo. Pero con la división política que establecen los Estados y los municipios, se definen también los órganos públicos encargados de programar y promover el desarrollo local, y los mecanismos institucionales conforme a los cuales tales acciones se integran a nivel regional, estatal y nacional, en la programación del desarrollo económico y social.

Si los esfuerzos de planeación regional se organizan sólo al nivel federal, no solamente se descuidan —como se han descuidado— necesidades locales de la más alta prioridad, sino que todos los proyectos enfrentan restricciones jurídicas, políticas y económicas, presentándose problemas de coordinación, duplicaciones e incluso esfuerzos contradictorios, muchas veces insalvables.

En la medida en que se haga descansar la política de desarrollo regional en las administraciones de los Estados, será posible instrumentar más adecuadamente los planes nacionales, apoyándolos en los regionales y coordinándolos con ellos. De este modo, entre otras cosas, será posible asegurar que los proyectos mismos correspondan no sólo a las necesidades, sino también a las capacidades de cada región, evitando que los proyectos organizados con la tecnología y criterios de la federación se conviertan en enclaves de alto desarrollo en un contexto general de atraso.

B) Criterios de Regionalización.

Se han propuesto, en México y en otros países, múltiples metodologías de regionalización para la promoción del desarrollo. Los enfoques pura-

mente económicos han sufrido serias críticas, sobre la base de que descuidan el sentido general, social y político, que tiene necesariamente el desarrollo y de que el éxito de los programas a que sirven determina la desaparición de las regionalizaciones así preparadas. En México, entre los intentos de diseñar una regionalización general, apoyada no sólo en elementos económicos sino también en aspectos ecológicos, políticos, sociales y de otra índole, destaca el trabajo del profesor Angel Bassols, que dividió el país en 8 grandes zonas y más de 100 regiones económicas. Además, diversas dependencias gubernamentales, a nivel federal y estatal, emplean distintos sistemas de regionalización para propósitos específicos, referidos al uso de los recursos naturales, las comunicaciones y otros aspectos.

Sin embargo, *tales esquemas de regionalización no pueden sustituir la organización administrativa que corresponde a la división política del país*, por muy útiles que sean como base de información.

En primer término, definir una zona para promover su desarrollo implica su desaparición con el éxito del programa. Esto significa que la reorganización basada solamente en criterios económicos y sociales carece de la permanencia que exige un esfuerzo sostenido para corregir las desigualdades regionales.

Por otra parte, los órganos administrativos creados en función de planes regionales, tanto por su carácter provisional y limitado como por otras razones, no pueden enlazar adecuadamente sus actividades con las regiones colindantes, produciéndose desfases en el seno de cada entidad federativa por la falta de coordinación entre órganos federales y administraciones estatales. Estos problemas de coordinación no pueden resolverse adecuadamente mientras la capacidad de decisión de tales órganos administrativos (cuando existen como tales, a nivel regional), o de sus representantes (cuando se trata de delegados regionales de órganos federales), está decisivamente restringida por los organismos centrales. A menudo, los planes regionales se desarrollan con "ejecutores" de decisiones de los órganos centrales, y mientras éstos carecen de información y posibilidades reales de adaptar los planes a las necesidades y características locales, aquéllos no poseen la capacidad de decisión indispensable para realizar tales ajustes.

La división política que conforma la integración de las entidades federativas, posee las características de estabilidad y permanencia que se requieren para mantener un esfuerzo sostenido destinado a atenuar las desigualdades, y poseen, asimismo, el poder de decisión indispensable para atender las condiciones regionales con políticas y planes flexibles.

C) Las Administraciones Estatales como Instrumento de Desarrollo.

Para que las administraciones estatales se conviertan en organismos efectivamente promotores del desarrollo regional, es preciso tomar múltiples medidas tanto a nivel federal como al estatal. No obstante las dificultades implícitas, es el camino a seguir.

En el Gobierno Federal, precisa introducir cambios de fondo en la orientación de sus políticas de inversión, a fin de que los criterios de decisión sobre la asignación de recursos den suficiente prioridad a objetivos distributivos. No se trata, simplemente, de preferir proyectos "óptimos" para regiones atrasadas; es preciso que se establezcan normas generales sobre el empleo de los recursos del sector público federal, orientadas a canalizar recursos a las zonas atrasadas, independientemente del nivel de "optimización" de cada proyecto.

Asimismo, es preciso reorganizar los centros de decisión en la ejecución de programas federales. Aunque al más alto nivel se seguirán tomando las decisiones sobre la orientación general de cada programa, es preciso dotar a los responsables directos de su ejecución, ubicados en las distintas regiones, de poder de decisión suficiente para instrumentar ajustes en los programas. Para ello, y para resolver los problemas de coordinación entre distintos programas federales en una misma región, sería necesario establecer mecanismos operativos que organizaran los esfuerzos federales y estatales, en torno a los cuadros básicos de la administración de cada entidad. Si los ejecutores de programas federales quedan agrupados en un solo cuerpo de decisión, en la cual participan los funcionarios de las administraciones estatales, será posible integrar adecuadamente los esfuerzos de unos y otros, adaptándolos a las necesidades regionales.

En cuanto a los gobiernos estatales, parece indispensable, sin duda, avanzar más aceleradamente, en extensión y en profundidad, en los planes de reforma administrativa que la mayor parte de ellos han emprendido. Sólo con un aparato ágil, suficientemente informado y con la flexibilidad indispensable, será posible coordinar realmente los programas federales y los estatales en una efectiva promoción del desarrollo regional.

Entre las diversas medidas de reforma administrativa que pueden emprenderse, destacan dos. En primer término una reforma fiscal a fondo, que implique la revisión de la totalidad de la legislación fiscal. Tal reforma, obviamente, debe ir acompañada de la adopción de los más avanzados procedimientos de administración tributaria.

En segundo lugar, los gobiernos estatales, necesitan fortalecer considerablemente su capacidad de generación de proyectos, pues buena parte de los problemas observados hasta ahora se deben a que los organismos federales han tenido la mayor parte de la iniciativa en cuanto a la promoción

de nuevos proyectos. Es preciso, por ello, que los gobiernos de los Estados sean capaces de plantear constantemente proyectos que requieren la participación federal y de concertar internamente los esfuerzos que los apoyarán.

No sería posible, aquí, analizar en detalle las múltiples medidas administrativas que integrarían este nuevo enfoque, cuya definición e instrumentación finales, además deberán corresponder a un proceso de estudio y negociación entre todos los órganos políticos y administrativos involucrados. Conviene subrayar, empero, que el conjunto de medidas que se tomen han de corresponder a la necesidad urgente de establecer un tejido administrativo apropiado para la aplicación efectiva de los concepciones regionales del desarrollo, de sentido distributivo, que forman ya parte explícita de los grandes objetivos nacionales. Apoyarse para ello en los gobiernos estatales, hacer de sus aparatos administrativos los núcleos básicos de la promoción regional, alrededor de los cuales se integren y ejecuten los programas federales, resulta una decisión operativa y urgente para todo el país.

Una consideración final permite aclarar las posibilidades que en los próximos años presentan las administraciones estatales en comparación con las cuencas hidrológicas como mecanismos de inversión pública regional. Como puede verse en los cuadros 1 y 2, el monto del gasto de capital del Gobierno del Estado de México en los últimos años, representa dos o tres veces más que el monto de las inversiones totales realizadas en un solo año por cualquiera de las comisiones de cuencas hidrológicas. Esto significa que los principales estados federales de la República están en posibilidad ya de invertir en programas de desarrollo, montos anuales superiores a los que se contemplan para las comisiones de las cuencas hidrológicas. La conclusión que podría desprenderse de la anterior consideración, es que el Gobierno Federal debe apoyar directamente con recursos financieros y técnicos los programas de inversión estatales, en lugar de crear formas paralelas de inversión.

En los párrafos anteriores se ha señalado que a pesar de la relativa debilidad administrativa y técnica de muchas entidades federativas, su organización y aparato gubernamental son superiores a las comisiones que por su propia naturaleza resultan precarias.

V. UN EJEMPLO CONCRETO.

En forma sucinta se mencionan las principales medidas de reforma administrativa emprendidas por el Gobierno del Estado de México a partir de septiembre de 1969: un número elevado de las medidas que aquí se señalarán no son, en lo fundamental, dispositivos que pudieran considerarse

de tipo administrativo en su intención primaria. Son medidas de política económica que tienen un reflejo inmediato en la estructura de la maquinaria gubernamental.

A) Cambios en el sector de las Finanzas Públicas:

- a) Se formó la comisión de reforma fiscal para la revisión de la legislación de la materia. Entraron en vigor los siguiente nuevos textos fiscales:
 - Código Fiscal del Estado de México
 - Ley de Hacienda del Estado de México
 - Ley de Hacienda Municipal
 - Ley de Catastro.
 - Ley para el Control de los Organismos Descentralizados en el Estado de México.¹³
- b) Se creó el Centro de Cómputo y Automatización del Gobierno del Estado de México para el cálculo y procesamiento de estadísticas fiscales y patrones de causantes.
- c) Se modificó la estructura programática del presupuesto de egresos del Estado y se estableció un sistema de control presupuestal automático.
- d) Se creó un sistema de control de organismos descentralizados.¹⁴
- e) Se creó un sistema de crédito y financiamiento para los Ayuntamientos del Estado.
- f) Se llevó a cabo el levantamiento catastral urbano por medios aerofotogramétricos y se creó la oficina técnica del catastro.

B) Cambios en el Sector Agropecuario.

- a) Se creó la Comisión de Desarrollo Agrícola y Ganadero del Estado de México (DAGEM) que tiene la organización completa del sector agrícola, ganadero, pecuario y forestal y que representa la coordinación de todas las entidades estatales y federales en ese campo.
- b) Se creó el organismo denominado PROTINBOS que es Protectora e Industrializadora de Bosques con el propósito de llevar

¹³ *Gaceta del Gobierno* del 30 y 31 de diciembre 1970.

¹⁴ *Reglamentos para el Control de Organismos Descentralizados*, *Gaceta del Gobierno*, 6 de enero de 1971.

a cabo una enorme tarea de reforestación invirtiendo en esa acción los productos que se obtengan de la explotación razonable del bosque.¹⁵

- c) Se creó la oficina de Proyección Agrícola con el propósito de centralizar toda la información técnica del sector agropecuario y formular planes de trabajo para ese mismo sector. Se establecieron las bases para obtener una estadística agrícola continua.

C) Cambios en el Sector de Inversiones y Obras Públicas:

- a) Se reorganizó la Dirección de Comunicaciones y Obras Públicas para llevar adelante programas de inversión del orden de 500 millones de pesos anuales.
- b) Se creó el sistema de control de inversiones por procedimientos automáticos.
- c) Se creó la Constructora del Estado de México para que un solo contratista, empresa propiedad del Estado, llevara a cabo la mayor parte de las inversiones de la Entidad.

D) Cambios en el Sector Promotor del Desarrollo Social.

- a) Se creó el organismo descentralizado AURIS. Instituto de Acción Urbana e Integración Social.¹⁶ con objeto de promover e intervenir en forma intensa y decidida en todas las acciones tendientes al desarrollo y mejora de la vivienda popular, incluyendo las acciones derivadas de la expropiación de zonas ejidales que forman parte de los centros urbanos.

E) Cambios en la Interrelación con los Municipios.



- a) Se celebraron seminarios de información y estudio para autoridades y funcionarios de los Ayuntamientos.
- b) Se preparó y editó un manual de administración municipal.
- c) Se proporciona asesoría a los Ayuntamientos, principalmente en el campo del financiamiento de las obras y servicios municipales a través de una nueva oficina de promoción municipal.

¹⁵ *Gaceta del Gobierno*, 3 de enero de 1970.

¹⁶ *Gaceta del Gobierno* del 3 de enero de 1970.

F) Cambios en las interrelaciones con el Gobierno Federal.

- a) Se coordinó la acción de las dependencias federales y estatales en materia de promoción agrícola, centralizando las funciones de dirección de las delegaciones de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y de la Dirección General de Agricultura del Estado, en una sola unidad administrativa.
- b) Se centralizó igualmente en una sola unidad administrativa la dirección de las dependencias federal y estatal en materia de turismo.
- c) Se sustituyeron las gerencias regionales de Recursos Hidráulicos con influencia en zonas específicas del Estado, en una sola gerencia para toda la entidad federativa, con participación de las autoridades estatales en la materia.

G) Cambios en el Sector Administrativo propiamente dicho.

- a) Se vienen aplicando técnicas avanzadas para la selección y asignación de los recursos humanos, principalmente en materia de exámenes psicotécnicos y análisis y valuación de puestos.
- b) Se opera un programa permanente de capacitación al personal del sector público en todos los niveles, incluyendo el de altos funcionarios del Gobierno del Estado.
- c) Se creó un grupo de organización y métodos encargado de llevar a cabo una revisión integral de los métodos y procedimientos de trabajo y de elaborar manuales de operación.

PARTE V

La Reciente Reforma Administrativa en el Gobierno Federal

I. EVALUACION INICIAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA DURANTE 1964-1970.

I. SENTIDO Y ORIENTACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Al iniciarse la administración federal 1964-1970, se reconoció en forma explícita la necesidad de coordinar las múltiples acciones del sector público para acelerar el proceso de desarrollo económico.

La reforma administrativa como objetivo de política fue planteada desde el principio como un proceso dilatado y complejo: "es una tarea de estudio y preparación que abarcará años", señaló el Presidente de la República. Esta tarea tenía que partir de un diagnóstico del estado de la administración pública, a fin de orientar los esfuerzos en el sentido de las necesidades prioritarias y los problemas más graves.

La reforma administrativa surgió en el contexto de la programación económica. El planteamiento inicial, reforzado a medida que avanzaron los trabajos, señaló que toda reforma administrativa tenía que referirse a un programa de acción. El programa, a su vez, no sería otra cosa que la formulación de las actividades a realizar para lograr los objetivos de desarrollo económico y social asociados a las necesidades nacionales. En la medida en que estas necesidades se habían modificado y su orden de prelación era distinto, la administración pública tenía que adaptarse a ellas, tanto en su estructura como en sus procedimientos.

* El presente capítulo fue redactado teniendo a la vista las extensas notas preparadas por el señor licenciado Gustavo A. Esteva Figueroa, quien no sólo es un reconocido estudioso de estas cuestiones, sino participante muy destacado en los trabajos de reforma administrativa durante 1964-1970.

II. EL ORGANISMO COORDINADOR DE LA REFORMA: LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA (CAP).

Para coordinar los esfuerzos de reforma administrativa, se creó la Comisión de Administración Pública. No tomó la forma de un organismo multi secretarial, porque era preciso contar previamente con un diagnóstico, que sistematizara los esfuerzos, y con un programa, que sirviera de parámetro y guía de la reforma. Se ubicó en la Secretaría de la Presidencia, porque a ésta se habían encomendado las tareas de organización de un sistema central de planeación. Por acuerdo presidencial, en efecto, en marzo de 1965 la Secretaría de la Presidencia solicitó a todas las entidades públicas la información que serviría de base a las actividades de programación durante el período 1964-1970, los lineamientos de política de cada una, los problemas nacionales y regionales que tratarían de resolver, las metas por alcanzar, los medios y recursos financieros que requerirían para lograrlas, y las necesidades de la población que atenderían. Mediante el análisis y discusión de los informes proporcionados por las entidades, se procedió a formular el Programa de Acción del Sector Público para el período 1966-1970, revisado y complementado posteriormente a través de diversos mecanismos de programación y coordinación. Este programa habría de servir de base para la reforma administrativa.

La CAP quedó integrada por funcionarios de la Secretaría de la Presidencia (a nivel de Directores) y expertos en administración pública, en el papel de asesores. Su tarea inicial, la de formular un diagnóstico del estado de la administración pública, significaba ante todo analizar en qué medida ésta era capaz de llevar a cabo el Programa de Acción que se había trazado y proponer medidas de reforma administrativa para que los pudiese ejecutar con mayor agilidad y eficacia. Para normar sus actividades, se señalaron a la Comisión los siguientes objetivos: "determinar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberán hacerse a su organización, a fin de coordinar mejor sus actividades y acelerar el proceso de desarrollo económico y social del país; introducir las técnicas modernas de organización administrativa que resulten convenientes para alcanzar ese objetivo y lograr una mejor capacitación del personal gubernamental".¹

III. LAS ACTIVIDADES DE LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA

La CAP elaboró, al cabo de meses de detenido estudio de la situación y antecedentes del sector público, un *informe sobre la Reforma de la*

¹ Secretaría de la Presidencia, *La Planeación en México*, México, 1969, p. 19.

*Administración Pública Mexicana.*² El informe comprendía básicamente los siguientes puntos: análisis del funcionamiento de las dependencias del Ejecutivo Federal y del sector paraestatal; los sistemas de coordinación general del gobierno; la utilización de los elementos materiales de la administración; la eficacia de la administración de personal; el aspecto administrativo de la programación de las actividades del sector público; los sistemas de elaboración del presupuesto federal y la reforma en que la administración pública atiende a los diversos sectores de la actividad económica y social. En el propio informe se propusieron principios fundamentales que deberían regir las reformas a la administración pública y los mecanismos para ejecutarlas.

En cuanto al fondo, el Informe puso de manifiesto la necesidad de emprender la reforma a partir del análisis de los problemas que afectan simultáneamente a diversas entidades del sector público que cubren campos de actividad básica para el desarrollo económico y social. De esa manera, se incorporaron criterios programáticos y sectoriales a las tareas de la reforma. De otro lado, se señaló la necesidad de actuar simultáneamente en dos frentes: el de los problemas de coordinación en todo el sector público (cuestiones de eficacia en el logro de los objetivos establecidos) y el de los problemas que afectan a cada entidad, en su funcionamiento administrativo (cuestiones de eficiencia interna de las entidades públicas). De este modo, se plantearon dos tipos de actividades: las que podrían llamarse de "macro-reformas", relativas al funcionamiento general del sector público, y las de "micro-reformas", o sea, las de los medios técnicos, materiales o humanos empleados por cada entidad pública en el cumplimiento de sus funciones.

En cuanto a la forma, se propusieron diversos instrumentos. En primer término, *grupos de estudio* encargados de analizar materias específicas y formular proposiciones que habrían de presentarse a las autoridades pertinentes, para su decisión o información. Estos grupos quedarían integrados por expertos en la materia y funcionarios de las dependencias involucradas, bajo la coordinación del Secretariado Técnico de la CAP. En segundo lugar, *grupos de trabajo* encargados de estudiar los problemas específicos de coordinación de las entidades concurrentes a un campo de actividad del sector público y de proponer soluciones a los mismos. Estos grupos, también coordinados por el Secretariado Técnico de la CAP, estarían integrados por representantes de las entidades involucradas en cada sector de la programación. Los grupos de trabajo servirían de antecedente y fundamentación de mecanismos sectoriales de participación en la programación, que podrían proceder al planteamiento y ejecución de macro-reformas adminis-

² Secretaría de la Presidencia, documento inédito, 1965.

trativas o proponer en forma conjunta las que requiriesen autorización del Jefe del Ejecutivo o cambios en la legislación.

Entre los múltiples grupos de estudio que se integraron, a diversos niveles técnicos y operativos, destacan por su importancia y avances los siguientes: los de reformas en los mecanismos de la programación y el presupuesto; los de análisis y codificación de las estructuras de organización y las bases jurídicas de las entidades públicas; y los de estudio de los recursos materiales (adquisiciones, almacenes e inventarios; locales y equipos), de los recursos humanos y de la planificación administrativa (correspondencia, archivo, organización y métodos).

Las actividades sectoriales de la reforma se concentraron en el sector agropecuario y forestal, en virtud de su prioridad en la política económica general. En junio de 1968, por acuerdo presidencial, la Secretaría de la Presidencia propuso la creación de un mecanismo "para obtener la adecuada coordinación de las actividades agropecuarias" a las principales entidades con atribuciones en este campo: Secretarías de Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos y Hacienda y Crédito Público, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Banco Nacional Agropecuario, S. A., Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A., Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A., Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S. A., y Guanos y Fertilizantes de México.³

El grupo de trabajo se integró con representantes de todas esas dependencias, coordinados por el Secretariado Técnico de la CAP, en las siguientes subcomisiones: metas físicas de producción y consumo; regionalización y zonificación; tenencia de la tierra; organización de productos minifundistas; crédito y seguro; conservación de recursos; investigación y asistencia técnica; comercialización y almacenamiento; producción y aprovechamiento de insumos; desarrollo ganadero, desarrollo forestal e inversiones públicas. El método propuesto para los trabajos de las subcomisiones comprendió los siguientes puntos: el señalamiento del propósito que perseguiría cada subcomisión; el análisis de la situación y problemas del tema de cada una; las tareas que habrían de realizarse para proponer reformas y la metodología para la presentación de sus conclusiones.⁴

Las subcomisiones se reunieron periódicamente durante más de un año y rindieron sus dictámenes, que incluyeron el señalamiento de los principales problemas detectados y una opinión conjunta sobre sus soluciones.

Con base en las conclusiones de ese grupo de trabajo, la CAP planteó proposiciones globales y por esferas de actividad, así como un programa de acción. La más importante de sus recomendaciones, que se puso en

³ Documento leído en el Salón de los Estados, Palacio Nacional, México, el 27 de junio de 1968.

⁴ Secretaría de la Presidencia, documento inédito.

práctica de inmediato, fue la integración de un Mecanismo de Participación para la Programación del Sector Agropecuario, con representantes de las entidades que tomaron parte en el grupo de trabajo y los de Almacenes Nacionales de Depósito, S. A., y la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A. Para su adecuado funcionamiento, se definieron dos niveles de operación: representantes del más alto nivel ejecutivo de las entidades concurrentes integraron un *Cuerpo Colegiado* para tomar decisiones, con base en los estudios y recomendaciones de un *Secretariado Técnico*, formado por técnicos de la Secretaría de la Presidencia, con la asesoría directa de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la participación sistemática y constante de representantes técnicos de las entidades.⁵

El mecanismo de participación funcionó hasta el término del periodo gubernamental 1964-1970 y además de los avances a que se hace referencia más adelante contribuyó directamente a la formulación de recomendaciones de reforma administrativa que se hicieron llegar a la siguiente administración.

IV. PRINCIPALES RESULTADOS

La Comisión de Administración Pública funcionó desde su creación como catalizador de las medidas de reforma administrativa. Pero los avances logrados no se contrajeron a sus actividades. Acaso la principal medida de su eficacia radique en el alto nivel de participación de numerosas entidades en las tareas, medidas y planes asociados a la reforma administrativa. Por su número y alcances, resulta imposible presentar aquí una enumeración completa de todas ellas. Conviene destacar, empero, las más importantes, sobre todo por la medida en que sirvieron de antecedente a las acciones de la administración del licenciado Luis Echeverría Álvarez.

A) Reformas en los mecanismos de programación

Ninguna actividad de reforma administrativa recibió más atención que la relativa a los mecanismos de la programación. Con apoyo en los avances de pasadas administraciones, se registraron otros en torno al sistema central de planeación.

Ese sistema, al que concurren todas las entidades públicas, centraliza sus decisiones en la Comisión Intersecretarial encargada de la formulación de Planes de Desarrollo Económico y Social.⁶ Para fortalecerla, se creó la Subcomisión de Inversión-Financiamiento, en la que se combinaron las funciones de autorización de inversiones de la Secretaría de la Presidencia

⁵ Secretaría de la Presidencia, CAP, *Recomendaciones de Reforma Administrativa en el Sector Agropecuario*, documento inédito, 1970.

⁶ Ver infra. pp.

y de financiamiento de la de Hacienda. La Subcomisión operó como un mecanismo ágil para evaluar y coordinar proyectos de inversión pública y programar adecuadamente su ejecución y el flujo de recursos correspondientes.

Para la elaboración del Programa de Acción del Sector Público 1966-1970, se creó en el seno de la Secretaría de la Presidencia la Comisión de Programación del Sector Público, que analizó y procesó la información proporcionada por todas las entidades públicas y la sometió a un proceso de discusión y negociación.

Con la concurrencia de numerosas entidades, coordinadas por la Secretaría de la Presidencia, se integró la Comisión de Estudios del Territorio Nacional y Planeación. Este organismo, además de eliminar duplicaciones y superposiciones en las actividades de identificación de los recursos nacionales como base de la planeación, logró avances de la mayor importancia en este campo. Desarrolló su propia metodología e integró los equipos técnico, material y humano para llevar a cabo un estudio sistemático del territorio nacional, con una evaluación de sus recursos orientada a la planeación y organización de las acciones públicas.

En general, se procedió a perfeccionar los sistemas de información para la planeación: los de elaboración y coordinación de programas de inversión; los de su evaluación, autorización y vigilancia; y los del control de su ejecución.

El acuerdo de marzo de 1965, para la formulación del Programa de Acción del Sector Público 1966-1970, estimuló y sistematizó las tareas de programación en todas las entidades y estableció canales operativos para su coordinación e integración. La creación de la Subcomisión de Inversión-financiamiento —cuya mecánica ha servido ya de modelo para otros países— enfrentó operativamente el desfase tradicional entre las entidades planificadoras y las financieras, creando un mecanismo para la decisión conjunta y simultánea sobre los proyectos de inversión pública. La CETENAP reforzó considerablemente el sistema de información para la planeación. En conjunto, estas reformas operaron como catalizadores y encauzadores de numerosos avances en la programación económica y la reforma administrativa. Fueron complementadas con los mecanismos de participación que se mencionan más adelante.

B) Reformas en la mecánica presupuestal del sector público ⁷

Cinco años de prolongados esfuerzos en el estudio del sistema presupuestal permitieron consolidar recomendaciones técnicas basadas tanto en

⁷ Secretaría de la Presidencia, documentos inéditos de la Dirección del Plan General del Gasto Público.

análisis teóricos como en la experimentación concreta de nuevos procedimientos.

En primer término, se procedió a estudiar las condiciones de operación de la mecánica presupuestal del sector público. El diagnóstico respectivo mostró que el sistema respondía básicamente a las necesidades de control y vigilancia de los fondos públicos, en que se basó su diseño original, pero era ya inadecuado para fines de programación. Se analizaron, en consecuencia, las características, ventajas y posibilidades de aplicación de diversas técnicas presupuestales, llegándose a la conclusión de que la más adecuada era la de presupuesto por programas y actividades.

En análisis de gabinete, se realizaron estudios para adaptar la técnica a las condiciones operativas del sector público mexicano, mediante aplicaciones al caso del Programa Nacional de Alfabetización de la Secretaría de Educación Pública. Los resultados obtenidos fundamentaron la ampliación del experimento, intentándose la aplicación de la técnica a cuatro dependencias de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Ante la conclusión de que el método podría ser de gran utilidad tanto para la programación económica como para la reforma administrativa, se planteó que la transformación de la mecánica presupuestal se iniciase en el sector agropecuario, y concretamente en la Secretaría de Agricultura y Ganadería, por su prioridad en el contexto de las necesidades nacionales. Aunque se mantuvo vigente el sistema presupuestal anterior, se emprendió la formulación del presupuesto por programas y actividades para 1970 en 23 dependencias de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, que abarcaban más del 90% de sus operaciones. Ese presupuesto fue empleado como referencia para las autorizaciones presupuestales de ese año, especialmente en lo relativo a las inversiones públicas. Las experiencias obtenidas, además, permitieron formular el de 1971 con más rigor técnico y alcance administrativo.

En conjunto, las tareas realizadas pusieron de manifiesto la conveniencia de emprender la transformación de la mecánica presupuestal del sector público en el sentido de la técnica de presupuesto por programas. Al mismo tiempo, mostraron la viabilidad de su aplicación, crearon una infraestructura técnica para ello y adiestraron a numerosas personas en la tarea de su instrumentación. Fue posible, asimismo, con base en el análisis de experiencias prácticas, evaluar los enfoques y mecanismos a través de los cuales podría instrumentar la técnica en todo el sector público.

C) Los mecanismos de participación para la programación

El tradicional vaivén de la centralización a la descentralización en la programación económica y la reforma administrativa del sector público

adoptó formas imaginativas y eficaces durante el período 1964-1970 aunque en parte tuvieron todavía carácter experimental.

A nivel global, funcionaron los siguientes mecanismos: Comisión Intersecretarial para la formulación de Planes Nacionales de Desarrollo (Presidencia y Hacienda y Crédito Público); Comisión de Administración Pública (Presidencia en la coordinación y todo el sector público); Subcomisión de Inversión-Financiamiento (en el seno de la Comisión Intersecretarial mencionada); Comisión de Estudios del Territorio Nacional y Planeación (centralizada en aspectos ejecutivos en Presidencia, con participación de todas las entidades con funciones relativas); Comisión de Programación (Presidencia en la coordinación y todo el sector público); y Comisión especial para el Control de Contratos de Obras Públicas (Presidencia y Hacienda).

A nivel sectorial, operaron los siguientes mecanismos: del Sector Agropecuario y Forestal; de Inversiones en Infraestructura Rural; de Adiestramiento y Capacitación Agropecuaria; Comisión de Estudio del Area Metropolitana del Valle de México (Presidencia, Departamento del Distrito Federal y Estado de México); Grupo de Estudio de Infraestructura Turística (Presidencia, Hacienda y Banco de México). Los tres primeros funcionaron con la participación de las entidades del sector agropecuario ya mencionadas.

No todos los mecanismos operaron en forma constante. Algunos tuvieron funciones operativas concretas: la Subcomisión de Inversión-Financiamiento, por ejemplo, canalizó en la práctica las decisiones sobre inversiones públicas. Otros tuvieron funciones de consulta y asesoría. Otros, finalmente, combinaron ambos tipos de funciones.

Acaso el mecanismo de mayor significación general, por las experiencias que acumuló, sea el del sector agropecuario. Con base en las recomendaciones de las subcomisiones del grupo de estudio, el Secretariado Técnico del mecanismo procedió a plantear proposiciones concretas que reflejaban la opinión conjunta de las entidades involucradas sobre problemas específicos. Estas proposiciones fueron llevadas al seno del Cuerpo Colegiado, que tomó decisiones concretas, debidamente coordinadas, para la realización de acciones conjuntas. Puede destacarse, entre ellas, la asociada a planes para hacer frente a la sequía, tanto en el sentido de programas de emergencia como en el de una acción institucional permanente para atender los problemas de las zonas áridas. En las decisiones de este mecanismo se encuentran, sin duda, antecedentes de la Comisión Nacional de Zonas Áridas constituida posteriormente.

D) Estudios de aplicación general en el sector público

Los grupos de estudio y los integrantes del Secretariado Técnico de la CAP, con la participación de numerosos técnicos y funcionarios, elaboraron diversos trabajos de aplicación general en el sector público. En algunos casos, se trata de documentos informativos, cuyo valor principal radica en la compilación sistemática y la presentación ordenada de elementos jurídicos o administrativos que se encontraban dispersos. En otros, se trata de análisis técnicos y recomendaciones operativas para la solución uniforme y sistemática de problemas administrativos concretos. Entre los principales estudios se encuentran los siguientes:

1) MANUAL DE ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL 1969-1970

Publicado por la Secretaría de la Presidencia a finales de 1969, se elaboró "con el propósito de ofrecer una información completa, sencilla y permanentemente actualizada de los principales aspectos de la estructura orgánica (del Gobierno Federal), las funciones que se han atribuido a las distintas entidades que lo integran, las relaciones de coordinación y dependencia que guardan entre sí y sus respectivos ámbitos de autoridad y responsabilidad". (p. XV) Para cada entidad, tanto del sector centralizado como del paraestatal, ofrece un resumen de los *Antecedentes* de las dependencias; de su *Legislación*, incluyendo los principales ordenamientos de los cuales se derivan sus *Atribuciones*; de su *Estructura Orgánica* y de las *Funciones* que cada entidad realiza para cumplir sus atribuciones. Se describen las principales unidades que integran cada dependencia hasta el nivel de Dirección o su equivalente, incluyendo el organograma respectivo.

Aunque de carácter informativo, el documento se encuadra claramente en el contexto de la reforma administrativa. Ofrece, básicamente, un informe del estado que guardaba la administración pública mexicana en 1969. Fue, con toda evidencia, un documento catalizador de reformas. Ya en su elaboración, el solo hecho de ordenar los materiales de entidades llevó a muchas de ellas a introducir cambios en su estructura o funcionamiento, que se reflejaron en el Manual. Una vez publicado, sirvió como material de referencia para emprender estudios o proponer cambios y fue el punto de partida de múltiples planes de reforma administrativa.

2) PRONTUARIO DE DISPOSICIONES JURÍDICAS PARA LAS SECRETARÍAS DE ESTADO

Publicado por la Secretaría de la Presidencia en 1970 tuvo por objeto revisar y codificar las disposiciones jurídicas que regulan la actividad de las

entidades del sector público federal, a fin de depurarlas, actualizarlas y complementarlas.

El trabajo, realizado con la participación de todos los directores jurídicos de las entidades públicas federales, logró satisfacer una vieja necesidad de información sobre las bases jurídicas de la acción pública. La proliferación de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos, dispersas en el tiempo y en las unidades administrativas, constituía fuente de errores, confusiones, duplicidades, superposiciones, conflictos de atribuciones, etc. El documento elaborado constituye sólo un punto de partida, que debe complementarse una revisión formal que en orden de prioridad proceda al análisis del sistema jurídico del gobierno federal y presente recomendaciones. Pero logró ya superar una de las etapas más difíciles de esta tarea.

3) MANUALES DE ADQUISICIONES, ALMACENES E INVENTARIOS

Elaborados con la participación de los funcionarios responsables de las entidades públicas, fueron publicados por la Secretaría de la Presidencia en 1970. Contienen proposiciones para implantar sistemas homogéneos de almacenes, adquisiciones e inventarios. Además de servir de base para medidas centralizadas en estos campos, tomadas posteriormente, estos manuales permiten orientar los esfuerzos de reforma administrativa de cada entidad.

4) LOCALES Y EQUIPO

Se realizaron estudios técnicos tendientes a fundamentar una política del sector público en cuanto al uso, adquisición, renta, construcción, conservación y disposiciones y características de los bienes inmuebles que emplea el sector público, así como en lo relativo al uso y aprovechamiento de equipos (computadoras, maquinaria de construcción, transportes, etc.). Los estudios llegaron hasta el planteamiento de lineamientos generales y comprenden un diagnóstico de la situación en esta materia.

5) RECURSOS HUMANOS

Se elaboró un diagnóstico general sobre los aspectos humanos de la administración pública, con base en el cual podría ya jerarquizarse la problemática de la administración de personal y formular las alternativas más viables para la implantación de sistemas integrales. Los trabajos realizados contaron con la colaboración de funcionarios responsables de las entidades, organizados en comités técnicos consultivos.

6) CORRESPONDENCIA Y ARCHIVO

Los estudios permitieron proponer un sistema uniforme e integral para el manejo de la comunicación escrita (archivo y correspondencia), consi-

derando por separado las funciones de los archivos administrativos y los históricos. El proyecto presentado comprendió aspectos estructurales y de presupuesto.

7) ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS

El Secretariado Técnico de la CAP estimuló la creación de unidades de organización y métodos en diversas entidades públicas, contribuyó a reforzar las existentes y editó varias guías técnicas para uniformar y perfeccionar su operación.

El pliego de mortaja

En las postrimerías del período 1964-1970 de acuerdo con instrucciones explícitas del presidente, todas las entidades públicas se avocaron a la preparación de informes que condensaran sus experiencias, evaluaran los resultados de sus esfuerzos y presentaran recomendaciones de política o acción. Estos informes, cuyo objeto central era abastecer de información a la nueva administración sobre lo ocurrido en la que terminaba, dieron en llamarse “pliegos de mortaja”. Su clara función de enlace entre dos administraciones gubernamentales, reflejo de la estabilidad institucional, fue cubierta en muy amplia medida, a pesar de las diferencias en la calidad de los estudios producidos: abrieron una coyuntura práctica para aprovechar las experiencias acumuladas.

En materia de reforma administrativa, se encomendó a la CAP preparar el “pliego de mortaja”. Además de la compilación de informes y estudios elaborados a lo largo de su actividad, la CAP condensó en un documento sus principales experiencias y presentó recomendaciones específicas.⁸

“Se recomienda —dijo la CAP— que forme parte de los lineamientos de política de la administración pública para el próximo sexenio la continuación de los trabajos de reforma administrativa para el desarrollo económico y social... La continuidad de las etapas permitiría aprovechar la información, los estudios y la metodología que han dado base a las proposiciones formuladas, a los programas cumplidos y los instrumentos creados”.

Apéndices del documento dejan constancia de las tareas realizadas, de los estudios que fundamentaron la creación de los mecanismos de reforma, de los análisis que llevaron a proposiciones específicas. En el cuerpo del documento, “como bases para programar los trabajos de reforma administrativa”, se presentan recomendaciones en los siguientes aspectos:

- i) Mejoras en el mecanismo de planeación, incluyendo:
 - Reformas a la Ley de Secretarías y Departamento de Estado;

⁸ Secretaría de la Presidencia, documento inédito, 1970.

- Iniciación de trabajos que permitan implantar sistemas de programas simultáneos de acción y su financiamiento (Presupuesto por programar) ;
 - Mejorar los mecanismos de participación existentes y crear otros complementarios (se proponen: subcomisión para preparar, elaborar e implementar presupuestos por programa; mecanismo para revisar los sistemas de información y control contable: mecanismo para mejorar el sistema de información para la programación; mecanismos de participación para elaborar programas sectoriales) .
- ii) Acciones generalizadas a todas las dependencias del sector público. Las recomendaciones abarcan los siguientes aspectos:
- Reformas macroadministrativas: sistema jurídico, sistema de recursos materiales (adquisiciones, almacenes e inventarios; locales; equipos) ; sistema de recursos humanos; sistema de planificación administrativa (correspondencia y archivo; organización y métodos) .
 - Reformas microadministrativas, cuya promoción se propone a través de las unidades de organización y métodos y una unidad central de reforma administrativa que podría asesorarlas.
- iii) Integración de programas por sector de actividad. Se formulan recomendaciones generales sobre su necesidad y características.

El “pliego de mortaja” explicó a la siguiente administración, las razones subyacentes en las reformas implantadas. Además, le transmitió sus experiencias y conclusiones sobre aquellas otras que no fue posible poner en marcha. Esto último resulta, acaso, de mayor trascendencia que aquello. Los avances concretos logrados de 1964 a 1970 en las principales tareas que se emprendieron fueron limitados: la transformación del sistema central de planeación, a través de mecanismos de participación y otros instrumentos; la modificación de la mecánica presupuestal del sector público, a través de la técnica de presupuesto por programas y actividades; y el desarrollo de estudios, técnicas y metodologías para la implantación de reformas macro y microadministrativas, no tuvieron, evidentemente, la extensión y alcances que se plantearon originalmente. Pero su valor como experiencias concretas de reforma, en la superación de obstáculos y dificultades, resulta innegable. Como señaló el Presidente Díaz Ordaz desde un principio: la reforma administrativa “no es una labor para unas semanas o para unos meses: es una tarea de estudio y preparación que abarcará años, como ha sucedido en otros países que han emprendido trabajos similares”. Es indudable que lo

realizado bajo su administración sentó bases técnicas y operativas de importancia para la realización de cambios de gran alcance, en esa tarea permanentemente que es la reforma administrativa del sector público.

II. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS PRIMEROS MESES DEL REGIMEN DEL LIC. LUIS ECHEVERRÍA

I. OBJETIVOS DE CAMPAÑA EN MATERIA DE ADMINISTRACION PÚBLICA

“He pensado en la continuación de una reforma administrativa que ha proyectado el patriota presidente Díaz Ordaz” dijo el candidato Luis Echeverría el 27 de enero de 1970, apenas tres meses después de su lanzamiento. Con esa frase, en el contexto del discurso correspondiente y de la campaña en general, se definía un aspecto central de la posición del nuevo régimen ante la reforma administrativa: la convicción de la necesidad de realizar cambios administrativos y el planteamiento de que éstos habrían de darse dentro de la estabilidad institucional del país, sin perder un enlace indispensable con la administración que terminaba.

A lo largo de la campaña, fueron configurándose objetivos de reforma administrativa que seguramente se desprendieron como fruto de un diagnóstico de conjunto del estado de la administración pública mexicana. Tal diagnóstico comprendería tres aspectos fundamentales: la estructura general de la organización administrativa, los mecanismos y procedimientos de la administración y las actitudes humanas de funcionarios, técnicos y empleados del aparato estatal que afectan su funcionamiento administrativo.

A) Opiniones sobre la estructura de la administración

Se reconoció, en la campaña, que la rigidez tradicional de la administración pública había generado una paulatina desadaptación de ésta a las cambiantes necesidades del desarrollo económico y social. Se planteó, por ello, la urgencia de realizar cambios básicos en la organización administrativa, para que sin romper el marco jurídico administrativo del aparato estatal cumpliera más adecuadamente las funciones que le competen. En este contexto, se puso énfasis especial en las cuestiones de la centralización y se fue perfilando una concepción conforme a la cual se lograra instrumentar una efectiva descentralización, tanto para la eficiencia interna del sector público como para dar facilidades en sus gestiones a la población.

Las siguientes citas ilustran, aunque sea brevemente, estas concepciones:

“Edificar una estructura social más justa... supone... una planeación coordinada de los esfuerzos e inversiones del sector público y del sector privado... Entendemos la planeación como un proceso técnico que no vulnere nuestro sistema constitucional de libertades” (México, D. F., 15 de noviembre de 1969).

“Debemos alejarnos de la improvisación y el azar... sobre todo en la Administración Pública. Esto corresponde a un concepto moderno de planeación:... la consideración vertebrada y jerarquizada de los problemas generales de México y de los particulares de cada región y de cada entidad federativa, a efecto de prorratar mejor, con un criterio más creador, los recursos económicos y humanos de que en un futuro inmediato dispongamos” (Tepic, Nay., 8 de diciembre de 1969).

“Entre algunos aspectos del espíritu nacional que debemos renovar, está el de desterrar la improvisación como un sistema de trabajo;... el México moderno requiere de la organización de todos los elementos que armónicamente jerarquizados sean el mejor instrumento de nuestros propósitos” (La Paz, B. C., 16 de diciembre de 1969).

De la Federación al Municipio debe vertebrarse la acción, con un sentido de coordinación y eficacia. “Nuestro régimen constitucional establece una federación de Estados. Es una organización en que cada uno conserva, sí, su independencia, su soberanía, pero comparte propósitos nacionales que conduce la propia federación. Se comparten responsabilidades, y cuando logramos, entre todas las entidades federativas de todo el país y el Gobierno Federal, armonizar estudios y soluciones, obtenemos eficaces avances en la vida pública de México” (Temozón, Yuc., 22 de febrero de 1970). “Nos proponemos coordinar los esfuerzos de todas las entidades, en todos los niveles de la responsabilidad gubernamental, para que el municipio pueda irse liberando por sí mismo de las trabas tradicionales que han imposibilitado, obstruccionado o simplemente detenido su desenvolvimiento” (León, Gto., 28 de noviembre de 1969).

“Tenemos que hacer ahora un gran esfuerzo de imaginación para formular planes en que pongamos en juego todos los recursos humanos y económicos que existen en el país, para lograr la solución de los principales problemas que nos aquejan. Formular planes coordinados, jerarquizados, de inversiones y de desarrollo, que quizás sean el marco de circunstancias dentro del cual podamos en México dar un serio, un sólido, un audaz paso hacia adelante” (Campeche, Camp., 13 de febrero de 1970). “Pienso que un aspecto esencial de una reforma administrativa a fondo, será la descentralización en el manejo de asuntos públicos” (Huatusco, Ver., 27 de enero de 1970).

B) Señalamiento de necesarias reformas en los procedimientos

Al mismo tiempo que la reestructuración paulatina y ordenada de la administración pública, conforme a los lineamientos de la planeación económica y la descentralización administrativa, se planteó explícitamente la necesidad de reformar los procedimientos del aparato estatal. Se trataba con ello de darle mayor eficiencia en sus actividades y de facilitar al público la realización de sus gestiones y trámites.

“Tenemos que hacer una diaria rectificación de viejos o recientes procedimientos”. “Es preciso aumentar cada día el fruto del esfuerzo humano mediante la aplicación de los procedimientos más avanzados” (Tuxtla Gutiérrez, Chis., 6 de febrero de 1970).

“Padecemos, hace siglos, esa centralización que hace... que los ciudadanos tengan que ocurrir, perdiendo tiempo y dinero, a hacer largas esperas a oficinas públicas, teniendo que regresar luego... gastados y desilusionados... a esperar, durante mucho tiempo, a veces infructuosamente, que sus asuntos sean resueltos” (Huatusco, Ver., 27 de enero de 1970).

C) Conveniencia de que haya cambio en las actitudes

Pocos aspectos recibieron tanto énfasis en la campaña como la necesidad de un cambio en las estructuras mentales. En materia de reforma administrativa, ello se expresó de manera muy concreta en las múltiples referencias a la conducta de los funcionarios públicos como a la de la población frente a la administración pública...

“Cuando se habla de la necesidad de reformas en las estructuras... pienso en la necesidad, en México, de un cambio en las estructuras mentales” (Morelia, Mich., 23 de noviembre de 1969).

“...sobre todo, haciendo que en los cuadros superiores del Gobierno, se de un continuo testimonio de desinterés en el trabajo y de espíritu de servicio” (Guaymas, Son., 5 de enero de 1970). “Pienso que el próximo gobierno de México y los siguientes deben estar integrados por personas de auténtica vocación de servicio... Una actitud que debemos exigirnos los servidores públicos, de total entrega al servicio público” (Autobús Ignacio Allende, 19 de noviembre de 1969). Los funcionarios públicos “deberán entregarse a sus tareas con una gran pasión de servicio dentro de lo humano, sin límite de tiempo, con desinterés, con alteza de miras, proyectando sus mejores cualidades a su trabajo” (Guaymas, Son., 5 de enero de 1970).

II. PRINCIPALES CAMBIOS ADMINISTRATIVOS DEL NUEVO RÉGIMEN

Al momento de redactar estas notas resulta aún prematuro cualquier intento de evaluación de los cambios administrativos introducidos por el nuevo régimen. Cualquier intento de clasificarlos, incluso, corre el riesgo de traicionar su sentido general.

Los cambios han comprendido básicamente los siguientes puntos: nuevos organismos federales; cambios en la estructura interna de las dependencias del Gobierno Federal; creación de comisiones de coordinación (a diversos niveles); nueva legislación en materia de administración pública; instrumentación de planes específicos de desarrollo; medidas de reforma en procedimientos específicos o en los mecanismos de instrumentación de reformas administrativas; y cambios en áreas de actividad.

El número de medidas de reforma administrativa tomados en este corto lapso resulta impresionante. A reserva de evaluar, en su lugar y momento, los objetivos específicos que persiguieron en el contexto de una nueva estrategia de política económica y social, parece conveniente agruparlas, con fines meramente enunciativos y descriptivos, en una clasificación técnicamente ortodoxa que corresponde a los temas trazados en la campaña: reformas a la estructura organizativa de la administración pública, para adaptarla a las necesidades del desarrollo; reformas a los procedimientos administrativos, para hacerlos más eficaces y ágiles; y reformas en las actitudes humanas, para dar a la administración pública un sentido social y a la actividad de los funcionarios públicos una auténtica vocación de servicio.

A) Nuevos Organismos y mecanismos de participación.

- 1) Comisión Nacional de Zonas Áridas.
- 2) Comisión Nacional de la Industria Azucarera.
- 3) Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales en las Entidades Federativas.
- 4) Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- 5) Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.
- 6) Juntas Coordinadoras de Puertos.
- 7) Instituto Mexicano de Comercio Exterior.
- 8) Plan Huicot.
- 9) Comisión Intersecretarial Transitoria, para dictaminar sobre las obras de reparación y acondicionamiento del Palacio Nacional.
- 10) Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.

- 11) Comisión Técnica de Bienes Culturales.
- 12) Comisión de Estudios del Lago de Texcoco.
- 13) Comisión para el Aprovechamiento de Aguas Salinas.
- 14) Comisiones Agrarias Mixtas.
- 15) Comisión Nacional Tripartita. para colaborar con el Gobierno en el Análisis, Estudio y Planteamiento de los Problemas que afectan el Desarrollo del país.
- 16) Comité Promotor del Desarrollo del Estado de Yucatán.
- 17) Comisiones Internas de Administración (CIDAS) de las Dependencias, los Organismos y las Empresas Públicas.
- 18) Unidades de Organización y Métodos (UOMS) para asesorar técnicamente a los titulares de las entidades gubernamentales en materia de Reforma Administrativa.
- 19) Unidades de Programación (UPS) para auxiliar técnicamente a los titulares de todas las entidades gubernamentales en materia de programación y de información económica y social y cuidar, en el seno de las CIDAS. que los programas de reforma se adecúen a los programas de las dependencias.
- 20) Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público.
- 21) Comisión Consultiva Intersecretarial para revisar la constitución de fideicomisos bancarios en las zonas prohibidas al dominio de extranjeros, en las costas y fronteras.
- 22) Centro Nacional de Capacitación Administrativa del ISSSTE.
- 23) Comités Consultivos de inversiones en los sectores de Energéticos, Comunicaciones y Transportes y Agrícolas.
- 24) Comités Técnicos Consultivos para la reforma administrativa de los Sistemas de Organización y Métodos, Archivo y Correspondencia, Codificación y Análisis de Normas Jurídicas, Información y Estadística, Adquisiciones, Almacenes, Unidades de Sistematización de Datos y de Recursos Humanos.

B) Reorganizaciones internas de las distintas entidades públicas.

- 1) Secretaría de Educación Pública.

Desaparecieron: La Subsecretaría General y la Subsecretaría de Asuntos Culturales.

Se crearon: la Subsecretaría de Educación Primaria, la Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa, la Subsecretaría de Cultura Popular y Educación Extraescolar y el Consejo Nacional de Recursos Humanos y Relaciones Industriales. La Subsecretaría de Enseñanza Técnica y Supe-

rior absorbió también la Promoción y Coordinación de la Educación Media en todo el país.

2) Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Desaparecieron: las Subsecretarías "A" y "B" y se crearon la Subsecretaría de Construcción, la Subsecretaría de Operación y la Subsecretaría de Planeación.

3) Secretaría del Trabajo.

Desaparecieron: Las Subsecretarías "A" y "B".

Se crearon: la Subsecretaría del Trabajo y la Subsecretaría de Previsión Social; la Dirección de Asuntos Jurídicos Consultivos, el Instituto del Trabajo y las Escuelas de Capacitación en Trabajo Social.

4) Secretaría de Gobernación.

Desapareció: el Departamento de Previsión Social.

Se creó: la Dirección de Servicios Coordinados.

5) Secretaría de Industria y Comercio.

Desaparecieron: Las Subsecretarías "A" y "B".

Se crearon: la Subsecretaría de Industria, la Subsecretaría de Comercio y la Subsecretaría de Pesca. Se integró una Comisión de Adquisiciones, dependiente de la Oficialía Mayor.

6) Secretaría de la Presidencia.

Desaparecieron: la Dirección de Planeación, la Dirección del Gasto Público y la Dirección de Legislación e Informe Presidencial. La Dirección Jurídico Consultiva absorbió las funciones de registro de legislación.

Se crearon: las Direcciones de Estudios Económicos y la de Estudios Administrativos.

7) Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Se crearon: la Secretaría General de Organización y Fomento Ejidal y la Secretaría General Jurídica.

8) Departamento del Distrito Federal.

Se crearon: la Secretarías Generales "A", "B", "C" y "D", la Comisión de Planificación del Distrito Federal, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y las Juntas de Vecinos. Se comenzó a descentralizar la administración del Distrito Federal en dieciseis delegaciones.

9) Se llevó a cabo una depuración preliminar y reestructuración de la Policía Judicial y de las agencias del Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales.

10) Se modernizó la Legislación Carcelaria, en lo que respecta a la administración de las cárceles y al tratamiento que se da a los prisioneros.

11) Se creó en el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización la infraestructura orgánica necesaria para instrumentar la aplicación de la nueva Ley de Reforma Agraria, incluyendo una unidad para sistematización de datos. La nueva legislación agraria renueva y simplifica el trámite para dotación o restitución de tierras a campesinos.

12) Se fusionaron en una sola las Direcciones de Policía y Tránsito del Departamento del Distrito Federal y se sometieron a una depuración y reorganización.

13) Se hicieron en la Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales los movimientos necesarios para integrar los órganos encargados de instrumentar las reformas al Código Penal en materia de accidentes de tráfico.

14) Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Se estableció: la Subsecretaría de Radiodifusión.

15) Secretaría de Obras Públicas.

Se creó: la Subsecretaría "B" y las Direcciones Generales de Caminos de Mano de Obra, y de Obras Urbanas. También se establecieron las Comisiones de Planeación de la Infraestructura del Transporte, del Desarrollo Urbano del País, de Capacitación, y de Caminos Alimentadores y Aeropistas.

16) Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Se instauró: la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente.

17) Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se crearon: la Subsecretaría de Investigación y Ejecución Fiscal y las Direcciones de Inspección de Impuestos Especiales y de Vigilancia y Notificación que dependerán de la primera. Asimismo quedaron adscritas a esta Subsecretaría las Direcciones Generales de Aduanas y del Registro Federal de Automóviles. También fue creada la Dirección de Programación y Descentralización Administrativa.

C) Reformas a la legislación.

1) Se establecieron legalmente las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal, así como las necesarias para coordinar y propiciar la programación del Sector Público Federal, otorgando atribuciones al respecto a las distintas dependencias en lo particular y a la Secretaría de la Presidencia en lo general y común a varias entidades públicas.

Se emitió una nueva Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación es-

tatal, que define con mayor precisión las atribuciones al respecto de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

2) Se emitió la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

3) Se promulgó la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos.

4) Fue promulgada la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y el Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, en el ramo del Petróleo, en materia de petroquímica.

5) Se reformó la legislación aplicable a: la Auditoría Fiscal; al Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional; al Patronato de Obras e Instalaciones del propio Instituto; al Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial; al Banco de México; al Instituto Mexicano del Seguro Social; a la Comisión Nacional de Fruticultura y al Banco Nacional de Comercio Exterior.

III. ENFOQUE GENERAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

La multitud de medidas que se han enumerado, y otras muchas de diversa importancia que se han tomado a nivel macro y micro administrativo, pretenden responder a una visión de conjunto, orientada a una transformación más o menos profunda de la administración pública.

Parece evidente que las medidas tomadas en los primeros nueve meses de la nueva administración corresponden a un diagnóstico de la administración pública que se planteó en el período inmediato anterior a la toma de posesión. El 28 de enero de 1971 la necesidad de llevar a la práctica la reforma administrativa como una acción sistemática se expresó en un acuerdo del Jefe del Ejecutivo Federal en el que se establecen las bases, objetivos y políticas generales para la promoción y coordinación de las reformas administrativas. Del contenido de este acuerdo cabe destacar los siguientes aspectos de la concepción en que se apoya:

1) En la actual etapa del desarrollo es indispensable optimizar el uso de los recursos del sector público y para ello introducir reformas en sus estructuras y sistemas administrativos, así como seleccionar y capacitar debidamente al personal que le presta servicios.

2) La reforma administrativa ha de realizarse en función de los programas de desarrollo.

3) Las reformas serán llevadas a cabo por unidades *ad hoc* en las entidades públicas (principio de descentralización) y su promoción y coordinación quedará a cargo de la Secretaría de la Presidencia (principio de centralización).

Una vez sentadas las bases de la reforma, y al habérsela vinculado con el programa de desarrollo, el 11 de marzo de 1971 el Ejecutivo Federal expidió un acuerdo para la creación de unidades de programación, como organismos gemelos de los de reforma que atiendan este aspecto. El funcionamiento conjunto de las unidades a cargo de las tareas de reforma administrativa se puso públicamente de manifiesto por primera vez en la reunión que celebraron en junio de 1971 los jefes de las unidades de organización y métodos del sector público federal, en la cual se plantearon los aspectos mínimos que deberán cubrir los programas internos de reforma de cada entidad. Esos programas de reformas habrán de comprender los siguientes puntos:

1) Instrumentación de los organismos de reforma administrativa (creación de la Comisión Interna de Administración, la Unidad de Programación y la Unidad de Organización y Métodos de cada entidad).

2) Programación (determinación de objetivos, metas y programas).

3) Revisión de la organización (precisar objetivos, revisar funciones y estructurar y formular manuales de organización).

4) Revisión y actualización de las disposiciones legales y reglamentarias.

5) Revisión y adecuación de los procedimientos básicos de trabajo.

6) Promoción de la descentralización operativa.

7) Perfeccionamiento de las aptitudes y actitudes de los servidores públicos (con programas de capacitación y adiestramiento, de divulgación y sensibilización, de motivación e incentivación, y de estudios de análisis y valuación de puestos y calificación de méritos).

8) Determinación de políticas para el mejor aprovechamiento de los recursos materiales (con prioridad en lo relativo a estudios de la rentabilidad de equipos de alto costo y la construcción, arrendamiento y localización de los edificios y locales destinados a los servicios públicos).

9) Mejoramiento de los servicios de atención al público.

10) Proposición de reformas macro-administrativas.

La situación general de los avances de la reforma puede resumirse en este aspecto con los siguientes datos. En mayo de 1971 la Secretaría de la Presidencia informó que de los 42 organismos federales que realizan coordinadamente las reformas, se habían emprendido en 30 de ellos antes de 1969; se realizaban a esa fecha 28 programas de reforma y se tenían en proyecto otros 37.⁹

Como ha señalado Raúl Martínez Almazan, si se considerara que las 42 entidades que comprende el proceso de reformas deben realizar un

⁹ Secretaría de la Presidencia, en memorándum inédito de mayo de 1971.

mínimo de 8 programas cada una, los trabajos realizados en el proceso comprenden solamente el 28.3% del total de programas por realizar. Pero "no obstante la lentitud en el proceso de reforma, es alentador considerar que si durante el período 1966-69 se realizaron 30 programas, en menos de dos años se están desarrollando 18, encontrándose en proyecto 7 más".¹⁰

Un factor limitante de los avances se encuentra, sin duda, en la disponibilidad de personal técnico, pues las unidades a cargo de la instrumentación de la reforma no han podido hasta la fecha integrar adecuadamente sus equipos humanos.

IV. LA CONSIDERACION ESTRATEGICA FUNDAMENTAL: REFORMAS EN LAS ACTITUDES

Más allá de la enumeración y descripción de medidas y programas de trabajo, los cambios que pueden resultar de mayor trascendencia en materia de reforma administrativa se asocian a las modificaciones en las actitudes dentro de la administración pública.

Por otra parte, se trata de una transformación en los esquemas mentales, en las concepciones en que se apoya el servicio público y en las actitudes ante el trabajo por parte de los funcionarios. De otra parte, se trata de modificar los procedimientos concretos para la realización de las funciones públicas: eliminar la improvisación y el azar, como se señaló en la campaña, mediante la introducción de técnicas de programación; y aplicar conscientemente, a todos los niveles, principios de coordinación que multipliquen la participación de los servidores públicos en el proceso de toma de decisiones y enlacen la actividad de las unidades que por razones técnicas o formales se encuentran separadas.

Como ya se ha indicado, aún es prematura toda evaluación sobre las consecuencias de estos cambios. Pero debe registrarse la esperanza de que en el seno formal de las reformas (acuerdos, decretos, disposiciones administrativas, programas de trabajo) se está operando un cambio de la más alta importancia en el aspecto central de toda reforma administrativa, en el comportamiento de los hombres que tienen a su cargo la administración pública. Por su índole, la profundidad de estos cambios y su significación última no pueden descubrirse ni someterse al mismo género de análisis que las medidas específicas en la organización o los procedimientos. Pero es evidente que éstas tendrían efectos muy limitados si no fuesen acompañados de esa otra transformación de gran alcance que parece caracterizar los esfuerzos de reforma administrativa del actual régimen.

¹⁰ Raúl Martínez Almazán, *La Reforma Administrativa en México 1970-71*, documento aún inédito.

III. DESCRIPCIÓN DE ALGUNOS DE LOS NUEVOS ORGANISMOS MÁS IMPORTANTES

I. CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LAS ZONAS ÁRIDAS.

El 5 de diciembre de 1970 se expidió el decreto que crea la Comisión Nacional de las Zonas Áridas. Aprobado apenas unas horas después de la toma de posesión de la nueva administración, el decreto se apoyó en estudios previos: "Mi experiencia de funcionario mexicano —señaló el Presidente en la primera sesión del Consejo Directivo de la Comisión—, un largo viaje por todo el país que incluyó las regiones a que el Decreto se refiere, el contacto con distinguidos técnicos mexicanos, todo ello me permitió, antes del día primero del presente mes, llegar a redactar el Decreto que después, ya con base legal, pude expedir".¹¹ El Decreto prolonga esfuerzos anteriores, como se precisa en sus considerandos: "la misma preocupación de rehabilitar y desarrollar las regiones áridas se hizo sentir ya bajo anteriores administraciones, que emprendieron programas diversos, destinados a resolver problemas específicos".¹² Como ya se ha indicado, el Mecanismo de Participación para la Programación del Sector Agropecuario se avocó concretamente al estudio de estos problemas en las postrimerías del régimen del Lic. Díaz Ordaz.

El artículo 3o. del Decreto establece las atribuciones de la Comisión en los siguientes términos:

1) Evaluar y recopilar toda la información pertinente acerca de dichas zonas (las áridas), tanto por entidades federativas como a nivel nacional, inventariando los recursos humanos y naturales con que cuentan;

2) Realizar, por lo que respecta a las zonas áridas, estudios sobre las principales actividades que en ellas se desarrollan; tecnología utilizada, sistemas de producción, infraestructura, servicios públicos, comunicaciones, régimen de crédito, precios de los productos y costos de producción, actividades complementarias y, en general, todos aquellos que sean conducentes al desarrollo de estas regiones;

3) Promover y coordinar ante las diversas dependencias oficiales los trabajos de desarrollo aprobados para las zonas áridas;

4) Promover la organización de los productos regionales y sectoriales para favorecer la obtención de créditos, subsidios y precios adecuados a la

¹¹ Presidencia de la República, *El Gobierno Mexicano*, México, 1, 1/31 de diciembre de 1970, p. 128.

¹² *Diario Oficial*, México, 5 de diciembre de 1970.

producción, por medio de la venta directa o la industrialización de los productos, a través de la propia organización de productores;

5) Promover la participación directa de los habitantes de las zonas mencionadas en los programas de desarrollo y en la ejecución de las tareas que se emprendan, llevando a cabo, para ello, la divulgación de la información tecnológica necesaria;

El artículo 4o. establece el Consejo Directivo de la Comisión, cuya presidencia recaerá en la persona que designe el Presidente de la República y del cual formarán parte los subsecretarios designados por los titulares de los ramos de Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Obras Públicas, Recursos Hidráulicos y Salubridad y Asistencia; un Secretario General del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; los subdirectores generales del Instituto Nacional de Comercio Exterior y del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, en cuanto estén integrados estos organismos, y un representante de cada uno de los gobiernos de Baja California Sur, Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango e Hidalgo.

La creación de la Comisión se fundamenta en el hecho de que la atención de los complejos problemas a que se refiere "no puede llevarse a cabo por una o varias instituciones públicas actuando aisladamente, sino que es preciso promover y coordinar el concurso de los más variados y sostenidos esfuerzos y recursos" (Considerando 4o.).

La Comisión responde esencialmente a una necesidad de coordinación: 8 entidades públicas y 11 estatales concurren a ella, para integrar sus esfuerzos en la solución de problemas que son fuente y consecuencia de desequilibrios en el desarrollo nacional.

II. REORGANIZACION DE LA INDUSTRIA AZUCARERA.

El 17 de diciembre de 1970 el Presidente de la República señaló: "Ayer aprobé la elevación del precio del azúcar... Tuvimos que atender a la solución de una larga crisis, que produjo un endeudamiento que tendrá que pagar el pueblo de México porque los precios eran artificiales. El incremento justificado de los salarios en los ingenios, el costo de la producción, el costo del manejo, venían haciendo que se mantuviera un precio artificial del azúcar y que paralelamente ya no hubiera estímulo para los productores de caña de azúcar... El panorama previsible era el de tener que recurrir, en poco tiempo, no solamente a privarnos de las

exportaciones, sino también que tendríamos que importar azúcar a precios mucho mayores que los que ahora se producen en México".¹³

Se elevó el precio del azúcar. Pero no fue una medida aislada, sino una parte más —aunque básica— de un programa de reorganización de la industria azucarera. Para coordinar e instrumentar este programa, el 18 de diciembre de 1970 se expidió el decreto que crea la "Comisión Nacional de la Industria Azucarera" como organismo descentralizado responsable de "dirigir y coordinar armónicamente los diversos aspectos que en materia de azúcar competen al sector público".¹⁴

En el artículo 4o. del Decreto se establecen las siguientes atribuciones de la Comisión:

1) Planear el desarrollo de la industria azucarera, tomando en cuenta las necesidades actuales y futuras de la demanda interna y del mercado internacional.

2) Procurar la elevación en la productividad de la industria azucarera nacional, mediante el aprovechamiento integral y adecuado de los recursos humanos, físicos, y financieros, y la introducción de técnicas modernas de producción.

3) Asegurar la adecuada distribución interna y externa de la producción de azúcar, alcohol y mieles incristalizables, mediante el establecimiento y ejecución de políticas comerciales coordinadas y eficientes.

4) Vigilar la calidad y posición competitiva de los productos de la industria azucarera.

5) Propiciar, a través de la Financiera Nacional Azucarera, S. A., y en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el financiamiento de la industria en volúmenes y condiciones adecuados para estimular la inversión productiva que requiere el desarrollo de la industria.

6) Establecer un organismo para la administración y manejo de los ingenios propiedad del sector público o administrados por este, de conformidad con la política general que la propia Comisión formule.

7) Organizar un cuerpo de planeación y de estudio e investigación tecnológica de las actividades azucareras con vistas a propiciar su sano crecimiento.

8) Organizar comités asesores que representen, respectivamente, a los industriales azucareros, a los campesinos cañeros y a los trabajadores de la industria azucarera.

¹³ Presidencia de la República, *El Gobierno Mexicano*, México I, 1/31 de diciembre de 1970, p. 131.

¹⁴ *Diario Oficial*, México, 18 de diciembre de 1970.

En el artículo 5o. se establece la Junta de Gobierno de la Comisión integrada en la siguiente forma: Secretario de Industria y Comercio; Secretario de Agricultura y Ganadería; Secretario de Hacienda y Crédito Público; Director General de la Financiera Nacional Azucarera, S. A.; Director General de la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S. A.; Director de la entidad; un Vocal Ejecutivo y un Secretario.

En la Comisión concurren, por tanto, todas las entidades públicas con atribuciones en materia azucarera y el principal organismo representante de los productores, para coordinar las actividades públicas y privadas de tal modo que aseguren una sana evolución de la industria.

III. CONSTITUCION DE UN FIDEICOMISO PARA ESTUDIOS Y FOMENTO DE CONJUNTOS, PARQUES Y CIUDADES INDUSTRIALES.

Como parte de la política de fomento industrial y en especial para la descentralización, "que es un objetivo importante de la política de fomento de las industrias que el gobierno realiza", el 24 de diciembre de 1970 se constituyó un fideicomiso, a cargo de Nacional Financiera, S. A., para la creación de conjuntos, parques y ciudades industriales.

El Comité Técnico y de Distribución de Fondos del fideicomiso tendrá las siguientes funciones:

- 1) Determinar las poblaciones donde se promoverán conjuntos, parques o ciudades industriales conforme a las políticas del Gobierno Federal.
- 2) Sugerir los tipos de industrias que se fomentarán en los conjuntos, parques y zonas.
- 3) Promover la participación de los gobiernos y de las asociaciones de empresarios, así como de las empresas interesadas.
- 4) Promover ante los Ejecutivos Federal y Estatales, las obras de infraestructura que se requieran o el complemento de las existentes, en las áreas que sean seleccionadas.
- 5) Promover en los conjuntos industriales, integrados principalmente por pequeñas y medianas industrias, tecnología, asesoramiento y financiamiento, así como auxilio y servicios comunes.
- 6) Estudiar y sugerir a quien corresponda las operaciones de compra-venta de terrenos y ejecución de obras de todo tipo, así como el otorgamiento de financiamientos, relacionados con el desempeño del fideicomiso.
- 7) Administrar los programas y realizar todas las operaciones activas y pasivas de crédito necesarias para el cumplimiento de sus funciones, ya sea directamente o por cuenta de terceros.
- 8) Formular los presupuestos anuales de gastos del fideicomiso.

9) Las demás que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público oyendo la opinión de la de Industria y Comercio señale conforme a los recursos de que se disponga.¹⁵

El Comité estará integrado por representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio, Obras Públicas, Presidencia, Recursos Hidráulicos, del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y de Nacional Financiera, S. A. Se invitará a participar en el Comité a la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos y a la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, así como a los gobernadores de las entidades federativas interesadas.

A la coordinación que supone esa integración del Comité, se agrega una declaración explícita, en el texto del Acuerdo, sobre la vinculación del fideicomiso a otras actividades públicas y privadas: "En los programas de inversiones del sector público, se estudiará la posibilidad de crear conjuntos industriales o de propiciar su desarrollo. Los estudios se harán en coordinación con el fideicomiso. Se invitará a los particulares a estudiar sus programas de inversión en coordinación con el fideicomiso, con la misma finalidad".

Se trata, por tanto, de un mecanismo promocional que organiza esfuerzos nacionales de fomento industrial, conforme a los lineamientos de política de la nueva estrategia de política económica.

IV. CREACION DEL CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA.

Una preocupación sistemáticamente reiterada en la campaña del candidato presidencial culminó en la ley que creó, el 29 de diciembre de 1970, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, como organismo descentralizado "asesor y auxiliar del Ejecutivo Federal en la fijación, instrumentación, ejecución y evaluación de la política nacional de ciencia y tecnología".¹⁶

Entre las principales funciones del Consejo se establecieron las siguientes:

- 1) Fungir como asesor del Ejecutivo Federal en la planeación, programación, coordinación, orientación, sistematización, promoción y encauzamiento de las actividades relacionadas con la ciencia y la tecnología, su vinculación al desarrollo nacional y sus relaciones con el exterior.
- 2) Ser órgano de consulta obligatoria para las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados y empresas de participación

¹⁵ *Diario Oficial*, 24 de diciembre de 1970.

¹⁶ *Diario Oficial*, México, 29 de diciembre de 1970.

estatal, en materia de inversiones o autorización de recursos a proyectos de investigación científica y tecnológica, educación superior, importación de tecnología, pago de regalías, patentes, normas, especificaciones, control de calidad y en general, en todo lo relacionado para el adecuado cumplimiento de sus fines.

3) Asesorar en su materia a los gobiernos de los estados y territorios de la federación, a los municipios, así como a las personas físicas o morales en las condiciones que en cada caso se pacten.

4) Elaborar programas indicativos de investigación científica y tecnológica...

5) Promover la más amplia intercomunicación y coordinación entre las instituciones de investigación y de enseñanza superior, así como entre ellas, el Estado y los usuarios de la investigación.

6) Fomentar y fortalecer las investigaciones básicas tecnológicas y aplicadas que se necesiten...

7) Canalizar recursos adicionales hacia las instituciones académicas y centros de investigación...

8) Promover la creación de nuevas instituciones de investigación y proponer la constitución de empresas que empleen tecnologías nacionales para la producción de bienes y servicios.

13) Formular y llevar a cabo un programa nacional controlado de becas, y concederlas directamente, así como intervenir en las que ofrezcan otras instituciones públicas nacionales, o los organismos internacionales y gobiernos extranjeros en los términos de las convocatorias correspondientes.

14) Actuar como coordinador de la cooperación técnica que se pacte con los organismos internacionales y gobiernos extranjeros, a solicitud de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

17) Fomentar programas de intercambio de profesores, investigadores y técnicos, con otros países.

18) Promover cursos o sistemas de capacitación, especialización y actualización de conocimientos en ciencia y tecnología.

26) Investigar en forma directa exclusivamente sobre la investigación misma...

La Junta Directiva tendrá ocho miembros permanentes: los Secretarios de Educación Pública (Presidente), Industria y Comercio, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Ganadería y Salubridad y Asistencia, el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Director General del Instituto Politécnico Nacional y el Director General del propio Consejo.

La creación del Consejo responde, fundamentalmente al “imperativo nacional de llevar adelante, con firmeza y determinación, una política científica y tecnológica acorde con las prioridades que se adopten en la satisfacción de las necesidades del país”. Se entrecruzan, de hecho, múltiples objetivos de política y acciones públicas y privadas en la creación de este organismo: de educación, de independencia económica, de fomento agrícola e industrial. En general, se trata de enfrentar cuestiones básicas del desarrollo, aprovechando las experiencias, positivas unas, frustradas otras, que acumularon administraciones anteriores: desde la fundación del Consejo Nacional de la Educación Superior y de la Investigación Científica, en 1935, o la Comisión Impulsora y Coordinadora de la Investigación Científica, en 1942, hasta el Instituto Nacional de Investigación Científica, en 1950 y sus reformas en 1961. Como subrayó el Secretario de Comunicaciones y Transportes en su exposición ante la Cámara de Diputados, el nuevo Consejo se ubicó en el contexto general del desarrollo: “La investigación científica no puede concebirse aislada de la estructura social, económica, política y cultural de una nación”. Y se concibe como un instrumento de promoción: “La ciencia y la tecnología son factores básicos del desarrollo general y herramientas esenciales en su aceleramiento”.¹⁷

V. CREACION DE LA COMISION NACIONAL COORDINADORA DE PUERTOS Y DE LAS JUNTAS COORDINADORAS DE PUERTOS.

El 29 de diciembre de 1970 se expidió la Ley que crea la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos “con el objeto de coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades y servicios marítimos y portuarios; los medios de transporte que operen en ellos, así como los servicios principales auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación para su eficiente operación y funcionamiento”.¹⁸ Como señaló el Secretario de la Presidencia, en la exposición correspondiente en la Cámara de Senadores, “no se trata de que esta Comisión sea un organismo descentralizado y que descentralice, por servicio, las funciones de dependencias del Ejecutivo. No se trata, tampoco, de una desconcentración de autoridad, sino de una coordinación de facultades y funciones... (La iniciativa) constituye un enérgico llamado del ciudadano Presidente de la República a las dependencias gubernamentales y a las organizaciones de trabajadores y patronos portuarios, a que coordinen sus actividades y logren hacer más eficaz el funcionamiento de los puertos”.¹⁹

¹⁷ *El Día*, México, 18 de diciembre de 1970.

¹⁸ *Diario Oficial*, México, 29 de diciembre de 1970.

¹⁹ *El Nacional*, México, 16 de diciembre de 1970.

No se atribuyeron a la Comisión facultades adicionales a las que ya poseía el sector público. La Comisión "será el órgano encargado de coordinar en los puertos el ejercicio de las atribuciones que correspondan a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal" en las materias a que corresponde la Ley que la crea. La preside la Secretaría de la Presidencia, por ser ésta, "ante todo, una Secretaría de coordinación de funciones".²⁰ Tendrá representantes de las Secretarías de Agricultura y Ganadería, Comunicaciones y Transportes, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio, Marina, Patrimonio Nacional, Salubridad y Asistencia y del Trabajo y Previsión Social, del Departamento de Turismo, y de los siguientes organismos: Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, Almacenes Nacionales de Depósito, Compañía Nacional de Subsistencias Populares y Puertos Libres Mexicanos. Asimismo, "se invitará a participar en la Comisión con voz y voto, a cuatro representantes que designen de común acuerdo las organizaciones de trabajadores portuarios, cualquiera que sea su personalidad jurídica; un representante de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio; un representante de la Confederación de Cámaras Industriales; un representante de la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana; un representante de las empresas autorizadas de autotransporte de servicio público federal; un representante designado de común acuerdo entre la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana y el Consejo Nacional de Usuarios del Transporte para el Comercio Exterior; un representante de los navieros nacionales de altura: un representante de los navieros de cabotaje; un representante de los agentes consignatarios de buques y un representante de la Confederación Nacional de Cooperativas". (texto del Decreto).

La Comisión actuará en los puertos por medio de Delegados Coordinadores auxiliados por Juntas Coordinadoras y Comisiones Consultivas.

La sola enumeración de los integrantes de la Comisión hace ver la complejidad del problema de coordinación a que se hace frente con esta medida. Se trata de un caso de concurrencia múltiple, en que ningún órgano ejecutivo —a menos que chocase con toda la estructura de la administración— podía enfrentar directamente el problema. Se optó, por ello, por un mecanismo operativo, de coordinación y participación, que aglutine los esfuerzos públicos y privados en términos de las necesidades reales y las condiciones operativas de los servicios portuarios.

²⁰ Declaración del Secretario de la Presidencia, citado en el Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. México: *la política económica del nuevo Gobierno*. México, 1971, p. 208.

VI. CREACION DEL INSTITUTO MEXICANO DE COMERCIO EXTERIOR.

El 31 de diciembre de 1970 se promulgó la Ley que crea el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, como entidad coordinadora del esfuerzo nacional, público y privado, en materia de promoción y fomento de las exportaciones mexicanas.

En el artículo 2o. de la Ley, se establecen las atribuciones del Instituto, entre las que destacan las siguientes:

- 1) Fomentar el comercio exterior del país, en todos sus aspectos;
- 2) Estudiar y proyectar políticas, planes y programas en materia de comercio exterior, y someterlos a la consideración del Presidente de la República, a través del Secretario de Industria y Comercio;
- 3) Ser el instrumento de coordinación de las actividades de los sectores público y privado que participan en el comercio exterior. Para este efecto coordinará sus propias actividades con las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal;
- 6) Promover la asociación de productores, comerciantes, distribuidores y exportadores, a fin de estimular y promover el incremento del comercio exterior;
- 7) Realizar investigaciones para identificar, cualificar y cuantificar, los productos y servicios nacionales que puedan tener demanda en el exterior;
- 9) Realizar una labor permanente de difusión en el mercado internacional de los productos nacionales para crear, extender e intensificar su demanda en las mejores condiciones;
- 10) Colaborar con la Secretaría de Industria y Comercio en la fijación de las normas de calidad de los productos destinados a la exportación, y en la vigilancia de su debido cumplimiento, de acuerdo con el reglamento y disposiciones que se expiden al efecto;
- 17) Promover la exportación de artículos artesanales;
- 18) Impulsar la exportación de productos semimanufacturados y manufacturados.
- 19) Organizar la participación del país en ferias y exposiciones comerciales que se realicen en otras naciones;
- 20) Organizar y dirigir en el exterior, temporal o permanentemente, ferias y exposiciones comerciales de productos nacionales, así como establecer o autorizar centros de exhibición de artículos exportables.
- 40) Formular y mantener actualizado el Registro Nacional de importadores y exportadores.

En el artículo 5o. de la Ley se establece el Consejo de Administración del Instituto, que estará integrado por un representante de cada una de las siguientes Secretarías de Estado: Industria y Comercio, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Ganadería. Comunicaciones y Transportes, Marina y Patrimonio Nacional; y por un representante de cada una de las siguientes instituciones: Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco de México, Confederación de Cámaras Industriales, Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Cámara Nacional de la Industria de Transformación, Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana.

El hecho de que participen en el Instituto entidades públicas (siete secretarías de Estado y dos instituciones nacionales de crédito) y los principales organismos representativos de la iniciativa privada, refleja la intención de evitar la dispersión de esfuerzos en materia de comercio exterior. Se trata de organizar y encauzar los esfuerzos nacionales en esta materia, a fin de enfrentar, mediante la participación conjunta de todos los sectores involucrados, los problemas del comercio exterior de México a partir de su base (la estructura productiva) y a través de todos los mecanismos nacionales e internacionales con los que está vinculado.

VII. PUESTA EN MARCHA DEL PLAN HUICOT

El 22 de julio de 1970 los gobernadores de Durango, Jalisco, Nayarit y Zacatecas constituyeron el Comité Interestatal para el Desarrollo de la Sierra Occidental, con objeto de promover el desarrollo de los grupos humanos del área Huicot. Base del acuerdo fue la Operación Huicot, que desde 1965 había emprendido el Plan Lerma de Asistencia Técnica para atender a los grupos huicholes, coras, tepehuanes y mestizos Huicot, habitantes de la zona más abrupta de la Sierra Occidental.

El Comité inició un Programa de Acción Inmediata, a cuyo desarrollo decidió contribuir el Gobierno Federal en 1971 mediante un mecanismo de coordinación y participación de diversas entidades públicas, que recibió el nombre de Plan Huicot. Con la intervención directa del Presidente de la República, acudieron al auxilio de los habitantes del área Huicot las Secretarías de la Presidencia, Agricultura y Ganadería, Obras Públicas, Salubridad y Asistencia y Educación Pública, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, el Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular, la banca oficial y otras entidades públicas.

El Plan Huicot se gestó en las primeras semanas de la nueva administración y fue puesto en marcha por el Presidente de la República el 19 de diciembre de 1970. Se planteó en esa fecha que seis meses después se celebraría una reunión de trabajo para evaluar los resultados del Plan en ese lapso, o sea, el desarrollo del Programa de Acción Inmediata y de los estudios necesarios para planear acciones a mediano y largo plazo.²¹

Al celebrarse esa reunión de trabajo el 9 de julio de 1971, se pudo apreciar... que el programa se ha cumplido íntegramente".²² En esa etapa, las acciones principales se refirieron a cuestiones de tenencia de la tierra, tiendas CONASUPO, aeropistas y caminos, agua potable, centros de salud, construcción de albergues y escuelas y otras acciones. En el propio mes de julio se dio forma al programa para el resto de 1971 y prosiguieron los estudios para la configuración de los planes a mediano y largo plazo. Se ha planteado, al respecto, la conveniencia de crear un organismo *ad hoc*, propuesta que se ha sometido a estudio.

Desde el punto de vista administrativo, debe destacarse que la organización del Plan Huicot constituye una experiencia del mayor interés por su mecánica operativa: se trata de un programa de acción coordinada que en cierta manera se llevó a cabo fuera de un marco formal e institucional estricto. Puede describirse, más bien, como la concurrencia funcional y operativa de entidades públicas federales y gobiernos estatales, dentro del marco de sus facultades y atribuciones, en torno a un programa bien definido con objetivos específicos a corto plazo. Del desarrollo mismo del programa, como fruto del análisis de las experiencias, podrá o no derivarse una organización formal que lleve el Plan más adelante. Por lo pronto, se han cubierto las metas inmediatas que se plantearon, mediante la coordinación ágil y eficaz de las acciones públicas, respetando los marcos institucionales existentes y evitando la improvisación y la dispersión de los esfuerzos.

VIII. CREACION DEL INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD RURAL Y DE LA VIVIENDA POPULAR.

El 20 de febrero de 1971 se promulgó la Ley que crea el INDECO, en sustitución del Instituto Nacional de la Vivienda, para actuar en un ámbito más amplio y con mayores facultades y recursos.

²¹ Banco Nacional de Comercio Exterior, México; *la Política Económica del Nuevo Gobierno*, México, 1971, pp. 77 y sigs.; Primer Congreso Nacional de Desarrollo y Comercio Exterior (SIC, IMCE, CONAFINDRE), Ponencias sobre planes y organismos de desarrollo regional, Lic. Rodolfo Rueda Enríquez, *Plan Huicot*, México, 1971, tomo V; Presidencia de la República, *El Gobierno Mexicano*, No. 4, 10./31 de marzo de 1971, pp. 28 y 82, y No. 8, 10./31 de julio de 1971, p. 55 y sigs.

²² Presidencia de la República, *El Gobierno Mexicano*, No. 8, 10./31 de julio de 1971, p. 62.

“El Instituto participará en las tareas de desarrollo de la comunidad rural y de vivienda popular que efectúen las entidades federales y descentralizadas, coordinándolas y señalando las normas a que han de sujetarse; propiciará la construcción de viviendas populares y la regeneración de las zonas de tugurios; promoverá formas de trabajo y cooperación colectiva con obras de mejoramiento colectivo en las poblaciones pequeñas, y, en general, fomentará el mejoramiento ambiental y sanitario de las comunidades rurales”.²³

El Instituto funcionará como un organismo público descentralizado, con un Director General que formará parte de un Consejo de Administración, con seis consejeros, cuyo presidente será el Secretario de Hacienda y Crédito Público.²⁴

La creación del INDECO corresponde a una estrategia de desarrollo que comprende múltiples medidas de reforma administrativa en ese ámbito de acción. La transformación del INV en el INDECO significa sobre todo reforzar los instrumentos para el desarrollo de la comunidad y para la construcción de viviendas populares.

IX. PUESTA EN MARCHA DEL PLAN LAGO DE TEXCOCO

El 21 de julio de 1971 el Presidente de la República puso en marcha el Plan Lago de Texcoco. De esta manera, se cerró una etapa que comprendió casi un cuarto de siglo de estudios y esfuerzos y se abrió otra de acción concreta y coordinada.

El 19 de marzo de este año, por acuerdo presidencial, se había creado una Comisión de Estudios del Lago de Texcoco, de tipo intersecretarial y transitorio, que se ocuparía de la formulación del Plan. La Comisión partió de los estudios que años atrás había realizado la Comisión del Lago de Texcoco y contó con la colaboración de un abultado número de técnicos de instituciones federales, estatales y privadas.

El 10 de junio de 1971, un decreto del Jefe del Ejecutivo modificó los límites del vaso del Lago de Texcoco, a fin de poder llevar a cabo las obras necesarias para un adecuado régimen hidráulico. Unos días después, el 23 de junio de 1971, se expidió un acuerdo presidencial conforme al cual se aprueba el Plan Lago de Texcoco y las recomendaciones de la Comisión de Estudios creada el 19 de marzo. Las obras serán realizadas conjuntamente por las Secretarías de Recursos Hidráulicos y Agricultura y Ganadería, con las intervenciones correspondientes de las de Presidencia y Hacienda y

²³ Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., *México: La política económica del nuevo gobierno*, México, 1971, pp. 82-83.

²⁴ *Diario Oficial*, México, 20 de febrero de 1971.

Crédito Público para la autorización de las inversiones y la obtención de su financiamiento. El Plan requerirá una inversión total de 563 millones de pesos y el programa de actividades se prolongará durante 21 años, hasta la regeneración total de la zona de Texcoco.²⁵

X. CREACION DE LA COMISION NACIONAL TRIPARTITA

El 17 de mayo de 1971 se llevó a cabo una junta con la participación de representantes del Gobierno Federal y de los sectores obrero y empresarial para la constitución de la Comisión Nacional Tripartita. Se trataba, a través de ese mecanismo, de crear un foro apropiado para la expresión de los intereses de obreros y empresarios, que desembocara en la definición de políticas realistas que el Gobierno Federal pudiese traducir en medidas de Estado.

La Comisión quedó integrada por diez representantes del sector obrero, diez del sector empresarial y cinco funcionarios federales. Se formaron seis comisiones de estudio: Inversiones, Productividad y Descentralización Industrial; Desempleo y Capacitación de los Recursos Humanos; Industrias Maquiladoras y Exportaciones; Carestía de la Vida; Vivienda Popular y Contaminación Ambiental.

El Secretario del Trabajo señaló el 23 de junio que "la lucha por la mejoría de los mexicanos a través de lo que se llama la lucha de clases no se mediatiza por esta Comisión Nacional Tripartita, sino que se reconoce y se vuelve orgánica".²⁶ El 1o. de julio, el Presidente de la República se refirió al tema en los siguientes términos: "...nos está señalando un método sencillo, democrático y ágil de trabajo que ya no habremos de detener... Pienso que debemos mantener con todos los sectores privados esta relación ágil —tal vez única en el mundo— con un sentido democrático, muy *a la mexicana*, que nos hace encontrar caminos de resolución para nuestros problemas... Con los empresarios, con los líderes obreros, (estamos) ... encontrando con rapidez mejores medios para el trato adecuado de los asuntos; tanto de aquellos asuntos sobre los que se tiene la posibilidad de encontrar frutos inmediatos, como de otros... que sólo a través de muchos años se logrará que haya soluciones perdurables".²⁷

²⁵ Presidencia de la República, *El Gobierno Mexicano*, México, No. 4, 1o./31 de marzo de 1971, pp. 159-161, y No. 8, 1o./31 de julio de 1971, pp. 116-124.

²⁶ Presidencia de la República, *El Gobierno Mexicano*, No. 7, 1o./30 de junio de 1971, p. 165.

²⁷ Presidencia de la República, *El Gobierno Mexicano*, No. 8, 1o./30 de julio de 1971, pp. 11-12.

XI. CREACION DE LA COMISION COORDINADORA Y DE CONTROL DEL GASTO PUBLICO.

En enero de 1971 se tomó la resolución de integrar la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público con el propósito central de reforzar los mecanismos de programación del gasto público.

La Comisión, integrada por representantes de las Secretarías de la Presidencia, Patrimonio y Hacienda y Crédito Público, en ejercicio de las atribuciones que les corresponden a estas dependencias, debe formular proposiciones sobre el gasto público que comprendan aspectos de la programación y control del mismo y de la reforma administrativa. Aprovechando las experiencias de la Subcomisión de Inversión-Financiamiento, se trata de aplicar métodos de trabajo semejantes para el gasto corriente y los subsidios. A partir de planteamientos programáticos, a niveles global y sectoriales, la Comisión propondrá políticas y elementos de la integración del gasto público, de las formas de controlarlo y de los cambios que deben introducirse en la administración para ajustarla a los programas.

Se ha incluido entre las tareas de la Comisión la de avanzar en los estudios y disposiciones para la implantación general del sistema de presupuesto por programas en todo el sector público.

Aparentemente, la Comisión tiene un carácter consultivo, más que operativo, aunque las dependencias representadas en ella tienen facultades suficientes para instrumentar sus conclusiones. Puede entenderse, por ello, que se trata de un órgano de coordinación que se basa en la comunicación entre diversas dependencias para integrar puntos de vista comunes sobre las cuestiones del gasto público.

XII. NUEVA LEY SOBRE CONTROL DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

El 31 de diciembre de 1970 se promulgó la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que sustituye a la que estaba vigente desde 1965.

La nueva ley amplía considerablemente el ámbito del control de los organismos descentralizados. Por una parte, se crean mecanismos que permiten lograr una coordinación mayor dentro del subsector paraestatal y con el Gobierno Federal, de tal modo que sea posible orientar el sector público en conjunto en términos de programas de desarrollo. Por la otra,

se fortalecen los mecanismos para el control y vigilancia de las operaciones de estas entidades públicas.

De acuerdo con la nueva ley, la Secretaría del Patrimonio Nacional “controlará y vigilará la operación de los organismos y empresas... por medio de la auditoría permanente y de la inspección técnica, para informarse de su marcha administrativa; procurar su eficiente funcionamiento económico y correcta operación; verificar el cumplimiento de las disposiciones que dicte la Secretaría de la Presidencia en materia de vigilancia de las inversiones y con las normas que para el ejercicio de sus presupuestos señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”. La Secretaría del Patrimonio “deberá revisar los sistemas de contabilidad, de control y de auditoría interna y externa, revisar los estados financieros mensuales y anuales y vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación”. La ley crea, además, una serie de mecanismos de control que operará la propia Secretaría del Patrimonio.²⁸

XIII. LA REFORMA EDUCATIVA: UN CASO ESPECIAL

En su discurso de toma de posesión, el Presidente de la República anunció que su administración emprendería una vasta reforma educativa. “Nada de lo que México ha logrado hasta el presente puede explicarse sin la obra educativa realizada por sus gobiernos... Hagamos de cada aula un agente dinámico del cambio social, del progreso científico y del desarrollo económico... Que surja de la escuela la nación que ambicionamos ser. Una auténtica reforma educativa exige revisar, profunda y permanentemente, los objetivos, los conceptos y las técnicas que guían la docencia. Desconfiemos de los cambios espectaculares y las decisiones arbitrarias. La reforma que iniciaremos no será fruto de una imposición burocrática. Surgirá de cada aula y estará fundada en la veracidad y en el diálogo.”²⁹

Un año antes, durante la campaña, el candidato había señalado: “Si el pueblo me lleva a la Presidencia de la República, en las primeras semanas de mi ejercicio constitucional propondré al país un cambio radical de estructuras educativas... Si vamos a proponer reformas al sistema educativo nacional en todos sus aspectos, habremos de considerar desde los primeros escalones de la enseñanza primaria, hasta los más elevados doctorados universitarios; vamos a tomar en cuenta desde las primeras enseñanzas para las destrezas artesanales, hasta los elevados estudios de los institutos técnicos; vamos a tratar de ligar orgánicamente, con la colaboración libre, sin com-

²⁸ *Diario Oficial*, México, 31 de diciembre de 1970.

²⁹ Presidencia de la República, *El Gobierno Mexicano*, 1, 1/31 de diciembre de 1970, p. 21.

pulsiones, de todos los sectores, los puntos de vista de la educación estatal con los de las instituciones autónomas".³⁰

La reforma educativa es una cuestión política, económica y social, cuyo análisis rebasa el marco que se ha trazado a este trabajo. Pero es también una cuestión administrativa.

En los textos citados, se apuntan ya los lineamientos generales conforme a los cuales se ha desatado el proceso. Se trata, fundamentalmente, de "reducir la distancia entre la escuela y la realidad y poner el sistema educativo, especialmente en los campos de la educación técnica y el adiestramiento para el trabajo, al servicio de los objetivos generales del desarrollo. Se pretende pasar de la educación elitista, cuyos beneficiarios son casi siempre los individuos pertenecientes a los grupos de altos ingresos, a una educación íntimamente ligada con las necesidades del desarrollo de la que se benefician todos los estratos de la sociedad mexicana".³¹

La reforma no puede darse por imposición burocrática. Ante todo, el problema central parece encontrarse en la falta de recursos. "A pesar de su elevado monto, los recursos que invertimos en educación son insuficientes", ha reconocido el Presidente de la República. Y no parece haber posibilidad alguna de que el Estado cuente, a corto plazo, con los recursos que harían falta, con los necesarios, por ejemplo, para atender a dos millones y medio de niños que carecen de escuela y ocupar a 25,000 maestros sin empleo. Pero hay, además, muchas otras razones de que la reforma no pueda ser burocrática: la autonomía de las universidades, la existencia de instalaciones educativas privadas de las que no puede prescindirse, la naturaleza misma de la reforma, asociada a actitudes humanas y relaciones sociales, y muchas más.

La reforma se ha desatado, principalmente, en el sentido de la promoción social y la coordinación de esfuerzos. Se trata de lograr una participación general de todos los sectores sociales en la integración de un sistema educativo que corresponda a las actuales necesidades del país. Se trata de apoyar y coordinar formal o informalmente los esfuerzos de instituciones académicas, semioficiales o privadas, federales, estatales o municipales, elementales o superiores, pedagógicas o de investigación. Se trata de alentar los estudios, críticas y proposiciones que pueden contribuir a trazar los programas de reformas. Se trata de aprovechar las experiencias acumuladas y vincularlas a las nuevas realidades, a las actitudes y planteamientos de las nuevas generaciones. Se trata, reiteró el Presidente el 27 de septiembre de 1971, de que la "reforma educativa sea no solamente un redescubrimiento de la realidad social, de su crecimiento y de sus sincrónicas carencias y afa-

³⁰ Universidad de Guadalajara, Jal., 29 de noviembre de 1969.

³¹ Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. *México: la política económica del nuevo gobierno*, México, 1971, p. 86.

nes de progreso y de justicia, sino también el mirar más de cerca la realidad de cada una de las instituciones educativas y sus perspectivas concretas, regionales, con estrecha vinculación con el ámbito humano, geográfico y económico en que desarrollan sus tareas".³²

La reforma educativa, con tales enfoques, supone necesariamente un proceso de descentralización. Este proceso ya se ha puesto en marcha. Comprende cambios internos en la Secretaría de Educación Pública, multiplicación de instituciones de enseñanza técnica asociadas a necesidades regionales, apoyo decidido a los centros de educación superior de provincia y muchas otras. "Las universidades de provincia van a la vanguardia en la reforma educativa", señaló el Presidente en el discurso recién citado. En ellas descansa en medida muy considerable el esfuerzo, como centros catalizadores de la reforma a nivel regional. Pero este proceso debe incluir necesariamente, una descentralización de gran alcance del sistema educativo federal. El 24 de septiembre de 1971, el Secretario de Educación criticó el "gigantismo" de la dependencia a su cargo, calificándolo como "uno de los absurdos administrativos más graves". "En la Secretaría, señaló, "estamos manejando el 60 por ciento de todas las plazas federales y consideramos la descentralización educativa una necesidad nacional, tanto en lo académico como en lo administrativo".³³

No ha habido cambios espectaculares. No puede haberlos. Pero al muy amplio número de medidas específicas que se han tomado, económicas, administrativas o pedagógicas, se agregan planteamientos formales que apuntan soluciones concretas de gran alcance. Un proceso efectivo de descentralización de la Secretaría de Educación Pública, por ejemplo, aunque inevitablemente complejo y dilatado, podría resultar en progresos inmediatos de la reforma. No se necesitan, para emprenderlo, cambios radicales e inciertos; bastan medidas con decisión política y eficiencia administrativa.

La cuestión es evidentemente compleja. La reforma educativa significa, en realidad, una transformación profunda, política y social, a la que correspondan cambios económicos y administrativos. Es un proceso de interrelaciones múltiples en que todo el camino está erizado de obstáculos.

³² *El Día*, México, 28 de septiembre de 1971.

³³ *Excelsior*, México, 25 de septiembre de 1971.

1972

A manera de conclusión: Administración Pública 1982

INTRODUCCION

En el decenio al que se refieren los artículos que han sido presentados en este volumen, los políticos y administradores que trabajan en el Gobierno Federal llevaron a cabo una serie de cambios y adaptaciones al aparato burocrático que presentan en conjunto un abigarrado panorama. Se requiere una visión coherente que permita discernir en qué medida han conseguido el propósito que les dio origen o hasta qué punto se han nulificado unos a otros, dejando los niveles de coordinación y de eficiencia sin modificación. Alguien debe hacer ese intento.

En las presentes líneas de resumen final se ensaya una visión de lo que deberá ser la Administración Pública de México en 2 ó 3 lustros más. No se trata de indicar los objetivos por alcanzar ni determinar si las medidas tomadas llevarán o no a conseguirlos. La intención es más bien delinear un modelo administrativo basado en unas pocas variables.

He aquí, lo que la imaginación del autor sugiere que habrá de ser la Administración Pública de México en sus principales rasgos durante la década de los años ochenta.

I. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL PRIMER NIVEL.

Las funciones del titular del Poder Ejecutivo y la estructura del nivel primario del aparato gubernamental, es decir, de los Secretarios de Estado y otros altos funcionarios sufrirán una transformación profunda. El Presidente se habrá liberado de su carga pesada de trabajo que consistía en la operación diaria de la Administración y podrá destinar su tiempo a gobernar o sea a decidir sobre las cuestiones más generales de la política económica y social, y a modelar las características futuras de la Nación.

Los Secretarios de Estado tendrán responsabilidad política personal de sus actos de gobierno. Se habrá dejado atrás la práctica de solicitar —y a veces obtener— acuerdos frecuentes con el titular del Poder Ejecutivo. Tendrán acceso al Presidente de la República en dos ocasiones únicamente: en las reuniones colectivas de gabinete que semanalmente se llevarán a cabo en la oficina del Presidente y en los acuerdos de excepción, escogidos por el propio Presidente para conocer con detalle la marcha de alguno de los grandes asuntos públicos encomendados al despacho de cada ministro.

Tocará a su fin la época célebre del culto a la personalidad administrativa del Presidente de la República. Se hace referencia no al culto de las alabanzas y elogios, que no es el más perjudicial, sino a la carga incommensurable que representaba el manejo personal de la maquinaria burocrática y la toma de decisiones administrativas de todo tipo que los altos funcionarios eludían para dejarlas en manos del Presidente, en el entendimiento de que así fortalecían la autoridad y la imagen de la Presidencia.

Esto ocurría por dos razones: primero, porque la organización constitucional atribuía una función primordialmente administrativa a los Secretarios de Estado, quienes en la práctica quedaban exentos de toda obligación de responder políticamente de sus actos, ante el Congreso y la opinión pública. En segundo lugar, porque se llegó a creer ciegamente en el principio de que para actuar con criterio "político", era necesario que la voluntad y los actos de un alto funcionario apareciesen como el más fiel reflejo de la voluntad presidencial.

En la década de 1980 México tendrá 70 ó 75 millones de habitantes. La complejidad de la sociedad en general y de la Administración Pública en particular serán tales que los Secretarios se habrán transformado en Ministros de Estado, es decir, responderán en términos políticos por las grandes áreas de funciones que conciernan a su encargo. El Presidente de la República sólo decidirá las cuestiones de excepción, con la óptica del plazo largo. A la altura y nivel de la Presidencia de la República no podrán tomarse decisiones que afecten el manejo diario de la Administración Pública aunque así se pretendiese. Los altos funcionarios carentes ya del mando abrigador y seguro del Presidente de la República, harán frente a la responsabilidad que conllevan sus propias decisiones. A nadie se le ocurrirá atribuir la totalidad de sus éxitos administrativos a la acción del Presidente, actitud que inconscientemente, pero en forma por demás perjudicial, hacía pensar *a contrario sensu* que todas las decisiones y acontecimientos negativos eran obra también del Presidente.

No surgirá un parlamentarismo a la manera clásica. Será un sistema ministerial dentro de un marco realmente presidencialista. Quienes en el futuro lo estudiarán habrán de compararlo con el diseñado por el General Charles de Gaulle para la 5a. República Francesa. Sus rasgos fundamen-

tales serán: la formación de un auténtico gabinete con reuniones semanales; la responsabilidad política de los Secretarios de Estado sobre sus propias decisiones, a quienes habrá de llamárseles legítimamente Ministros de Estado; la consolidación de la práctica constitucional que faculta al Poder Legislativo para tomar cuentas a los Ministros y la creación de los secretarios permanentes.

II. LOS SECRETARIOS PERMANENTES Y LOS MINISTROS DE ESTADO.

Como consecuencia de la transformación de los antiguos secretarios en Ministros de Estado, se creará la institución de los secretarios permanentes. Serán funcionarios del más alto nivel técnico-administrativo que voluntariamente se apartarán de la política activa para dedicarse íntegramente a la tarea de alcanzar el mayor grado de eficiencia en la implantación de los objetivos y programas que en cada área respectiva escoja el ministro. La acción ministerial no será ya "manejar" o administrar una Secretaría de Estado, sino diseñar políticas, formular proyectos e impulsar con vigor los programas que se presenten como opciones óptimas; serán juzgados por su capacidad para decidir con iniciativa y por su habilidad para sacar adelante proyectos completos. El manejo de los ministerios y departamentos será la función de los secretarios permanentes. Estos funcionarios tendrán una larga experiencia administrativa en diversas áreas de la función pública; serán oficiales de carrera, alrededor de los cuales se crearán equipos de trabajo de relativa inamovilidad. Los ministros podrán, entonces, dedicar la parte del tiempo sobrante a preparar sus intervenciones ante la Cámara de Diputados y la memoria de labores que la antigua doctrina constitucional mexicana, ahora nuevamente en vigor, exigirá.

III. EL SERVICIO CIVIL DE ALTO NIVEL.

En cada ministerio el secretario permanente será la cabeza de un servicio civil de administradores y técnicos de la más alta calificación. El servicio civil permanente y de carrera, para altos niveles de la burocracia federal y estatal se habrá convertido en una realidad operante. Una de las características que distinguirán a ese servicio civil en la década de los años ochenta, misma que se convertirá en un requisito *sine qua non* del servicio será la actualización técnica a la que periódicamente se habrán de someter tales funcionarios. Los avances tecnológicos en general y particularmente los relacionados con la administración por computadoras, acortarán cada vez más su período de obsolescencia. Ello obligará a que cada 5 años los funcionarios del servicio civil recurran a los cursos de actualización en

las academias y las universidades nacionales o extranjeras, debiéndose separar por lo menos un año de su encargo.

El servicio civil habrá terminado para siempre con la infecunda especialización. No seguirán las barreras profesionales que impiden la buena marcha de la Administración Pública. Nada hará pensar que al ministerio de Agricultura y Ganadería por ejemplo, deberán admitirse preponderantemente agrónomos en los niveles altos de la burocracia; ni tampoco médicos únicamente en el Ministerio de la Salud; ni maestros nada más para el Ministerio de Educación, etc. Los más aptos e inteligentes alumnos egresados de las universidades y tecnológicos del país tendrán acceso al servicio civil permanente, indistintamente de cualquiera de sus ramas.

El servicio civil, junto con la cátedra, conllevarán el mayor prestigio como actividades profesionales. El hecho de ser admitido a los altos niveles de la burocracia federal y estatal, será el más claro reconocimiento de la capacidad técnica, profesional y humana de un hombre o una mujer. El servicio civil permanente será el instrumento más poderoso para terminar con el absurdo desperdicio de talento que significa excluir de los altos niveles administrativos a las mujeres profesionales. De hecho el servicio civil estará integrado mayoritariamente por mujeres, para poder destinar a los técnicos varones de reconocida competencia al campo propicio de la investigación científica y el desarrollo tecnológico.

Se terminará el sigilo y consecuentemente el caos en cuanto a la escala de remuneración y compensación que recibe la alta burocracia; al país no le costará sumas necesariamente elevadas la honradez y competencia de tales funcionarios.

Naturalmente la organización interna de los ministerios habrá de regirse estrictamente por el concepto de mérito al que aluden los investigadores de la Administración Pública. Empero, ministros fuertes y políticamente bien dotados evitarán los peligros que a la meritocracia y a la tecnocracia se les atribuyen. Habrá una auténtica vuelta al humanismo como filosofía de gobierno. Será un verdadero renacimiento humanista, porque previamente se experimentará la indispensable y necesaria etapa del tecnicismo administrativo. Nadie propalará una filosofía humanista de gobierno cuando de hecho se viva en una gran pobreza técnica. El regreso a la filosofía que considera prioritariamente a los valores superiores del espíritu, en contraste con un "simple" materialismo, supone que ya se alcanzó abundancia relativa y bienestar material; de otro modo el humanismo como principio de gobierno, es demagogia.

IV. LA INFORMACION Y LA DEMOCRACIA.

La aceptación por parte de los ministros de Estado de su responsabilidad política, la confrontación permanente de los actos de los ministros ante la representación popular y la elevación de los niveles culturales de la opinión pública, exigirán que termine para siempre el sigilo en la Administración Pública. No se tolerará ni dentro ni fuera de la administración el secreto como forma de gobierno. La creación de un sistema central de estadísticas, adscrito al ministerio de Estado que hará las veces de oficina presidencial de asesoramiento, evitará rivalidades y suspicacias. La elevada calificación técnica de los burócratas encargados de la operación de las estadísticas, permitirá tener información cuantitativa, precisa y confiable.

El funcionario, el investigador y el ciudadano común no necesitarán hacer pesquisas personales para obtener datos sobre cualquier aspecto de la función pública. Una poderosa oficina de documentación gubernamental, con sus propios sistemas de divulgación, colocada en relativa cercanía administrativa a las oficinas centrales de estadísticas, permitirá conocer el pensamiento y la política del gobierno en todos sus aspectos. Los ministros se sentirán obligados a expresar por escrito, por lo menos una vez al año, hacia donde quieren llevar su función para que la opinión pública pueda hacer evaluaciones y los ciudadanos un verdadero gobierno de participación y de co-gestión.

Se habrá invertido la posición antigua respecto de la información: censurable, criticable habrá de ser la falta de explicación, el silencio. Lo que dará calidad política y fuerza a un ministro será la adopción de posturas definidas frente a la opinión pública del país, la aceptación íntegra de su responsabilidad.

Los tecnócratas acumularán información, los políticos la harán llegar a la opinión pública de manera tal que ésta pueda de alguna forma genérica manifestar su preferencia ante las opciones. El país no habrá de admitir que algunos pocos informados o supuestamente informados tomen decisiones económicas que afecten el rumbo de la nación, sin responder en términos políticos por esas mismas decisiones,

Menos aún se aceptará la supuesta capacidad superior de la burocracia para decidir lo que le conviene saber o no al ciudadano sobre las grandes cuestiones de su país. El ciudadano tendrá en sus ministros y representantes al Congreso, a los hombres a quienes corresponderá evitar los excesos de los tecnócratas. A estos últimos tocará llevar la administración pública a un nivel de eficacia y de racionalidad que no se encontrará en otros sectores del país.

Los ojos de las organizaciones privadas, corporativas, empresariales y

sindicales estarán siempre atentos a lo que ocurra en las entrañas del servicio civil, porque ahí se darán cita los hombres más competentes y enterados en materia de administración y computación. El servicio civil permanente tendrá como una de sus principales funciones introducir cambios y transformaciones. Surgirá a la vida de la administración pública como un refinado instrumento técnico, capaz de promover y de aceptar cambios sociales radicales. Habrá de sugerirlos a los ministros y de encontrar la fórmula para implantarlos.

La información abundante y confiable que sin interrupción fluirá del sector gubernamental a la opinión pública sobre la marcha de la administración, será el fundamento de la futura participación política de los ciudadanos. El formidable desarrollo de los medios de comunicación masiva hará posible volver al gobierno fundado en la discusión en el ágora. Será un gobierno realmente de participación: se llegará a la gestión colectiva.

V. LA CENTRALIZACION Y LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVAS.

La década de los años ochenta contemplará con satisfacción un fenómeno aparentemente contradictorio: la centralización rigurosa frente a la más amplia devolución o descentralización administrativa.

Como reliquia para investigación habrá quedado aquel aparato de la administración federal caracterizado por la multiplicidad de organismos que operan en la misma área. No más confusión entre organismos que definen objetivos y políticas y aquellos que las ejecutan. No más instituciones diferentes que desempeñan funciones similares, ni la inversa. Surgirá un núcleo central de ministerios que concentren rigurosa y absolutamente la formulación de políticas, la elaboración de directrices, el diseño de los grandes programas, en una palabra, de planificación. Los órganos de ejecución tendrán campos de acción perfectamente definidos; la incoordinación y la duplicidad se combatirán mediante programas de conjunto.

Los ministerios de Estado que formarán parte del gabinete, pues otros no formarán, aunque reducidos en número tal vez, serán verdaderos núcleos concentradores de decisión sobre directrices generales.

De otra parte, la descentralización por regiones, que es una de las formas más completas de desconcentración, estará perfectamente establecida. No por regiones económicas supuestamente identificadas por los técnicos. La descentralización será a través de los gobiernos estatales. Al nivel de cada región, es decir de cada entidad federativa, los ministerios de Estado tendrán organismos ejecutores mixtos, es decir, con participación de los gobiernos estatales en los que delegarán la más amplia autoridad para tomar decisiones operativas. En algunas instancias los ministerios de Estado dele-

garán funciones de ejecución y operación de los programas, en los organismos correspondientes de las entidades federativas. Los grandes ministerios del Gobierno Federal operarán como oficinas de planificación y de control para las áreas en las que la descentralización actúe. Sus organismos estatales o los propios gobiernos de los Estados serán las partes ejecutoras de la política federal.

VI. LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

En la década de los años ochenta habrá terminado definitivamente la primera fase de evolución de ese extraordinario fenómeno administrativo del presente siglo que son los organismos descentralizados y las empresas públicas. Ya no actuarán con independencia absoluta, con libertad plena para su labor administrativa y financiera. Los ministros de Estado serán responsables de la política general implícita en la actuación de los organismos descentralizados pero de una manera personal y directa y no a través de ineficaces consejos de administración. Los directores de esos organismos a su vez habrán de responder inmediata, personalmente, no sólo ante el Presidente de la República y sus respectivos ministros, sino ante el Congreso. No darán cuenta de la formulación de su política general, pues se supone que no toca a ellos elegirla, pero sí de la operación y la administración diaria de la empresa que dirigen.

La información que obligatoriamente someterán ante el Congreso los directivos de las empresas, permitirá juzgar sobre la eficacia con la que se desempeñan y cuando resulte que están operando a bajos niveles el director y su ministro harán frente al propio Congreso de la Unión.

Se habrán establecido criterios de medición que no dejen lugar a duda sobre el desarrollo de las labores de las empresas públicas. Se crearán mecanismos de información al público que le permitan conocer el resultado de la medición.

Algunos grandes organismos públicos no operarán ya como descentralizados, porque en realidad nunca lo fueron; se transformarán en auténticos ministerios de Estado. Los que sí lo son tendrán siempre la perspectiva de ser entregados al manejo del Sector privado si no demuestran su capacidad para operar al más alto nivel de racionalidad económica o social.

VII. LAS RELACIONES FEDERACION-ESTADOS

Algunas entidades federativas, hacia final de la década de novecientos ochenta habrán alcanzado un alto grado de desarrollo económico y pre-

ponderancia política. Otras estarán en vías de lograrlo. El gobierno federal transformará profundamente su actitud respecto de los Estados federados. Se iniciará el fenómeno de la devolución al que se aludió antes. Es decir, se entregará a los gobiernos estatales el manejo de recursos y de funciones que ellos pueden operar con mayor eficacia. Se asignarán a los Estados, obligatoriamente, recursos financieros destinados a la inversión procedentes del presupuesto federal. Las erogaciones resultantes se guiarán sólo por criterios generales establecidos por los ministerios federales.

Disminuirá la influencia que para canalizar recursos a una u otra entidad federativa tienen las gestiones de los ministros y de los gobernadores. La asignación de recursos federales se hará sobre la base de un análisis riguroso de costo-beneficio, sujeto a lineamientos predeterminados, claros y conocidos. El sistema fiscal federal no ampliará sus campos de acción en detrimento de los erarios de las entidades federativas.

No se creará una comisión nacional o federal de planificación. El núcleo central del gobierno federal, integrado por los principales ministerios de Estado, será aprovechado como órgano central de planificación, para toda la nación, estas funciones caerán sobre los principales ministerios de Estado. Las entidades federativas ajustarán sus planes de acción, por conveniencia pero voluntariamente, al conjunto de directrices emanadas de los ministerios. Los gobiernos estatales tendrán en los ministerios federales, unidades de planificación y de control del más alto nivel técnico a los que podrán acudir para satisfacer sus propias necesidades de programación.

La asistencia técnica y la transmisión de conocimientos tecnológicos será brindada por los ministerios del gobierno federal a los gobiernos estatales en una escala muy amplia. Será una de las más trascendentes tareas de los ministros. Los gobiernos de las entidades serán los instrumentos de desarrollo regional más importante. Salvo en el caso de grandes proyectos públicos multi-estatales, la acción equilibradora del desarrollo regional correrá a cargo de los gobiernos estatales.

VIII. EL AUTOMATISMO.

Hacia el final de la próxima década se habrá consolidado la revolución administrativa generada por la computación electrónica dentro del sector público. Sin erogar sumas mucho mayores a las que actualmente se destinan al procesamiento electrónico y a la computación, la administración pública federal y estatal operará mediante procedimientos electrónicos la mayor parte de sus sistemas burocráticos. Se incluye entre tales procedimientos el de la sistematización de información para tomar decisiones y controlarlas.

En el área del procesamiento electrónico de datos el servicio civil federal y estatal tendrán una elevada capacitación. Los políticos y los administradores comprenderán cabalmente el uso de esos instrumentos y ejercerán estrecha supervisión sobre los mismos. Se habrá reconocido que la computación electrónica aplicada a la administración es algo demasiado importante para dejarlo en manos de los expertos. La Administración Pública de México habrá creado su propia tecnología aplicativa en esta materia.

IX. LA PLANIFICACION ECONOMICA.

Renacerá la idea de la planificación económica a nivel nacional. Sin esa planificación el país correrá el más grande riesgo de disminuir su ritmo de crecimiento. La tesis de la planificación económica y social subsistirá básicamente con las mismas características que hoy tiene, pero se abandonará la idea de sobreponer un organismo formulador y ejecutor de planes en adición a la administración pública federal. El núcleo central de ministerios federales importantes constituirá el organismo de planificación nacional. Los planes nacionales serán el conjunto coherente de directrices y normas emanadas de los ministerios y sancionados por el Presidente de la República. No habrá ya planes experimentales; se habrán eliminado los planes piloto.

X. LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Cuando estas decisiones políticas se hayan tomado, se iniciará la reforma administrativa.

Bibliografía

- ACUERDO DEL PODER EJECUTIVO QUE ESTABLECE BASES PARA PROMOCION Y COORDINACION DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL.** Diario Oficial, 28 de enero de 1971. p. 129
- ALCALÁ QUINTERO FRANCISCO**
— El Desarrollo Industrial de México, revista Investigación Fiscal, México, 1967. p. 52
— Conferencia, Asociación para el Fomento de las Exportaciones Mexicanas, Monterrey, 1966. p. 49
- ALBRECHTSEN K., DOMÍNGUEZ R. y MURAYAMA D.**
— Desarrollo Desigual de México 1900-1960, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, México, 1970. pp. 128, 137
- ARMENDÁRIZ ANTONIO**
— Revista Comercio Exterior, México, diciembre de 1966. p. 50
- BARKIN DAVID y KING TIMOTHY**
— Desarrollo Económico Regional; México, 1970. pp. 132, 136
- CARRIL MAURICIO, NAVARRETE IFIGENIA M. DE, y TORRES G. RICARDO**
— Bases para la Planeación Económica y Social de México, resumen y resultados del Seminario, UNAM, México, 1965. pp. 71, 72
- CARRILLO ARRONTE RICARDO**
— Ensayo Analítico Metodológico de Planeación Interregional en México, 1969. p. 137
- C.E.P.A.L.**
— Administración de la Planificación Sectorial; ST/ECLA/Conf.30/L. 8, febrero de 1968. p. 119
- COMERCIO EXTERIOR, Revista**
— Opinión Editorial, octubre de 1965. p. 50
— Segundo Informe de Gobierno al H. Congreso de la Unión, México, septiembre de 1966. p. 109
— Revistas de marzo de 1965 y febrero de 1967. pp. 32, 35
— Revistas de diciembre de 1967 y enero de 1971. pp. 35, 129

- DECRETO PRESIDENCIAL QUE REESTRUCTURA EL CONSEJO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, Diario Oficial, septiembre 30 de 1965. p. 49
- DIARIO DE LOS DEBATES, Cámara de Diputados, diciembre 1965. p. 34
- DÍAZ ORDAZ GUSTAVO
— I Informe de Gobierno, 1o. de septiembre de 1965. p. 43
- DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTOS Y CUENTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS RELATIVO A LA CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL POR EL EJERCICIO FISCAL 1965, noviembre de 1966. p. 100
- DUHALT KRAUSS MIGUEL
— El Caso de México. p. 66
— Conferencia en el Seminario de Administración Pública, Escuela Nacional de Ciencias Políticas, UNAM, México, 1964. p. 66
- ECHEVERRÍA ALVAREZ LUIS
— Todos en México, discursos, Reunión Nacional de Estudio para el Desarrollo Regional de Aguascalientes, 1970.
- “EL DÍA”, artículo publicado el 9 de enero de 1968. p. 34
- ESTATUTO JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, Diario Oficial, 29 de diciembre de 1962. p. 63
- FERNÁNDEZ Y FERNÁNDEZ RAMÓN
— El Problema Agrario Actual, Mesa Redonda, Facultad de Derecho UNAM, México, 1968.
- GACETA DEL GOBIERNO
— Diciembre 30-31 de 1970. p. 148
— Enero 3 de 1971. pp. 149, 150
— Reglamento para el Control de Organismos Descentralizados, enero 6 de 1971. p. 149
- GOVERNMENT OF PAKISTAN, PLANNING BOARD: The First Five Year Plan (1955-1960), Vol. I, Cap. VI, Karachi, 1955. pp. 83, 87
- GOVERNMENT OF PAKISTAN, PLANNING COMMISSION: The Second Five Year Plan (1960-1965), (Vol. I, Cap. VI, Karachi, 1960. p. 92
- GROSS BERTRAM M.
— Administración de la Planificación del Desarrollo Económico, Principio y Falacias, ONU. ST/TAO/W/32, 1968. p. 121
- HERNÁNDEZ TERÁN JOSÉ
— México y su Política Hidráulica, 1967. p. 137
- HERRERA DOMÍNGUEZ JOSÉ
— Coordinación de los Organismos Oficiales de Fomento Económico Regional, Reunión Nacional de Estudio para el Desarrollo Regional, México, 1970. p. 133
- HIRSCHMAN A. O.
— La Estrategia del Desarrollo Económico, Fondo de Cultura Económica de México, 1961. p. 138
- I.E.P.E.S.
— Asambleas Nacionales. p. 33

- INICIATIVA DE LEY QUE PRESENTÓ EL EJECUTIVO AL H. CONGRESO DE LA UNIÓN;
15 de diciembre de 1970. p. 130
- LEWIS J. P.
— Planning Economic Development, Irwin, 1963. p. 89
- LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO DE 1968, Diario Oficial,
29 de diciembre de 1967. p. 33, 38, 60
- LEY GENERAL DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO, Artículos XIII y
XVI, Diario Oficial, 23 de diciembre de 1958. p. 8, 71
- LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS
DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL. Artículo V. p. 71
- LÓPEZ MATEOS ADOLFO
— V Informe de Gobierno, 1o. de septiembre de 1963. p. 43
- LÓPEZ ROMERO ADOLFO
— Relación entre la Federación, los Estados y los Municipios para la
Implantación de un Programa Nacional de Desarrollo Regional; Re-
unión Nacional de Estudio para el Desarrollo Regional, 1970. p. 137
- MACKENZIE Y GROVE
— Central Administration in Britain, Londres, 1961 HMSO: Control of
Public Expenditure, Londres, 1961. pp. 107, 90, 87
- MADDISON ANGUS
— Foreign Skills and Technical Assistance in Economic Development;
The OCEC Observer, No. 22, 1966. p. 101
- MARTÍNEZ MANAUTOU EMILIO
— Programa de Inversiones Públicas para 1968, El Mercado de Valores,
No. 3, 15 de enero de 1968. pp. 58, 61, 116,
pp. 123, 124,
- MASSÉ PIERRE
— PEP: French Planning, conferencia, Londres, 1961. p. 86
- MEDINA AULLÓN CARLOS
— Consideraciones sobre el Gasto Público y la Planeación, Tesis pro-
fesional, UNAM, 1967. p. 56
- MOSK SANFORD A.
— Industrial Revolution in Mexico; Los Angeles, 1950. p. 5
- MYRDAL GUNNAR
— Indian Economic Planning, in its Broader Setting. Conferencia publi-
cada por el Gobierno de la India. p. 89
— Rich Lands and Poor; New York Harper, 1957, p. 138
- NACIONAL FINANCIERA, S. A.
— Informe Anual 1964, México, 1965. p. 49
- NACIONES UNIDAS
— Administrative Machinery for Planning in the SCAFE Region; Eco-
nomic Bulletin for Asia and The Far East, Vol. XII, No. 3, 1961. p. 88, 91
- ORTIZ MENA ANTONIO
— Desarrollo Económico y Social de México; México, 1962. p. 36

- OWEN GEOFFRÉY
 — Why ins't the Civil Service More Like Industry; *The Financial Times*, Londres, 1966. p. 108
- PLAN SEXENAL DEL PARTIDO NACIONAL REVOLUCIONARIO; México, 1934. p. 2
- POLEMAN THOMAS T.
 — The Papaloapan Project, California, 1964. p. 132
- PRATS ALARDO
 — Artículos publicados en *El Sol de México*, noviembre 6 a 15 de 1966. p. 101
- PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, Artículos XII y XVIII, *Diario Oficial*, 29 de diciembre de 1967. pp. 32, 67
- PUBLIC ADMINISTRATION DIVISION (UN): SOME ASPECTS OF ADMINISTRATION OF PROJECTS WITHIN THE CONTEXT OF DEVELOPMENT PLANNING; ST/ECLA I Conf. 30/L. 13, 1968. p. 123
- RAMOS MAGAÑA JOSÉ
 — La Planeación Hidráulica en el Valle de México dentro de las Planeaciones Regionales del País; Reunión Nacional de Estudio para el Desarrollo Regional, México, 1970. pp. 137, 138
- RODRÍGUEZ REYES ALVARO
 — Coordinación y Control del Sector Público Descentralizado, Comercio Exterior, enero de 1966. p. 70
- SABRA LOK
 — Estimates Committee Report: Planning Commission (House of Parliament), Nueva Delhi, 1958. p. 89
- SISSON C. H.
 — The Spirit of British Administration, Faber and Faber Limited, Ltd., Cap. II, Londres, 1959. p. 106
- SMALTER DONALD J. y RUGGLES RUDY L., JR.
 — Six Business Lesson from the Pentagon, *Harvard Business Review*, marzo-abril, 1966. p. 104
- STAATS ELMER B.
 — Productivity Measurement in the Federal Government; *The Journal of Industrial Engineering*, Vol. XVII, No. 3, 1965. p. 103
- "THE GUARDIAN"; artículo publicado en Londres el 20 de noviembre de 1961. p. 92
- THE HOOVER COMMISSION REPORT: US COMMISSION ON ORGANIZATION OF THE EXECUTIVE BRANCH OF THE GOVERNMENT, McGraw-Hill Book Company, Inc., Nueva York. p. 106
- TORRES BODET JAIME
 — La Comisión Nacional para Formular un Plan Destinado a Resolver el Problema de la Educación Primaria en el País, *El Día*, 19 de octubre de 1959. p. 35
- UNIÓN PANAMERICANA: La Administración Pública en América Latina. p. 66
- WILKIE JAMES
 — The Mexican Revolution: Federal Expenditures and Social Change Since 1910; University of California Press, Los Angeles, 1970. pp. 128, 137
- WIONCZEK MIGUEL S.
 — Bases para la Planeación Económica y Social de México, Seminario, Escuela Nacional de Economía, UNAM, México, 1965. pp. 54, 93.

En mayo de 1972 se terminó de imprimir, *Diez Años de Planificación y Administración Pública en México*, en los talleres de SEI, S. A., Felipe Carrillo Puerto No. 603, México 17, D. F. La edición estuvo al cuidado de la Lic. Lidia Camarena.