

3. Marco General de la Planeación Gubernamental	53
3.1 Antecedentes Históricos	54
3.2 Situación actual	60
3.3 La nueva fase de la reforma administrativa	64

3. MARCO GENERAL DE LA PLANEACION GUBERNAMENTAL

Con la evolución de las sociedades, los problemas económicos, políticos y sociales se tornan cada vez más complejos. De aquí surge la necesidad de racionalizar la actividad humana y coordinar la acción gubernamental en sus múltiples manifestaciones. De esta manera se destaca la importancia de la planeación, la cual se torna necesaria y válida para cualquier ámbito de la actividad humana, no sólo para el campo económico.

La planeación, como proceso que implica el aprovechamiento racional y la optimización de los recursos para satisfacer demandas, es una actividad que corresponde al Estado. "La experiencia histórica se encargó de mostrar los desajustes políticos y sociales a que conduce la práctica del "laissez-faire".¹

La influencia y presión de los grupos sociales, así como la responsabilidad del Estado para garantizar el empleo inteligente de los recursos para hacer prevalecer el interés colectivo sobre el individual, obligó a los gobiernos a definir cada vez más las acciones en los diversos campos.

Independientemente de las diferencias y los distintos criterios respecto a la planificación con o sin socialización de los medios de producción², podemos encontrar elementos comunes durante el proceso de planeación, sea cual fuere el sistema de organización política. "En este proceso, después de identificar los elementos principales del sistema económico-social, debe definirse el conjunto de objetivos que se persiguen, a fin de contrastar fielmente la realidad de la que se parte con el modelo ideal al que se pretende llegar".³

En México, la planeación corresponde a un sistema de "economía mixta", caracterizada por una interdependencia de los sectores público y privado en las decisiones. El gobierno actúa como fuerza directiva, a través de diversos organismos que, en mayor o menor medida, llevan a cabo funciones de programación y planificación.⁴

¹ Luis de Pablo, *Planeación*. Colección Temas Mexicanos, México. Secretaría de la Presidencia, 1975. p. 12.

² Cf. Raúl Horacio Pérez Barbosa, en su artículo: "La Política como Contentivo y Contenido de la Planificación", *Revista de Administración Pública* No. 33, hace referencia a la discusión de varios autores a este respecto.

³ Luis de Pablo, *op. cit.* p. 15.

⁴ Ignacio Pichardo Pagaza, *10 Años de Planificación y Administración Pública en México*. México. Instituto de Administración Pública. 1972. p. 40.

Los intentos de planeación en México (ya sea planeación económica, para el desarrollo, administrativa, etc.), han encontrado innumerables obstáculos; sin embargo, se va logrando cada vez más un consenso en cuanto a la necesidad de la planeación en cualquier esfera de la actividad del gobierno.

3.1 ANTECEDENTES HISTORICOS

Si bien en la etapa pre-revolucionaria se dieron intentos por parte del gobierno por organizar o coordinar su acción, no serán considerados en este trabajo, ya que sus efectos no fueron definitivos, y su omisión no afectará el desarrollo de las cuestiones que nos ocupan.

A partir del movimiento revolucionario de 1910 el gobierno recoge su programa y hay intentos de definición de objetivos y planes. De esta manera se van originando proyectos nacionales para el desarrollo económico, político, social y cultural del país. "Los grandes objetivos de este movimiento social constituyen las ideas clave de todos los esfuerzos de planeación que se han llevado a cabo".⁵

Es a partir de entonces cuando la acción gubernamental entra en un proceso de organización y coordinación, con sus pequeños éxitos y fracasos, pero ya de una manera sistemática.

La formalización del proyecto de gobierno post-revolucionario se concretó en la Constitución de 1917. Se definieron algunos mecanismos que conducirían a alcanzar los objetivos que comprendía el programa revolucionario. De esta manera, a través del Derecho, se sentaban las bases que garantizaban la permanencia de las instituciones. Se daba así la legitimación del gobierno para intervenir en la conducción de la sociedad. "Establecer planes para alcanzar las metas y los objetivos sociales es vano intento cuando no se cuenta con una sólida estructura jurídica y un firme orden institucional. Por sí misma, la planeación no genera la estructura política que permite hacer de la convivencia un proceso organizado de adelanto global."⁶

Los múltiples intentos gubernamentales en materia de planeación en México, se localizan generalmente orientados hacia la planeación económica y lo que algunos han llamado planeación para el desarrollo, la que contempla diversos ámbitos como son el económico, el político, el social, para lo que se requiere el mejoramiento de la administración pública. Es sin embargo, en materia económica donde se localizan los esfuerzos más significativos.

En el año de 1917, funcionó el llamado Departamento de Contraloría en el que entre sus atribuciones tenía la de realizar estudios tendientes al mejoramiento de la administración pública.⁷

⁵ Luis de Pablo, *op. cit.* p. 26.

⁶ *Ibid* p. 25

⁷ Este Departamento funcionó hasta 1934. Apud, Alejandro Carrillo Castro. *La Reforma Administrativa*. México. Instituto de Estudios Administrativos A.C. 1975.

En 1928, fue creado el Consejo Económico Nacional, cuyo objetivo era el de señalar los lineamientos de política económica.⁸ Constituyó un esfuerzo de planeación para dar coherencia a las políticas económicas de alcance nacional.

Para 1930, se expidió la Ley sobre Planeación General de la República⁹ con el propósito de organizar y dirigir coordinadamente las actividades de las diversas dependencias.

En 1933, la Comisión del Programa del entonces Partido Nacional Revolucionario (PNR) elaboró el *Plan Sexenal (1934-1940)*, el cual tuvo por objeto el formular de manera coherente los objetivos para el programa de gobierno de Lázaro Cárdenas¹⁰, así como estimular el crecimiento económico y facilitar la solución de los problemas externos que produjo la gran depresión de 1929. Aunque los logros de este plan fueron escasos debido a que no contó con suficiente apoyo ni difusión, significó el primer intento de entender la política económica de gobierno como una totalidad¹¹, y fue el punto de referencia para los siguientes procesos de reformas.

Durante la administración de Avila Camacho, la Secretaría de Gobernación elaboró el *segundo Plan Sexenal (1941-1946)* en el que se trataban los problemas relacionados con la planeación de la economía y la coordinación entre las dependencias responsables. Sin embargo, la puesta en marcha del citado plan se vio afectada debido a los acontecimientos internacionales de la Segunda Guerra Mundial, y no logró ser un factor primordial de la política de ese periodo.¹²

Posteriormente, se inició una etapa caracterizada por una serie de esfuerzos de programación y coordinación.

En 1941, el *Fondo para el Fomento Industrial* perseguía entre sus objetivos, la promoción de industrias nuevas que fueron consideradas de interés para la economía.¹³ Fue sustituido después por la *Comisión Federal de Fomento Industrial* con facultades más amplias tendientes a la planeación del desarrollo industrial, además "elaboraría un programa básico de desarrollo en el que se determinasen prioridades para los diversos proyectos públicos."¹⁴

Fueron muy limitados los resultados de estos dos organismos debido principalmente a la falta de personal técnico y a la inquietud que provocaron en los círculos empresariales.

En 1942, se crearon la *Comisión Federal de Planeación Económica*, cuya función era la de mejorar la información estadística, y el *Consejo Mixto de Economía Regional*,

⁸ Luis de Pablo, *op. cit.* p. 27

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Pichardo Pagaza, *op. cit.*

¹¹ *Ibid.*

¹² Pichardo, *op. cit.* y Pablo *op. cit.* p. 27.

¹³ Pichardo, *op. cit.*

¹⁴ *Ibid.* p. 17

para estimular el estudio de los problemas económicos en las zonas más importantes del país.¹⁵

Un año más tarde, en 1943, se estableció una *Comisión Intersecretarial* para realizar un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la administración pública.¹⁶

Durante el período gubernamental de Miguel Alemán, en 1947, se trataron de recuperar las principales ideas de la Comisión Federal de Fomento Industrial, y se estableció un organismo encargado de la coordinación de las inversiones del sector público llamado *Comisión Nacional de Inversiones*. Esta debía considerar las repercusiones de la inversión pública en el crecimiento de la producción del país. No obstante, esta Comisión, al igual que las anteriores corrió con la misma suerte que su antecesora: "murió de inactividad sin pena ni gloria".¹⁷

También en el año de 1947, se estableció la *Dirección Técnica de Organización Administrativa*, la que tampoco logró las metas propuestas por carecer del apoyo suficiente para su funcionamiento. Pero sí permitió recoger los conceptos y principios que más tarde se utilizarían en los intentos de Reforma Administrativa.¹⁸

Durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, en 1953, nuevamente se dieron intentos para ordenar y coordinar las inversiones del sector público y privado, creándose el *Comité de Inversiones* que integraba un plan preparado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con proyecciones para 1958. De acuerdo a él, las dependencias, los organismos y las empresas del Gobierno Federal, quedaban obligadas a proporcionar a esa Secretaría sus programas de inversión para el sexenio. En 1954 el Comité se reorganiza, pasando a depender directamente de la oficina del Presidente de la República, siendo denominada *Comisión de Inversiones* y constituyéndose como un organismo de apoyo directo del Presidente.¹⁹ Así mismo se le confirieron mayores atribuciones entre las que se encontraban la planeación del gasto público, la jerarquización de los proyectos de inversión, y la concentración de la información proveniente de las distintas dependencias del Ejecutivo Federal.

Posteriormente, durante la administración del Presidente López Mateos, en 1958, fue creada la *Secretaría de la Presidencia* y la *Comisión de Inversiones* pasó a integrarse a la citada Secretaría como *Dirección de Inversiones Públicas*; se creó además, una *Dirección de Planeación* la cual constituyó el antecedente de la *Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social*.²⁰

En opinión de Pichardo Pagaza, al ser integrada la Comisión de Inversiones a la

¹⁵ Luis de Pablo, *op. cit.*, p. 28.

¹⁶ Carrillo Castro, *op. cit.* p. 12.

¹⁷ Pichardo, *op. cit.* p. 18.

¹⁸ Carrillo Castro, *op. cit.* p. 12.

¹⁹ Pichardo, *op. cit.* y Pablo *Op. cit.* p. 28.

²⁰ Luis de Pablo, *op. cit.* p. 29.

Secretaría de la Presidencia, perdió las características organizativas que habían sido el éxito de su gestión.²¹

La creación de la *Secretaría de la Presidencia* tuvo como propósito el que actuara como un organismo coordinador de las políticas económicas gubernamentales. Esta Secretaría fue el inicio jurídico del posterior *programa de Reforma Administrativa* del Ejecutivo Federal. Concentraba información para la elaboración del *Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo*; así como para los proyectos y promoción del desarrollo de las regiones y localidades.²²

Durante ese mismo régimen, en 1962, se estableció la *Comisión Intersecretarial* integrada por la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta Comisión estaría encargada de la formulación de planes nacionales para el desarrollo económico y social del país, a corto y largo plazos.²³

La Comisión Intersecretarial redactó el documento llamado "México, Plan de Acción Inmediata 1962-1964", tendiente a acelerar el crecimiento económico.

El establecimiento de esta Comisión significaba un avance en el desarrollo de planes nacionales, pero sus resultados se vieron seriamente afectados por la interacción y desacuerdos de los funcionarios públicos, imposibilitando la coordinación y centralización necesarias.²⁴

La *Secretaría de la Presidencia* se reestructuró durante los años de 1964 a 1970, durante el régimen de Díaz Ordaz.

La Comisión Intersecretarial elaboró el *Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970*, donde se establecían metas generales y mecanismos de reforma administrativa para alcanzarlas. La Secretaría de la Presidencia, como el órgano técnico de la planeación, examinaba las propuestas y las formulaciones específicas para darles coherencia y coordinarlas. De esta manera se dio un programa de acción del sector público, incluyendo metas y necesidades de financiamiento para cuatro sectores de actividad: el agropecuario y pesquero, el industrial, el de comunicaciones y transportes, y el de bienestar social.²⁵

En 1965, la Secretaría de la Presidencia estableció la *Comisión de Administración Pública* para complementar las tareas de planeación y coordinación de la *Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal*.²⁶

La *Comisión de Administración Pública* funcionó de 1965 a 1970 (período considerado como la primera etapa de la Reforma Administrativa). Se pensó en la reforma administrativa ligada a la programación formal del desarrollo nacional. El

²¹ Pichardo, *op. cit.* p. 29.

²² Carrillo Castro, *op. cit.* p. 16.

²³ Pichardo, *op. cit.* y Pablo, *op. cit.*, p. 29.

²⁴ Pichardo, *op. cit.*

²⁵ Luis de Pablo, *op. cit.*, p. 30.

²⁶ Carrillo Castro, *op. cit.*, p. 17.

objetivo era elevar la capacidad administrativa de los organismos públicos para lograr las tareas de elaboración, aplicación y control del *Plan Nacional de Desarrollo*.²⁷

Existía la posibilidad de no ligar necesariamente a la Reforma Administrativa con el Plan formal de desarrollo económico, sino que funcionara independientemente; “sin embargo, como las perspectivas de que existiese el Plan de Desarrollo parecían promisorias, la Comisión de Administración Pública adoptó como estrategia vincular la Reforma con la Programación económica y social”.²⁸

De esta manera, el Programa de Reforma Administrativa se inició como parte integrante del *Programa de Acción del Sector Público para el periodo 1966-1970* cuya formulación fue realizada por la Comisión Intersecretarial para la elaboración de los planes nacionales de desarrollo económico y social, como ya lo hemos señalado.

Para 1967, se decidió no formalizar el Plan Nacional de Desarrollo, a causa de la inconveniencia que representaba adaptarse a un modelo de desarrollo rígido, por lo que las actividades de la Comisión de Administración Pública se vieron afectadas.

Dentro de los programas se contemplaban, por una parte, los problemas de la administración pública desde una perspectiva global de coordinación de todo el sector público y, por otra, los problemas que afectaban a cada dependencia en su funcionamiento administrativo interno. De esta manera se definieron las acciones llamadas “macro- y microadministrativas”.²⁹

Con el objeto de adecuar la estructura institucional de la planeación, perfeccionar los mecanismos de decisión y el control y aplicación de políticas para el desarrollo, surgió la necesidad de extender las redes de comunicación e información dentro del sector público.

Ya que las actividades de planeación en México se habían visto seriamente limitadas por la carencia de un registro o inventario organizado de los recursos nacionales, en 1968, contemplando esta idea, se creó la *Comisión de Estudios del Territorio Nacional*, cuyo objetivo consistía en realizar el levantamiento cartográfico del territorio y realizar los estudios relativos a la organización de los recursos físicos y humanos con que cuenta el país.³⁰

Durante la administración del Presidente Echeverría, se trataron de ampliar los mecanismos de planeación para coordinar la política económica. Igualmente se manifestó interés por continuar la Reforma Administrativa generada en el periodo anterior.

En 1971, se estableció dentro de la Secretaría de la Presidencia el *Sistema de Información para la Programación Económica y Social*.³¹

Se constituyeron, institucional y obligatoriamente, en todas las dependencias del

²⁷ *Ibid.*, p. 18.

²⁸ *Ibid.*, p. 19.

²⁹ *Ibid.*, p. 21.

³⁰ Luis de Pablo, *op. cit.* p. 38.

³¹ *Ibid.*, p. 32.

sector público, las *Unidades de Organización y Métodos* (UOM), así como las *Comisiones Internas de Administración* para que estuvieran representados tanto los titulares como las unidades operativas de cada dependencia dentro de un mecanismo de participación más integrado.³²

También en el año 1971, la *Comisión de Administración Pública* fue sustituida por la *Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia* con el fin de realizar la coordinación global de los trabajos de Reforma Administrativa.

Para vincular los trabajos de la Reforma Administrativa con los objetivos y metas del gobierno, y con el propósito de hacer de la planeación una labor más participativa, se establecieron las *Unidades de Programación*, y se elaboraron las *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal para 1971-1976* (28 de enero). Con ellas se estableció el *Plan Global de Reforma*.³³

Así mismo, hubo varios esfuerzos encaminados hacia la descentralización de la administración pública, el diseño y operación de nuevos sistemas de información estadística, la realización de censos de recursos humanos, la utilización de equipo de cómputo electrónico en el sector público y la simplificación de estructura a nivel macroadministrativo.³⁴

Los programas de la Reforma Administrativa se vieron reforzados con el establecimiento, en cada una de las entidades federativas, de los *Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico*. Estos Comités fueron reformados el 28 de enero de 1975 asignándoles importantes funciones de promoción y coordinación de obras, propuesta de programas de inversión para el desarrollo social y económico; y debiendo coordinar sus actividades con la *Comisión Nacional de Desarrollo Regional*.³⁵

Con el fin de "armonizar" la opinión de obreros, empresarios y sector público se dio origen a la *Comisión Nacional Tripartita* para proponer al Ejecutivo las políticas necesarias para el desarrollo económico-social del país.³⁶

Con esta idea surgieron una serie de Comisiones encargadas de la coordinación de los diferentes sectores entre las que se encuentran las de la Industria Siderúrgica, de Energéticos, Educativo, Agropecuario, de Política, Industrial, etc.

Se expiden también diversas disposiciones legales para el sector agropecuario, como la *Ley Federal de la Reforma Agraria* y la *Ley federal de Aguas*³⁷. Es en esta misma época cuando el *Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización* se transformó en la *Secretaría de la Reforma Agraria*, con la intención de agilizar los trámites de regularización de la tenencia de la tierra y dar impulso a la organización para la

³² Carrillo Castro, *op. cit.* p. 22.

³³ *Ibid.* p. 26.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ El 11 de marzo de 1977, un decreto dispone que los Comités tengan personalidad jurídica y patrimonio propio, y asesoren en la planificación y programación a nivel local. Estos Comités participan como órganos de consulta de los gobiernos estatales, en la elaboración de los Planes Estatales.

³⁶ Luis de Pablo, *op. cit.* p. 35.

³⁷ *Ibid.*

producción agrícola³⁸. Además, para enmarcar e institucionalizar un mecanismo de participación de las dependencias involucradas en este sector, se estableció en 1975 la *Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario*. En ella, cada dependencia u organismo integrante elaboraba sus propios programas y se los presentaba a la Comisión para que ésta coordinara las actividades para la ejecución de la política agropecuaria.³⁹

Por su parte, la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* implementó la técnica de *presupuesto por programas*, para la presentación del presupuesto para el ejercicio fiscal 1975-1976.

En 1974, para asesorar el trabajo de los *Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico*, se estableció la *Dirección General de Desarrollo Regional y, en 1975, la Comisión Nacional de Desarrollo Regional*.

Con la idea de elaborar un plan rector para el candidato a la presidencia, el partido oficial convocó, en 1975, a sus sectores para la elaboración del *Plan Básico 1976-1982*, comprendiendo ideas y principios rectores de la actividad del Estado en materia económica y social.⁴⁰

Hasta ahora este "Plan" que requirió de una gran cantidad de información y estudios parece haber sido relegado al olvido.⁴¹

3.2 SITUACION ACTUAL

¿Qué intentos de planeación han existido después?

El actual presidente de la República, licenciado José López Portillo, toma el poder el 1º de diciembre de 1976. Cinco días después, el día 6, surge un acuerdo presidencial que señala que "el Ejecutivo Federal celebrará *Convenios únicos de Coordinación* con los ejecutivos estatales a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno" y regular las relaciones de coordinación de las actividades socio-económicas entre la Federación y los estados.

El día 29 de ese mismo mes ve la luz la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* que establece la bases de organización y funcionamiento de la administración pública federal, centralizada y paraestatal. Con esta ley se abroga la de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958. Se expresa la intención de que

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Para una crítica a este Plan, V. ALIARO Guillén, *Planificación Económica a la Mexicana*, México, Ed. Nuestro Tiempo, segunda edición, 1976.

⁴² Para la descripción cronológica y la explicación en el inciso 3.3 de las tres primeras etapas de reforma administrativa utilizamos el contenido del *Boletín de Estudios Administrativos* No. 10, junio de 1978, editado por la Coordinación General de Estudios Administrativos.

las dependencias y entidades conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que establezca el presidente de la República directamente o a través de las dependencias competentes. Tales dependencias son la Secretaría de Programación y Presupuesto (S.P.P.) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; ésta última en materia de financiamiento.

Otros de los señalamientos derivados de esta ley son: que las Secretarías y Departamentos establecerán sus correspondientes *servicios de apoyo administrativo* en materia de *planeación, programación*, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios...; la facultad del presidente para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal por sectores definidos a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que, en cada caso, designe como coordinador del sector correspondiente: “corresponderá a las Secretarías o Departamentos encargados de la coordinación de los sectores, *planear*, coordinar y evaluar la operación de las entidades que determine el Ejecutivo”; la facultad del presidente de la República para constituir *Comisiones Inter-Secretariales* para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías o Departamentos. Esta facultad ha dado origen al *Gabinete Económico*, la *Comisión Gasto-Financiamiento*, la *Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal*, los *Grupos Inter-institucionales de Programación* y los *Gabinetes Sectoriales*.

El último día de 1976 se publica la *Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal* que norma y regula tales aspectos:

“La programación del gasto público federal se basará en las *directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social* que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto”. Se deriva de aquí la *Comisión Gasto-Financiamiento* integrada por la S.H.C.P. y la S.P.P., también se definen *Grupos Inter-Institucionales de Programación* para establecer mecanismos de programación global, sectorial e intersectorial, interinstitucional.

La programación sectorial dicta que las Secretarías o Departamentos *orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades que queden bajo su coordinación sectorial*.

La propia *Ley Orgánica* preve una unidad para estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la administración pública y coordinar y evaluar su ejecución, para el mejor aprovechamiento de los recursos humanos, financieros y materiales con que cuenta: la *Coordinación General de Estudios Administrativos*, a cargo de un coordinador general que designa y ejerce funciones por acuerdo del presidente de la República. Con esta nueva Coordinación (3 de enero de 1977) adquieren mayor jerarquía, al ampliarse las funciones y asignárseles más recursos, las tareas que anteriormente venía desempeñando la Dirección General de Estudios Administrativos de la anterior Secretaría de la Presidencia.

Un acuerdo presidencial del 17 de enero de 1977 señala la agrupación por sectores

de un gran número de entidades de la administración pública paraestatal, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo se realicen a través del organismo (Secretaría o Departamento) "cabeza de sector". Este acuerdo tiene una fe de erratas (31 de marzo de 1977); y posteriormente, el 12 de mayo, se agregan y sustraen entidades bajo la coordinación de los diversos sectores.

Casi dos meses después, el 11 de marzo, un decreto presidencial dispone que se establezcan en todos y cada uno de los estados los *Comités Promotores de Desarrollo Socio-Económico* (ahora dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio) para *asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a nivel local*.

En otro ámbito, ahora en relación a los aspectos urbanos, se crea la *Comisión Nacional de Desarrollo Urbano* (16 de junio, 1977) con la finalidad de servir de instrumento de colaboración, comunicación y coordinación, a fin de que las políticas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano sean congruentes y compatibles con las demás políticas que el Gobierno Federal determine. Las acciones de esta Comisión deberían estar integradas o ser consideradas en la elaboración, ejecución, revisión y evaluación del *Plan Nacional de Desarrollo Urbano*, responsabilidad de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Este Plan (P.N.D.U.) fue aprobado en el mes de abril de 1978, después de una primera presentación —cuatro meses antes— al presidente de la República. Está fundamentado en la *Ley General de Asentamientos Humanos* para cuya expedición fue necesario llevar a cabo modificaciones constitucionales (artículos 17, 73 y 115). Para apoyarlo se propone la utilización de la política crediticia y fiscal y la asignación del presupuesto federal; además, para lograr autorizaciones, permisos y concesiones es necesario justificar la compatibilidad de los asuntos con los lineamientos del Plan ante las autoridades competentes. La planeación de los aspectos urbanos variará ciertamente según los criterios económicos generales, pero en forma clara existe la intención —habrá que ver los resultados— de planear un campo que era anteriormente soslayado.

El conjunto de los actos mencionados parece ser un indicador claro de la especial preocupación que tiene el actual gobierno por racionalizar las acciones administrativas y hacerlas congruentes con los criterios vinculados con la estrategia socio-económica. Hasta ahora las decisiones "racionalizadoras" no se han dado con igual amplitud y magnitud en los diferentes sectores. Los resultados podrán irse viendo con el tiempo. Uno de los problemas visibles para lograr el éxito deseado es la comprensión de la importancia del proceso por parte de algunos de los titulares de las entidades administrativas.

Añadiremos una pieza más, recogida a última hora, a nuestro rompecabezas administrativo.

Por lo que respecta a la organización interna de la S.P.P., y considerando que es necesario instrumentar mecanismos tendientes a coordinar las funciones que la Secretaría desarrolla en cada una de las entidades federativas, de manera que exista uniformidad y congruencia en las acciones de la misma, un reciente *acuerdo del 31 de*

agosto de 1978, aparecido en el Diario Oficial del 4 de septiembre —derivado de un decreto presidencial publicado unos días antes que crea ocho unidades administrativas— señala la delegación de facultades en algunas de estas nuevas unidades. Entre las funciones delegadas en la *Dirección General de Apoyo a la Operación de las Delegaciones* está la de:

- II. *Apoyar administrativamente* y coordinar la asistencia que requieran las Delegaciones para el cumplimiento de las normas y la *consecución de los objetivos y metas* que se establezcan *en materia de Programación, Presupuesto, Evaluación, Sistema Nacional de Información y Administración*;

y, entre las delegadas en la *Dirección General de Programación Regional* éstas, que resultan de especial interés:

- I. Establecer las políticas, normas y lineamientos para los planes, programas y proyectos de desarrollo regional;
- II. Dictar *normas y lineamientos técnicos* generales para *orientar la planeación, la programación y la promoción de proyectos a cargo de los Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico* de los Estados;
- III. *Analizar los planes y los programas que elaboren los Comités Promotores del desarrollo Socio-Económico de los Estados, a fin de hacerlos congruentes a nivel nacional*;
- IV. Dar congruencia y coordinar la programación regional del sector público.

Creemos que estas últimas acciones tomadas reflejan un intento razonado de buscar una mayor coordinación entre los mecanismos a través de los que se materializarán las decisiones gubernamentales. Seguramente habrá otras reestructuraciones que tengan la intención de relacionar y coordinar los diferentes ámbitos de la reforma administrativa y los tres niveles: macro-administrativo, mesoadministrativo y microadministrativo. Ojalá se logre considerar lo importante tomando en su justa dimensión a lo cotidiano, lo coyuntural.

3.3 LA NUEVA FASE DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Presentamos un panorama sintético de la nueva cara de la reforma administrativa, de acuerdo a los planteamientos oficiales.

Son cinco los objetivos globales que forman el compromiso adquirido por el presidente López Portillo al inicio de su mandato. Los podemos sintetizar así:

- I. Organizar al gobierno para organizar al país, mediante una *reforma administrativa para el desarrollo económico y social*;
- II. Adoptar la *programación como instrumento fundamental de gobierno*.

- III. Establecer un sistema de *administración y desarrollo del personal público federal*;
- IV. *Robustecer las funciones encomendadas a los poderes legislativo y judicial; y mejorar la coordinación y ampliar la participación de los tres niveles de gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país;*
- V. *Mejorar la administración de justicia.*

Se busca a través de los tres primeros que la administración pública se constituya en un instrumento eficaz que garantice la eficiencia y la coherencia de las acciones que integran los planes nacionales y sectoriales de desarrollo económico y social, y que atienda a las prioridades que fije el titular del Ejecutivo.

Para la programación de las acciones se distinguen *tres áreas básicas* de análisis y reestructuración: 1) la de los sistemas sustantivos o institucionales de operación, esto es, la referente a las funciones encomendadas a las Secretarías y Departamentos y a los objetivos a cargo de las entidades de la administración pública paraestatal; 2) la de los sistemas adjetivos o de apoyo común a toda la administración: funciones de programación, presupuesto, información, estadística, contabilidad y evaluación de resultados; y 3) la de los sistemas de administración de los recursos humanos. A su vez, dentro de estas áreas se distinguen tres niveles de análisis y responsabilidad: a) el nivel global o *macroadministrativo*, responsabilidad directa del presidente de la República; b) los aspectos relacionados con la traducción de las directrices normativas (establecidas por el presidente) a nivel de cada uno de los sectores de la administración pública, responsabilidad tanto de las dependencias de orientación y apoyo global (S.P.P. y S.H.C.P.) como de los respectivos coordinadores de sector; ámbito sectorial o *mesoadministrativo*; c) los aspectos internos o *microadministrativos*, responsabilidad de los respectivos titulares.

Para cumplir con el cuarto objetivo se estableció el mecanismo de *convenios únicos* de coordinación con los estados. Y, para alcanzar el quinto se previeron una serie de medidas entre las que destacan —relacionadas con nuestro estudio—: la modificación a la *Ley de Reforma Agraria*, modificación a la *Ley de tierras ociosas*, reformas a la *Ley de Amparo en materia agraria*, y la creación de los *Tribunales Agrarios*.

El programa de reforma administrativa contempla, además, un programa de comunicación social para contribuir a la “democratización de los procesos de planeación de la propia reforma administrativa y a la vigencia plena del derecho a la información”.

Desde el arranque de la actual administración hasta ahora se han recorrido cuatro etapas de esta “nueva reforma administrativa”. Tales etapas se caracterizan por los siguientes puntos: la *primera etapa*, que se inició formalmente con la reunión de gabinete del 28 de enero de 1977, estuvo orientada a lograr la mejor organización institucional de la administración, tratando de establecer con claridad y precisión las funciones que competen a las diversas dependencias del Ejecutivo; la *segunda etapa*, llamada “de la sectorización de las actividades de la administración pública”, pretendió la integración de los esfuerzos a cargo de las distintas

dependencias y entidades paraestatales que concurren a la solución del mismo tipo de problemas, a fin de armonizar sus correspondientes funciones; la *tercera* de las etapas tuvo como propósito el encuadre final de los esfuerzos de toda la administración pública en un marco de coherencia global que permitiera la utilización más eficiente y eficaz de los instrumentos con que cuenta el poder público, es decir, conseguir la articulación o integración de las acciones de gobierno. Con esta tercera etapa finalizó la fase inicial de la reforma. La *cuarta etapa*, anunciada en una reunión de gabinete hace algunas semanas, tiene que ver con los trámites y procedimientos que están relacionados con la atención al público. Se le ha denominado “etapa de las ventanillas”. Es importante señalar que este proceso de reforma se ha dividido en etapas sólo para efectos convencionales, pero se pretende que sea algo permanente y sistemático. “Un continuo que, a partir de la división y diferenciación inicial de las dependencias pretende finalmente la globalización de todo lo que antes fue dividido o diferenciado con la idea de precisar atribuciones”. Con ello se busca cumplir el objetivo: “organizarnos para organizar”.