

**La
Reforma Administrativa
en
México**

Alejandro Carrillo Castro

3a. Edición.

Ediciones
INA

**La
Reforma
Administrativa
en
México**

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

MIEMBROS FUNDADORES:

Antonio Carrillo Flores	Gabino Fraga
Gilberto Loyo	Jorge Gaxiola
Rafael Mancera Ortiz	José Iturriaga
Ricardo Torres Gaytán	Antonio Martínez Báez
Raúl Salinas Lozano	Lorenzo Mayoral Pardo
Enrique Caamaño	Alfonso Noriega, hijo
Daniel Escalante	Manuel Palavicini
Raúl Ortiz Mena	Jesús Rodríguez y Rodríguez
Rafael Urrutia Millán	Andrés Serra Rojas
José Attolini	Catalina Sierra Casasús
Alfredo Navarrete	Gustavo R. Velasco
Francisco Apodaca	Alvaro Rodríguez Reyes
Mario Cordera Pastor	

CONSEJO DE HONOR:

Gabino Fraga Gustavo Martínez Cabañas Andrés Caso.

La Reforma Administrativa en México

Alejandro Carrillo Castro

Ediciones
INAF

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

México 1978

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

SECCION MEXICANA DEL INSTITUTO
INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

CONSEJO DIRECTIVO:

Presidente: Luis García Cárdenas

Vicepresidente: Ignacio Pichardo Pagaza

Consejeros: Fernando Solana
Alejandro Carrillo Castro
José Chanes Nieto
Lidia Camarena Adame
Oscar Reyes Retana Jr.
Adolfo Lugo Verduzco
Manuel Uribe Castañeda

Tesorera: Yolanda de los Reyes

Secretario Ejecutivo: Arminda Márquez Robles

Primera edición: diciembre de 1973

Segunda edición: mayo de 1975

Tercera edición: diciembre de 1978

Alejandro Carrillo Castro

ISBN-968608003-1

Propiedad de:

Instituto Nacional de Administración Pública

Av. Country Club 208, Tel.: 549-96-28

México 21, D. F.

Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico

Contenido

Presentación a la 3ª edición por Luis García Cárdenas	11
Presentación a la 2ª edición por Andrés Caso	13
Introducción	17
Reconocimiento	21

PRIMERA PARTE

Administración Pública y Reforma Administrativa	23
--	----

CAPÍTULO 1.

EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN GENERAL	25
1.1 Antecedentes Generales	25
1.2 Evolución del Concepto de Administración Pública y su Influencia en la Administración Pública Mexicana.	26
1.3 Características del Enfoque de Sistemas o "Sistémico".	28
1.4 El Enfoque Sistémico para el Estudio de la Administración Pública	30
1.5 El Sistema Administrativo	30
1.6 Componentes del Sistema Administrativo	32
1.7 El Sistema de la Administración Pública	34
1.7.1 El medio ambiente	34
1.7.2 Los insumos	34
1.7.3 Los procesos de conversión	36
1.7.3.1 Las estructuras	37

	Pág.
1.7.3.2 Los procedimientos	39
1.7.3.3 Actitudes y aptitudes	41
1.7.4 Los productos	42
1.7.5 La retroalimentación	43
1.8 Enfoque Tridimensional	43
1.8.1 Las instituciones	44
1.8.2 Los sectores de actividad	46
1.8.3 Los sistemas administrativos comunes o macrosistemas de apoyo ..	47
1.9 Complejidad Creciente de la Administración Pública	47
1.9.1 El "Estado-gendarme".	49
1.9.2 El "Estado promotor".	49
1.9.3 El "Estado benefactor".	50
1.9.4 El "Estado planificador integral"	50
1.10 Propuesta de un Enfoque Sistémico para el Estudio de la Administración Pública	51

CAPÍTULO 2.

PRINCIPIOS BÁSICOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA	57
2.1 Cambio, Reforma y Reestructuración	57
2.2 Macro y Microrreformas	59
2.3 Reformas Eficientistas y Reformas Eficacistas.	59
2.4 Reformas Autocráticas y Reformas Democráticas o Participativas	60
2.5 Requisitos Mínimos para una Reforma	62
2.6 El Proceso de la Reforma	64
2.6.1 Etapa I. Programación de la Reforma	66
2.6.2 Etapa II. Instrumentación de la Infraestructura	66
2.6.3 Etapa III. Ejecución de Reformas Concretas	66
2.6.4 Etapa IV. Control	66
2.6.5 El proceso en términos de decisiones	67
2.7 Definición Propuesta	67

SEGUNDA PARTE

La Administración Pública en México	69
--	-----------

CAPÍTULO 1.

Páe.

EVOLUCIÓN DE LA CAPACIDAD POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DEL ESTADO MEXICANO .	71
1.1 Capacidad Política y Capacidad Administrativa	71
1.2 Evolución Histórica del Sector Público Federal.	73
1.3 Capacidad Política Formal en la Constitución de 1917.	74
1.4 Evolución Histórica de la Capacidad Administrativa Institucionalizada a Partir de la Carta Constitucional de 1917.	77
1.4.1 1917-1921	78
1.4.2 1921-1930	81
1.4.3 1930-1933	82
1.4.4 1934-1940	83
1.4.5 1940-1945	86
1.4.6 1945-1950	88
1.4.7 1950-1959	90
1.4.8 1960-1970	92
1.5 La Actual Estrategia de la Administración Pública	95

CAPÍTULO 2.

ANTECEDENTES DE LAS REORGANIZACIONES ADMINISTRATIVAS EN MÉXICO	99
2.1 Intentos Históricos de Reorganización	99
2.2 Los Departamentos Administrativos	100
2.3 Las "Comisiones de Eficiencia"	101
2.4 La Comisión Intersecretarial de 1943.	101
2.5 La Ley de Secretarías de 1946	101
2.6 Las Primeras Unidades de Organización y Métodos	102
2.7 La Secretaría de la Presidencia y la Comisión de Administración Pública.	102
2.8 La Reforma Administrativa en el Régimen Actual.	105

TERCERA PARTE

El actual Programa de Reforma	109
--	-----

CAPÍTULO 1.

	Pág.
METODOLOGÍA DEL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA	111
1.1 Consideraciones Preliminares	111
1.2 Marco Global de Referencia	112
— Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal	115
— Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal	118
— Acuerdo por el que se dispone que los titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado deben procurar dar la atención que requiere el programa de reforma administrativa de su dependencia.	120

CAPÍTULO 2.

ESTRATEGIA DEL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA	125
2.1 Criterios Fundamentales	125
2.2 Instrumentos	127
2.3 El Actual Programa de Reforma Administrativa	130
2.3.1 Objetivos	131
2.3.2 Programas que integran el plan global.	132
2.3.3 Criterios para su Instrumentación	134
Conclusiones	137
Logros obtenidos	141
Obstáculos encontrados	142
Acciones adicionales requeridas	145
Epílogo (Que podría leerse como nuevo Prólogo)	147
Bibliografía	153

Indice de Gráficas

	Pág.
1 El Sistema Administrativo	33
2 El Sistema de la Administración Pública	35
3 Procesos de Conversión	38
4 Modelo de Institución con sus Sistemas Internos.	40
5 Modelo Tridimensional	45
6 Unidades Normativas de los Sistemas de Apoyo	48
7 Esquema del Sistema Normativo	52
8 Esquema Sintético del Sistema de la Administración Pública	54
9 Proceso de la Reforma Administrativa	65
10 Genesis de las Dependencias centrales del Poder Ejecutivo Federal ...	72-73
11 Creación de Organismos y Empresas por períodos Convencionales	79
12 Cronología de la Creación de los Organismos Descentralizados y Em- presas de Participación Estatal.	80
13 Número de Dependencias del Sector Público	98
14 Estructura Administrativa del Ejecutivo Federal (Integrada por Sector)	98-99
15 Incremento de Unidades de Organización y Métodos del Sector Pú- blico Federal (1951-1971)	104
16 Antecedentes de las Reorganizaciones Administrativas en México	106
17 Metodología Propuesta para el Análisis	112-113
18 Mecanismo e Instrumentos de la Reforma Administrativa	128
19 Mecanismo de Análisis e Instrumentación de la Reforma Administrativa	130-131

Nota: El capítulo 1 de la Segunda Parte está basado en la Conferencia que publicó, con derechos reservados, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en su serie *Estudios*, No. 26. El autor agradece a esa editora la autorización para republicar, revisado, ese texto.

Se terminó de imprimir este libro el
día 15 de diciembre de 1978, en los
talleres de la Editorial Libros de
México, S. A., Av. Coyoacán 1035,
México 12, D. F.
Su tiro consta de 2,000 ejemplares.