

ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA EVOLUCION  
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA  
(1952-1974)

C o o r d i n a d o r :

José Chanes Nieto,

Director General de Estudios  
Administrativos de la Secretaría  
de la Presidencia.

## 1. ASPECTOS GENERALES

1.1 La comprensión de la Administración Pública mexicana sólo es posible a partir del conocimiento de la realidad política, económica, social y cultural, determinante de su evolución, así como de la normatividad jurídica que condiciona su organización y campos de actividad.

El estudio de la Administración Pública integrada al contexto social es indispensable en el caso de México, especialmente a partir de 1917, en virtud de haberse desarrollado en el país instituciones políticas y jurídicas con claros rasgos distintivos, aún comparados con las de países en condiciones semejantes, que han conferido características propias a su Administración Pública.

1.2 Tres grandes movimientos político-sociales, la Revolución de Independencia, la Reforma y la Revolución de 1910-1917, han definido al Estado Mexicano:

*Régimen político* republicano, federal y presidencial, con un Poder Ejecutivo depositado en la persona del Presidente de la República, de quien depende la Administración Pública Federal; un Legislativo depositado, a su vez, en un Congreso General, dividido en dos cámaras, y uno Judicial.

*División política territorial*, que comprende veintinueve Estados, los cuales en su régimen interior adoptan también la división de poderes; un Distrito y dos Territorios federales. En la base de esta división territorial y de la organización política y administrativa se encuentran los municipios, cuyo número asciende a dos mil trescientos sesenta y ocho.

*Sistema socio-económico*, que tiene en su base una concepción de democracia que la considera no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Al efecto la Constitución dispone que, sin hostilidades ni exclusivis-

mos, se debe partir de la comprensión de nuestros problemas, del aprovechamiento racional y equitativo de nuestros recursos, de la defensa de nuestra independencia política y del aseguramiento de la económica, así como de la conservación y acrecentamiento de nuestra cultura, para contribuir a la mejor convivencia humana, con respeto a la dignidad de la persona y a la integridad de la familia y con aseguramiento del interés general de la sociedad, de la función social de la propiedad privada y de la distribución equitativa de la riqueza. Además, la norma fundamental establece derechos sociales para los obreros y los campesinos. De esta forma se configura un sistema democrático, nacionalista y humanista.

1.3 La Administración Pública Federal ha crecido dentro del marco político-jurídico y con fundamento en los objetivos constitucionales, de acuerdo con sus recursos y capacidad organizativa. Sus instituciones se agrupan en dos formas de organización, según sean sus vínculos, directos o indirectos, con el Titular del Poder Ejecutivo:

*La Administración Central*, compuesta por órganos de colaboración directa del Presidente de la República, ejerce funciones públicas normativas, además de prestar servicios y construir obras; comprende quince Secretarías de Estado, tres Departamentos Administrativos, dos Procuradurías de Justicia y los Gobiernos de dos Territorios Federales.

*La Administración Descentralizada y de Participación Estatal*, engloba a los organismos descentralizados propiamente dichos, a las empresas de participación estatal mayoritaria, las participaciones estatales minoritarias en empresas, y a los fideicomisos públicos; este sector encuentra su origen en imperativos de especialización técnica y en criterios regionales, y tiene su fundamento en disposiciones constitucionales y en la finalidad de atender necesidades públicas, con diversos grados de autonomía operativa que propicie una mayor oportunidad y eficiencia en la decisión y la acción. En este rubro se incluyen organismos destinados a la prestación directa de servicios públicos de interés nacional; a la explotación racional y equitativa de los recursos básicos; a promover la ciencia y la tecnología; a consolidar los sistemas de seguridad social y vivienda popular; a desempeñar otras actividades económicas no atendidas adecuadamente por el sector privado en vista de altos requerimientos de inversión, del largo plazo para recuperarlas o de bajas tasas de utilidad; y, a mantener abiertas fuentes de trabajo en los casos de empresas particulares en dificultades financieras.

Como complemento de esta pluralidad de órganos y organismos

se han configurado diversos mecanismos de coordinación: intersecretariales, en los que intervienen dependencias del sector central; multi-dependientes, que incluyen instituciones descentralizadas o empresas públicas; y, mixtos, en los que participan, además, los sectores sociales organizados u organismos internacionales.

Existen, finalmente, en la Administración Pública Federal, tribunales administrativos: el Tribunal Fiscal de la Federación; el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; el Tribunal Federal de Arbitraje, para los Trabajadores al Servicio del Estado; la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje con jurisdicción en toda la República para determinadas materias; y, Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal y los dos Territorios Federales.

1.4 La reseña sumaria de esta estructura administrativa muestra un crecimiento originado en realidades y demandas de los diversos momentos del país. En consecuencia, se advierte que al crecimiento cuantitativo de dependencias y organismos públicos no ha correspondido un desarrollo cualitativo y equilibrado de la administración en su conjunto.

El desequilibrio que se observa en la Administración Pública Federal, se da también en la estatal y en la municipal, de igual manera que en el desarrollo económico, político y cultural.

El país ha resentido un crecimiento desigual en campos de actividad, sectores productivos y áreas geográficas. Ello ha originado, por ejemplo, que la actividad agropecuaria haya sido supeditada a la industrial y a la financiera, y que importantes grupos sociales y áreas geográficas quedaran rezagadas, dando lugar a un proceso de concentración de los beneficios materiales y culturales en grupos reducidos y en pocas zonas.

En las regiones marginadas del desarrollo se vive y se trabaja con métodos de siglos atrás, mientras que en los grandes centros urbanos se aplican las técnicas y los recursos avanzados de nuestro tiempo.

El desarrollo administrativo del país revela características similares. Organismos que trabajan con sistemas, procesos y operaciones que se fueron implantando de manera empírica al paso del tiempo, a veces, desde la Colonia, frente a instituciones establecidas con los métodos más modernos y apoyadas por recursos suficientes, lo que manifiesta la presencia de "épocas administrativas" diferentes, que coexisten igualmente en una misma institución con toda su secuela de

descoordinación e ineficiencia de conjunto, al existir una influencia recíproca entre ellas.

Por otra parte, al proceso de centralización de la economía, de las fuentes de trabajo y de crédito y de las expectativas de consumo, ha correspondido también una concentración de las decisiones políticas y administrativas, y aunque en menor medida, de los servicios públicos, en la ciudad de México.

El crecimiento numérico de las instituciones dio lugar, además, a que se duplicaran funciones con desperdicio de recursos y disminución de eficacia en la acción gubernamental.

Junto a los rasgos del desarrollo administrativo mexicano, inciden los efectos del atraso general y la dependencia económica y cultural, comunes a varios países, en la carencia de los recursos humanos, financieros y tecnológicos que requiere la Administración Pública para transformar la sociedad.

1.5 La idea de mejorar la eficiencia de la Administración Pública ha estado presente desde las primeras disposiciones jurídico-administrativas del México Independiente, pero sólo en las décadas inmediatas se hacen esfuerzos en ese sentido, y a partir de 1970 se plantea la reforma administrativa como un proceso permanente y vinculado a la realidad social y a las aspiraciones nacionales.

1.6 Dentro de las características generales señaladas, el país ha seguido una evolución sostenida, en especial desde 1917, basada en los principios y objetivos constitucionales, atendiendo a las necesidades de cada época, con programas y estilos específicos a partir del relevo cada seis años, desde 1934, de los principales responsables políticos y administrativos, lo que propicia movilidad y renovación en el sistema.

La continuidad ha sido posible en virtud de una estabilidad política consolidada por una amplia base popular y por los programas fundamentales de la Constitución vigente, mientras que la renovación se garantiza por el acatamiento al principio de no reelección.

## 2. EVOLUCION DE 1952 A 1970

2.1 En este lapso tienen lugar tres períodos presidenciales: 1952-1958, de Adolfo Ruiz Cortines; 1958-1964 de Adolfo López Mateos; y 1964-1970 de Gustavo Díaz Ordaz.

Se constituyeron más de 250 instituciones públicas entre Secreta-

rías de Estado, organismos descentralizados, empresas de participación estatal y mecanismos de coordinación y participación.

2.2 Entre 1952 y 1958 tuvo vigencia la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado emitida en diciembre de 1946, de acuerdo con la cual funcionaban trece secretarías y dos departamentos: las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Marina, Economía, Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y los Departamentos Agrario y del Distrito Federal. Además existía el Departamento de la Industria Militar.

En 1958 se promulgó la vigente ley que creó la Secretaría de la Presidencia y el Departamento de Turismo; dividió a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en dos —una de Comunicaciones y Transportes y otra de Obras Públicas— y transformó a la de Bienes Nacionales en Secretaría del Patrimonio Nacional y a la de Economía en Industria y Comercio, asignándoles nuevas atribuciones.

En el caso de la administración descentralizada y de participación estatal se crearon instituciones en respuesta a problemas planteados en los diferentes períodos.

Si bien se buscó dar eficacia al sistema, se incurrió en duplicaciones, descoordinaciones, autonomías relativas e imprecisiones de diversos tipos, que originaron “actividades mal atendidas y una dilución de la responsabilidad”,\* en virtud de la ausencia de políticas administrativas integrales.

De esta manera se mantuvieron los sistemas correspondientes a una administración que desconfía de sus agentes: se siguieron centralizando al más alto nivel decisiones de menor cuantía e importancia; se continuaron ejerciendo pesados y costosos controles contables y administrativos para asuntos que no siempre lo ameritaban; se integraron mecanismos, aparentemente de coordinación, que no podrían reunirse con asiduidad y ejercer una labor útil, por el número o la alta jerarquía de sus miembros; se partía, en suma, de una deficiente planeación administrativa.

Sólo a partir de la década de los sesenta se cuestiona el crecimiento administrativo por simple acumulación de instituciones.

---

\* *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*. Comisión de Administración Pública (1967), Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México 1974. p. 28.

2.3 La acción de la Administración Pública comprendía, en 1952, los diferentes sectores de la actividad económica y social, aún cuando de una manera parcial y aislada, sin concepciones sectoriales integrales que coordinasen la labor de las distintas instituciones públicas que concurrían en cada caso. Muchas de las innovaciones legales y orgánicas de estos tres períodos tendieron a conseguir esa integración por aproximaciones sucesivas.

2.4 Desde 1952 se han ido integrando elementos que coadyuvan a configurar, de una manera más avanzada y moderna, los actuales sistemas de apoyo comunes a toda la administración:

*Planeación.* En 1954, con base en experiencias de Nacional Financiera en la elaboración de un programa de inversión pública por ramos económicos y del Comité de Inversiones que había funcionado en el Banco de México y posteriormente en la Secretaría de Hacienda, se constituyó una Comisión de Inversiones, adscrita al Presidente de la República, con amplias facultades para integrar, jerarquizar y autorizar los planes anuales y sexenales de inversión pública.

La Ley de Secretarías vigente atribuyó a la Secretaría de la Presidencia las funciones de la citada Comisión de Inversiones. Por disposiciones posteriores, se integró una Comisión Intersecretarial, que elaboró el Plan llamado de Acción Inmediata 1962-64 y el de 1965-70.

*Recursos Humanos.* En 1960 se adicionó la Constitución para consagrar los derechos de los trabajadores del Estado. Así, entre otros, se estableció la jornada máxima de labores y los descansos obligatorios; el salario mínimo; los de selección y ascenso con base en el mérito; la creación de escuelas de Administración Pública; los de asociación sindical y de huelga de los trabajadores denominados "de base", por ser inamóviles, y se equipararon a los mismos, por lo que se refiere a medidas de protección al salario y de seguridad social, los trabajadores "de confianza".

En 1959, la antigua Dirección de Pensiones Civiles amplió considerablemente sus atribuciones, hasta hacerse cargo de servicios sociales para los empleados públicos al convertirse en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Los trabajadores de base están organizados en sindicatos, que integran la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los conflictos entre el Estado y sus trabajadores son dirimidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, creado en 1963; los

que se suscitan con los trabajadores de las empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal se resuelven por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

*Recursos Financieros.* En el lapso 1952-1970 se llevaron al cabo diversas reformas fiscales para allegar nuevos fondos al erario federal.

Entre otras, la que posibilitó nuevas participaciones en impuestos federales a los Estados miembros de la Federación y propició la celebración de convenios de coordinación en materia de impuesto federal sobre ingresos mercantiles, con el fin de fomentar la actividad económica en tales Estados. En diciembre de 1964 se estableció un impuesto único sobre la renta que ha sido objeto de reformas posteriores.

En materia de egresos se dieron cambios a lo largo de estos años: en 1955 a la clasificación presupuestal denominada "funcional", por ramos y partidas, por grupos y subgrupos, se agregó una clasificación por objeto del gasto, según si se refería a gasto corriente o de inversión. En 1958 se añadió una clasificación económica en cuenta doble, que permitía evaluar de manera más clara el grado de equilibrio obtenido entre los ingresos y los egresos. En 1965, se integraron al presupuesto anual las erogaciones de 16 organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

La elaboración, el ejercicio y el control de presupuesto, desde el siglo pasado, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

*Recursos Materiales.* A partir de 1958, se le encargó a la Secretaría del Patrimonio Nacional administrar los bienes de propiedad nacional; normar la explotación de los bienes y recursos naturales; mantener al corriente el avalúo de los bienes nacionales; intervenir en la adquisición, enajenación, destino y afectación de inmuebles federales; elaborar y manejar el inventario general de bienes de la Nación; intervenir en las adquisiciones públicas; y, controlar y vigilar, financiera y administrativamente, la operación de las instituciones del sector descentralizado y de participación estatal.

En 1959 se empezó a integrar un sistema de adquisiciones públicas para permitir a las dependencias adquirir bajo su responsabilidad y someter sus pedidos al control "a posteriori" de la nueva Secretaría. En 1964, se establecieron límites a esa disposición en el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación. En 1965 se expidió la Ley de Inspección de Adquisiciones, que dispuso la creación de un padrón de proveedores, un catálogo de artículos y precios máximos y requisitos especiales para las importaciones del sector público.



*Control y vigilancia.* Con la Ley de Secretarías de 1958 las funciones de control y vigilancia correspondieron a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público en materia presupuestal, de la Presidencia respecto a las inversiones y programas, y del Patrimonio Nacional en lo administrativo.

*Reforma Administrativa.* La antigua Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa tenía, entre otras, las funciones de coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias y del sector público en su conjunto, sugerir al Jefe del Ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública y asesorar en la materia a las entidades gubernamentales; para 1954 había realizado análisis sobre los principales problemas de la estructura y funcionamiento del Gobierno Federal.

En la etapa se hicieron esfuerzos de reforma aislados, como los del Banco de México y de las Secretarías de Comunicaciones, Obras Públicas y de la Defensa Nacional que no repercutieron en el resto del sector público.

En 1958, la facultad de estudiar las reformas administrativas del sector público en su conjunto pasó a la Secretaría de la Presidencia. El 9 de abril de 1965 se estableció en dicha Secretaría la Comisión de Administración Pública, que dedicó los dos primeros años a la formulación de un diagnóstico, publicado bajo el título de "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana".

De 1968 a 1970, la mencionada Comisión efectuó estudios y proyectos de reforma para los sistemas de organización y métodos, adquisiciones, almacenes, bienes inmuebles del sector público, bases jurídicas que rigen la acción del Gobierno Federal y otros comunes a todas las instituciones públicas.

En atención a los inconvenientes de realizar estas tareas a partir de una unidad central, la Comisión recomendó que cada dependencia u organismo contara con una unidad interna de asesoría técnica permanente, que convencionalmente habría de llamarse de "Organización y Métodos", que debería encargarse de analizar y proponer medidas de racionalización administrativa, así como de asesorar a los funcionarios responsables sobre las mejoras internas de cada dependencia. Las unidades de este tipo que se establecieron, a falta de un instrumento legal que garantizara su acción como asesores de cada titular y del apoyo decidido al más alto nivel, en la mayoría de las ocasiones se dedicaron al estudio de medidas menores y generalmente aisladas. Además, su actividad no siempre se vinculó a los mecanismos de pro-

gramación, por lo que algunas de ellas se orientaron a la búsqueda de la “eficiencia por la eficiencia misma”.

Mediante mecanismos de coordinación sectorial se intentó vincular los objetivos programáticos con las reformas administrativas, pero sólo en el sector agropecuario hubo resultados de importancia.

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

No siempre se contó con reglamentos interiores en todas las dependencias y cuando los había eran obsoletos y adolecían de un grave vicio: abarcarlo todo. Pretendían ser un manual de organización de la Secretaría o Departamento de Estado, de algunos puestos principales de la dependencia (secretario de Estado, subsecretario, oficial mayor, algunos directores), un reglamento de condiciones generales de trabajo, etc.

2.6 En algunas dependencias se logró una adecuación empírica del aparato administrativo a los programas de trabajo, gracias a la experiencia y sentido práctico del servidor público; sin impedir la duplicación de funciones, la falta de sistemas de comunicación y otras deficiencias.

En el informe citado de la Comisión de Administración Pública se concluye al respecto:

a) Existen situaciones de duplicación (funciones concurrentes) que deberían revisarse en cada caso (con la participación de las secretarías o departamentos de Estado que las tuvieran), para establecer la conveniencia o inconveniencia de dicha duplicación, y los sistemas de coordinación y responsabilidad apropiados.

b) Se presentan en número excesivo funciones por exclusión (materias que se atribuyen en forma genérica a una dependencia, bien porque así lo expresa la Ley, o porque se le otorgan en los casos que no están expresamente atribuidos a otra). Esto provoca imprecisiones que originan actividades mal entendidas y una dilución de la responsabilidad.

c) Las funciones que entrañan actividades como la estadística, el

censo, el catastro, el registro, la recopilación, etc., fundamentales en las actividades de planeación, se encuentran diseminadas entre las distintas dependencias sin sistemas de coordinación eficientes ni criterios comunes para obtener fácilmente la información. El problema aumenta en virtud de que diversos organismos descentralizados, empresas de participación estatal, comisiones, etc., desarrollan actividades de la misma naturaleza.

d) Las funciones en materia de construcción, reconstrucción y conservación de obras están dispersas y no hay normas generales de operación. Hace falta tanto un sistema reglamentario de los concursos para contratar obras públicas, al igual que sistemas unitarios para la elaboración de proyectos de contratación.

e) En cuanto a las funciones relacionadas con la posesión, administración y vigilancia de los bienes propiedad de la nación, recaen en diferentes dependencias, aunque la participación preponderante corresponda a la Secretaría del Patrimonio Nacional, que carecen de normas y sistemas comunes y de procedimientos idóneos de coordinación y control. La falta de un catastro y de un inventario completo de los bienes inmuebles impide la administración y el control debidos, con las consiguientes pérdidas para la nación. Por otro lado, muchos bienes no tienen el aprovechamiento adecuado o el destino económico o social requerido y que podría dárseles. Respecto de los bienes muebles, privan situaciones similares, particularmente en el almacenamiento y el control.

Por otra parte, la Comisión de Administración Pública también encontró que no todas las funciones señaladas por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se cumplen, que algunas se realizan sólo en parte, y que las secretarías realizan otras no señaladas en esta Ley, por lo que se han creado concurrencias y duplicaciones más complejas aún que las incluidas en la propia Ley.

2.7 Cada Secretaría y Departamento de Estado ha establecido niveles jerárquicos; sin embargo, no existe sobre este punto un criterio común respecto al principio de autoridad.

2.8 El mismo fenómeno observado respecto del sector público en su conjunto se reprodujo al nivel microadministrativo; cada vez que fue necesario hacer frente a nuevos problemas se constituyeron nuevas unidades, que, al igual que las existentes, presentaron crecimientos desproporcionados.

La tendencia a delegar, descentralizar y desconcentrar sin visión de conjunto propició, con otros factores, un crecimiento acelerado de la burocracia no siempre justificado.

2.9 Los sistemas de apoyo administrativo se han venido desarrollando también de una manera descoordinada. Mientras algunas dependencias seguían aferradas a sus mecanismos tradicionales, otras fueron implantando los más modernos métodos y técnicas de administración.

2.10 De lo expuesto se puede inferir que la evolución del sector público hasta 1970 muestra un crecimiento institucional desordenado, con mayor énfasis en la resolución a corto plazo de los problemas presentados, que en la previsión de la integración de esfuerzos a largo plazo.

De ahí la existencia de situaciones competitivas entre instituciones, que derivan en desigualdades técnicas y de recursos para cumplir sus objetivos, disparidades que no es raro encontrar también dentro de una misma institución.

La existencia de funciones duplicatorias descoordinadas e incluso, en ocasiones, contradictorias, originó se desatendieran algunas de ellas por ciertos lapsos, o se cumplieran deficientemente, con la dilución consecuente de las responsabilidades.

No se actuó en todos los sectores de actividad económica y social con la misma intensidad en los esfuerzos, de manera que se produjo un desarrollo sectorial desequilibrado. Tampoco fue posible, a falta de una perspectiva del conjunto, armonizar el desarrollo de las distintas regiones del país.

Los sistemas de apoyo administrativo aparecen en etapas de desarrollo e integración también desiguales.

En la misma forma, se presentan diferencias en remuneración, prestaciones y condiciones de trabajo dentro del sector público y entre éste y el resto del mercado laboral.

El estilo de dirección tradicional siguió condicionando la labor pública, con una rígida centralización de las decisiones, sobrecargando el trabajo, rutinario e innecesario, de los niveles superiores y con la consecuente falta de participación y responsabilidad del servidor público.

### 3. SITUACION ACTUAL

3.1 Desde el inicio del actual período de gobierno, presidido por Luis Echeverría, en diciembre de 1970, se replantearon los problemas del país en los diversos órdenes, lo que exigió, concomitantemente, el fortalecimiento y la adecuación de la Administración Pública.

Se han sentado bases para reorientar el desarrollo económico con miras a compartir sus beneficios en forma más amplia; se han adoptado medidas para ensanchar los cauces de participación política y fortalecer la participación de los diversos sectores sociales en las decisiones que les atañen; se propicia la descentralización de la economía; está en marcha un proceso de desconcentración de la Administración Pública Federal tendiente a distribuir órganos de decisión en los Estados de la República o en regiones, de acuerdo a las características técnicas de las dependencias; y se están estableciendo comités de promoción del desarrollo integral de las entidades federativas en las que participan las autoridades estatales y federales, así como representantes de las diversas actividades sociales en los que, entre otras funciones, se proponen las prioridades de la inversión federal en cada Entidad.

3.2 La reforma administrativa se ha integrado a las transformaciones básicas tendientes a impulsar el desarrollo económico, político y social del país.

Los esfuerzos de reforma administrativa se han vinculado con las metas y programas de las dependencias del sector público, por lo cual se ha responsabilizado de las reformas internas a los titulares en cada institución, al través de órganos y mecanismos de análisis administrativo. Al efecto, se crearon las Unidades de Programación y las de Organización y Métodos; además se han establecido las Comisiones Internas de Administración, como mecanismos de participación integrados por los diversos responsables de cada dependencia u organismo, presididas directamente por su titular, para planear y ejecutar las reformas necesarias al mejor cumplimiento de sus objetivos y programas, así como incrementar la eficiencia de la entidad y contribuir a la del sector público en su conjunto.

Por su parte, la Secretaría de la Presidencia compatibiliza los propósitos, coordina los esfuerzos de reforma de cada dependencia y establece los sistemas y normas comunes referidos a dos o más instituciones.

Las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Go-

bierno Federal, 1971-1976, establecieron el marco de referencia y once programas específicos.

El marco se refiere a los antecedentes, objetivos y metodología, y los programas comprenden la integración de los órganos y mecanismos del sistema de reforma; la revisión global de la actividad gubernamental con enfoques sectoriales y regionales; y los más importantes sistemas de apoyo administrativo comunes al sector público: programación; presupuesto; información y estadística; organización y métodos; bases jurídicas; recursos humanos; recursos materiales, sistematización de datos o informática; y control administrativo y contable.

3.3 Las unidades de programación se crearon con el fin de integrarlas, como unidades periféricas, a un sistema ampliamente participativo de programación pública. Paralelamente al sistema formal de planeación, había venido funcionando un sistema de concertación de la estrategia del desarrollo entre los principales factores económicos del país, que, en junio de 1971, se formalizó en una Comisión Nacional Tripartita, integrada con representantes gubernamentales, laborales y empresariales.

Por Acuerdo del Presidente de la República, del 29 de mayo del año en curso, se estableció un mecanismo para la programación de las inversiones federales por Entidad federativa, lo que propiciaría la colaboración entre el sector público federal y las entidades federativas al través de los comités promotores del desarrollo socioeconómico, con el fin de que la inversión pública federal se jerarquice de acuerdo a las carencias reales e ingentes, mediante el conocimiento directo de las demandas populares, y considerando sistemáticamente la opinión de las autoridades locales y los programas de las diversas entidades federativas en la programación nacional.

3.4 Con respecto a la administración de recursos humanos, se simplificó el catálogo de puestos de la federación, en 1972, reduciendo a 16 las 33 categorías que operaban en el pasado y, a partir de 1973, se cuenta con un mecanismo coordinador de la acción gubernamental en la administración de sus empleados: la Comisión de Recursos Humanos del Sector Público. También se han compatibilizado los criterios de las diversas dependencias, en cuanto a la reglamentación del escalafón y de las condiciones generales de trabajo.

En materia de capacitación de los servidores públicos, en 1971 se creó el Centro Nacional de Capacitación Administrativa, en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Es-

tado, para impartir cursos al personal de base, en coordinación con los centros de capacitación propios de las dependencias. Desde 1970 se impulsan programas de becas para la capacitación de personal técnico y profesional de alto nivel, en colaboración con gobiernos extranjeros y con las instituciones nacionales de educación superior.

En 1974 se puso en marcha el Programa Nacional de Capacitación Administrativa, coordinado por la Secretaría de la Presidencia, para funcionarios de confianza, en colaboración con el Instituto de Administración Pública.

3.5 En la administración de recursos financieros, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público coordina sus actividades con los gobiernos de los Estados miembros para efectos de recaudación.

En 1973, las instituciones descentralizadas y de participación estatal sujetas a control presupuestal ascendieron a veinticinco, mismas que corresponden a más del ochenta por ciento de los recursos del sector. En el presente año, se clasificó el presupuesto por sectores de actividad económica y social.

Hace veinte años el presupuesto de egresos era menor de diez mil millones de pesos; actualmente es de más de doscientos treinta mil millones de pesos.

3.6 En 1972, se promulgó la nueva Ley de Inspección de Adquisiciones que dispuso que las Entidades elaborasen presupuestos y programas anuales de adquisiciones y la consolidación de las mismas; la restricción de importaciones; la normalización de los artículos de uso recurrente; la revisión de los sistemas de compras y almacenes de las instituciones públicas; y el establecimiento de Comités de Adquisiciones en cada una de ellas.

3.7 En torno a los sistemas de control y vigilancia, a partir de enero de 1972, se inició la inspección técnica con miras a elevar la eficiencia de cada empresa pública.

En lo relativo al control de obras públicas, se ha venido practicando la verificación de las obras con base en muestreos, permitiendo economías considerables.

La integración de una Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público, así como de un Comité de Oficiales Mayores ha permitido diseñar, en la actualidad, las condiciones fundamentales de un sistema coherente de controles específicos, que dé homogeneidad a todo el sector público y que sirva, a la vez, para mejorar administrativa y financieramente a cada dependencia.

3.8 Aspecto básico del programa de reforma administrativa impulsado por el actual gobierno, es el que atañe a la desconcentración administrativa de la acción pública federal, por el que se propone contrarrestar la centralización excesiva de autoridad en los titulares de las diversas instituciones públicas, y la concentración de las decisiones, de los trámites y de los servicios en la capital de la República.

Al efecto se han dado pasos significativos a iniciativas del Presidente Echeverría. Primeramente se reformaron los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, con el fin de fijar con claridad la delegación de facultades de los titulares en funcionarios subalternos, y para precisar la obligación de cada dependencia de contar con un Reglamento Interior en el que se deben establecer las facultades del titular y las de sus subalternos, además de expedir manuales administrativos para su mejor funcionamiento.

Más tarde, por Acuerdo Presidencial del 5 de abril de 1973, se dispuso que las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal procedan a una delegación de facultades de los titulares en funcionarios subalternos para la más ágil toma de decisiones, así como en funcionarios que operen en el interior de la República. El acuerdo dispone también que se apliquen criterios unitarios en el establecimiento de unidades administrativas federales en el territorio nacional, para lo cual se dio a la Secretaría de la Presidencia la atribución de coordinar estas medidas.

Otro aspecto importante de la desconcentración económica y administrativa, en ejecución por el gobierno federal, radica en el propósito de llevar la acción gubernamental a las regiones donde se presentan graves problemas de marginación. Con este fin se han creado organismos participativos y promotores, como la Comisión Nacional de Zonas Áridas y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de Baja California, entre otros. Se ha invertido, además, en la constitución de empresas mixtas para la explotación racional y equitativa de los recursos naturales en diversas Entidades.

#### 4. PERSPECTIVAS

4.1 La evolución de la Administración Pública mexicana permite observar un proceso ininterrumpido de crecimiento vinculado al del país, altamente permeable a sus características políticas, jurídicas, económicas y culturales.



Al desarrollo nacional desigual, en lo económico y regional, ha correspondido un desequilibrio administrativo, caracterizado por el diverso grado de recursos y capacidad organizativa de que dispone la Administración Pública en cada sector de actividad, en cada área dentro de un mismo sector, en las diferentes instituciones y aún en las unidades internas de cada una de ellas. Esta situación hace que en un mismo espacio y tiempo coexistan formas de administración equivalentes a distintas etapas históricas.

4.2 Las actuales decisiones políticas procuran conducir al país al presente momento histórico y prepararlo para el futuro. Para ello se ejecutan acciones que están superando el desequilibrio general como son, entre otras, el fomento y la descentralización de la economía; una mayor colaboración del gobierno federal con los de las Entidades federativas para el desarrollo de las potencialidades de sus habitantes y sus recursos; un más amplio impulso a la reforma agraria y al desarrollo científico y tecnológico; un perfeccionamiento del sistema tributario; una renovación del sistema educativo; así como un incremento en los cauces de participación y expresión democráticos.

Estas medidas se apoyan en otras de índole administrativa con miras no sólo a que la Administración Pública resuelva sus propias disparidades y mejore sus sistemas de trabajo, sino también para que esté en aptitud de ser instrumento eficaz en la solución de los desequilibrios sociales y regionales, para ser de esta manera un instrumento efectivo en la transformación que requiere el momento actual y el futuro del país.

4.3 En congruencia con estos esfuerzos en lo interno y con cabal comprensión de la situación internacional que condiciona la vida de las naciones, el Presidente Echeverría ha propuesto principios indispensables para superar el dominio que se impone desde los centros de hegemonía mundial, y obtener condiciones justas y convenientes en el comercio, en el crédito y en la cooperación para propiciar una nueva distribución internacional de productos y bienes, preservando el derecho de los pueblos a organizarse y a gobernarse por sí mismos, y a conservar sus rasgos nacionales, mediante la práctica de la no intervención de unos países en los asuntos de otros.

A tal propósito se orienta su iniciativa de Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados, tendientes a establecer normas y mecanismos que aseguren la independencia económica de los países ante la acción de los poderes económicos internacionales.

Entre los principios que conforman este proyecto encontramos algunos que son producto de la larga experiencia de México en la defensa de su soberanía y que se encuentran en la Constitución General de la República: libre disposición de los recursos naturales; respeto irrestricto del derecho que cada pueblo tiene a adoptar la estructura económica que le convenga e imprimir a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; renuncia al empleo de instrumentos y presiones económicas para reducir la soberanía política de los Estados; supeditación del capital extranjero a las leyes del país al que acuda; prohibición expresa a las corporaciones transnacionales de intervenir en asuntos internos de las naciones; abolición de las prácticas comerciales que discriminan las exportaciones de los países no industrializados; ventajas económicas proporcionales según los niveles de desarrollo; acuerdos que garanticen la estabilidad y el precio justo de los productos básicos; amplia y adecuada transmisión de los avances tecnológicos y científicos, a menor costo y con más celeridad a los países atrasados; y mayores recursos a largo plazo, bajo tipo de interés y sin ataduras para el financiamiento del desarrollo.

4.4 En esta acción concertada en lo interno y en lo exterior, el Gobierno mexicano y su Administración Pública basan la cabal realización de sus objetivos constitucionales, mediante la consolidación de condiciones que permitan el pleno disfrute de las libertades en los bienes materiales y culturales, que igualan a los hombres en el ámbito nacional y a los países en el internacional.