

## **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".<sup>1</sup>

## 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*

<sup>1</sup> Secretaría de la Presidencia, *La Planeación en México*, México, 1969, p. 19.

*Administración Pública Mexicana.*<sup>2</sup> 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-

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup>

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

<sup>3</sup> Documento leído en el Salón de los Estados, Palacio Nacional, México, el 27 de junio de 1968.

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

El mecanismo de participación funcionó hasta el término del período 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.<sup>6</sup> 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

<sup>5</sup> Secretaría de la Presidencia, CAP, *Recomendaciones de Reforma Administrativa en el Sector Agropecuario*, documento inédito, 1970.

<sup>6</sup> 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 desfasamiento 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 <sup>7</sup>**

Cinco años de prolongados esfuerzos en el estudio del sistema presupuestal permitieron consolidar recomendaciones técnicas basadas tanto en

<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

"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;

<sup>8</sup> 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 permanente 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 PUBLICA**

“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 cumplierse 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 REGIMEN

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 incentiación, 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.<sup>9</sup>

Como ha señalado Raúl Martínez Almazán, si se considerara que las 42 entidades que comprende el proceso de reformas deben realizar un

<sup>9</sup> 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".<sup>10</sup>

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.

<sup>10</sup> 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".<sup>11</sup> 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".<sup>12</sup> 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

<sup>11</sup> Presidencia de la República, *El Gobierno Mexicano*, México, 1, 1/31 de diciembre de 1970, p. 128.

<sup>12</sup> *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".<sup>13</sup>

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".<sup>14</sup>

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.

<sup>13</sup> Presidencia de la República, *El Gobierno Mexicano*, México 1, 1/31 de diciembre de 1970, p. 131.

<sup>14</sup> *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.<sup>15</sup>

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".<sup>16</sup>

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

<sup>15</sup> *Diario Oficial*, 24 de diciembre de 1970.

<sup>16</sup> *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”.<sup>17</sup>

#### **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”.<sup>18</sup> 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”.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> *El Día*, México, 18 de diciembre de 1970.

<sup>18</sup> *Diario Oficial*, México, 29 de diciembre de 1970.

<sup>19</sup> *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".<sup>20</sup> 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.

---

<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup>

Al celebrarse esa reunión de trabajo el 9 de julio de 1971, se pudo apreciar... que el programa se ha cumplido íntegramente".<sup>22</sup> 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.

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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”.<sup>23</sup>

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.<sup>24</sup>

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

<sup>23</sup> Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., *México: La política económica del nuevo gobierno*, México, 1971, pp. 82-83.

<sup>24</sup> *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.<sup>25</sup>

## 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”.<sup>26</sup> El 10. 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”.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Presidencia de la República, *El Gobierno Mexicano*, México, No. 4, 10./31 de marzo de 1971, pp. 159-161, y No. 8, 10./31 de julio de 1971, pp. 116-124.

<sup>26</sup> Presidencia de la República, *El Gobierno Mexicano*, No. 7, 10./30 de junio de 1971, p. 165.

<sup>27</sup> Presidencia de la República, *El Gobierno Mexicano*, No. 8, 10./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.<sup>28</sup>

### 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.”<sup>29</sup>

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-

<sup>28</sup> *Diario Oficial*, México, 31 de diciembre de 1970.

<sup>29</sup> 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".<sup>30</sup>

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 beneficien todos los estratos de la sociedad mexicana".<sup>31</sup>

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-

<sup>30</sup> Universidad de Guadalajara, Jal., 29 de noviembre de 1969.

<sup>31</sup> 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".<sup>32</sup>

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".<sup>33</sup>

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.

---

<sup>32</sup> *El Día*, México, 28 de septiembre de 1971.

<sup>33</sup> *Excelsior*, México, 25 de septiembre de 1971.