



REFORMA  
ADMINISTRATIVA  
*presencia  
pensamiento  
testimonios*

año I núm. I  
oct.-dic. 1973

0000

INSTITUTO DE  
ADMINISTRACION  
PUBLICA DEL ESTADO  
DE MEXICO, A. C.

# Reforma Administrativa

órgano trimestral del

INSTITUTO DE  
ADMINISTRACION  
PUBLICA DEL ESTADO  
DE MEXICO, A. C.

DIRECTORIO:

Presidente

L.A.E. Arturo Martínez Legorreta

Vice presidente

Arq. Miguel A. Cruz Guerrero

Secretario

Lic. Raúl Zárate Machuca

Tesorero

L.A.E. Ignacio J. Hernández Orihuela

## SUMARIO

PRESENTACION

L.A.E. Arturo Martínez Legorreta.

LA DESCENTRALIZACION DE  
LA SECRETARIA DE HACIENDA

Lic. Gustavo Petriccioli

LA REFORMA  
ADMINISTRATIVA

Dr. Wilburg Jiménez Castro

ORGANISMOS  
DESCENTRALIZADOS

Dr. José Chánes Nieto

LA DIMENSION HUMANA DEL  
ADMINISTRADOR PUBLICO

Lic. Lidia Camarena Adame

PRECIO: \$ 10.00





# PRESENTACION

*La evolución social y el consiguiente crecimiento de las atribuciones del Gobierno, así como los estudios realizados paralelamente, han definido ya el papel que le corresponde desempeñar a la Administración Pública, como disciplina científica orientada a la necesidad de proveer de eficacia a la organización y funcionamiento de las entidades públicas.*

*En nuestra Entidad, el hombre es considerado como el valor supremo de la naturaleza y es ahí, precisamente, donde descansa una de las bases más importantes de la Administración Pública, entendida como disciplina científica pues cubre todos los ángulos relativos a la colaboración del esfuerzo humano, para poner en práctica propósitos de interés público.*

*Además, un gobierno en acción, cualquiera que sea su nivel, requiere de un análisis técnico de sus aspectos de operación a efecto de no permitir que se rezague la implementación de sus planes de acción en concordancia con el alcance de sus objetivos primordiales.*

*Por ello, con el objeto de coadyuvar a la realización y práctica del estudio y desarrollo de las ciencias administrativas en el Estado de México, fue creado el Instituto de Administración Pública del Estado de México; buscando, fundamentalmente, estimular el intercambio de ideas y experiencias sobre esta materia y también estudiar y sugerir los programas tendientes a mejorar la organización y el funcionamiento de las oficinas gubernamentales; impulsando, finalmente, el progreso de las técnicas y de los métodos administrativos en las esferas de los Gobiernos Estatal y Municipales de nuestra Entidad.*

*Conscientes de lo anterior, consideramos que del entusiasmo, espíritu de cooperación y colaboración con que trabajen los miembros de este naciente Instituto, dependerá seguramente el éxito o la mediocridad de sus funciones y que en la naturaleza, calidad y suficiencia de sus trabajos, se cimentará el objeto de la creación del propio Instituto; porque el Estado de México es ya fiel ejemplo del progreso y desarrollo de nuestra Patria.*





## LA DESCENTRALIZACION DE LA SRIA. DE HACIENDA

CONFERENCIA DEL LIC. GUSTAVO PETRICCIOLI,  
PROMOVIDA POR EL INSTITUTO DE ADMINISTRACION  
PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO.  
AULA MAGNA DE LA U. A. E. M.

Quiéiera antes de entrar al tema central de la charla, esbozar a ustedes en términos muy breves y generales cuál es la problemática fundamental del desarrollo económico y social del país. En mi opinión, para vivificar en este panorama el programa de descentralización administrativa, creemos que cuando se hizo cargo de la administración, el Sr. Presidente Echeverría, había algunos problemas fundamentales de desarrollo que había que atacar en forma diferente, con una nueva estrategia, con imaginación, en virtud del estado de desarrollo que guardaba nuestro país.

Habíamos sido todos testigos de un extraordinario crecimiento nacional, desarrollo económico que había sido calificado en México y en el exterior como un caso notable, extraordinario dentro de los países subdesarrollados o en vías de desarrollo del tercer mundo. Habíamos superado muchos de los obstáculos del arranque económico, de despeje económico, pero el desarrollo que habíamos alcanzado, no era el tipo de desarrollo que queríamos los mexicanos; no era un desarrollo compartido que llegara a todo lo ancho y largo del territorio, era un desarrollo incipiente que no había llegado a transformar el país de una economía semiestatal a una economía industrializada.

La infraestructura económica, ya importante, había venido dejando grandes vacíos, grandes lagunas del mismo proceso; no sólo desde el punto de vista económico o desde un punto de vista político o social, sino de las mismas fuerzas del desarrollo. Se ponía en peligro al desarrollo si no lográbamos hacer ajustes importantes al tipo de desarrollo que estábamos alcanzando.

En primer lugar nos enfrentábamos a un problema muy grande, muy importante, de ocupación y sub-ocupación. Teníamos que acelerar el desarrollo para crear un número mayor de empleos en todo el país. Este, quizá, era el punto central de la estrategia: La remodelación de la política económica, una política de empleo; pero, además, teníamos que cuidar que el de-

sarrollo no sólo se concentrara, se propiciara en unos cuantos signos, en unos cuantos polos de desarrollo, teníamos que cuidar que ese desarrollo se realizara en todo el país para notar que el desarrollo fuera más equilibrado, más armónico.

En términos generales, nos enfrentábamos también a un crecimiento extraordinario de la población y a una necesidad de actuar más en el campo social; estas labores fundamentales de gobierno, esta responsabilidad de gobierno, sólo se constituiría aumentando en forma importante los recursos del Estado. El Estado Mexicano a nivel federal, estatal o municipal, tiene cada día una gran responsabilidad económica, social y política en el momento que vivimos.

Para cumplir esa responsabilidad, había que aumentar sensiblemente los recursos. Nuestro país tenía la proporción de recursos fiscales más baja, o de las más bajas en el mundo. Solamente dentro del 10% y 12% del valor total de la producción, debido a términos de producto bruto por el ingreso nacional, era recogido por el Estado, es decir, solamente 10 centavos de cada peso que genera la economía son los que recoge el Estado por todos conceptos.

Por otra parte, por el lado del gasto, será indispensable que por lo menos una cuarta parte, no un tercio del gasto, lo pudiera destinar el Estado, a fines de promoción, fines sociales, fines de desarrollo; es decir, habría un desequilibrio en la estructura de las finanzas públicas. El ingreso fiscal era y sigue siendo sumamente bajo; pero además de que el ingreso general fiscal del país era muy bajo, existía un inconveniente: injusta, inadecuada distribución de ingresos fiscales. De este altísimo ingreso fiscal la mayor parte, casi la totalidad, se la lleva la federación y solamente una pequeña proporción se da a la comunidad de estados y municipios del país.

Entonces la labor en materia fiscal era no solamente propiciar un incremento importante del ingreso fiscal, sino distribuirlo mejor para poder realmente cambiar el desarrollo, hacerlo más armónico, propiciar el desarrollo en la provincia mexicana. Había que generar y dotar a la provincia de recursos. Habíamos llegado ya a un grado muy importante de centralización del ingreso fiscal, eso no quiere decir a costa de recursos del gobierno federal, porque éste a su vez había que tener una responsabilidad muy grande en todo el país y no tiene los recursos suficientes para ello. El Gobierno tuvo que remodelar, qué descansar en buena medida, reinvertir, para lograr cumplir los mínimos programas de inversión del gasto corriente, complementarlos con crédito interno y externo. Había que cambiar esta apetencia; había que buscar más ahorro interno, más ahorro disponible para gasto público. De aquí que la estrategia tenía que ser elevar el ingreso de los Estados, el ingreso de los municipios y no sólo el del gobierno federal.

Quizá éste sea el cambio más importante en la estrategia de los objetivos de la nueva política fiscal; la política fiscal del Sr. Presidente Luis Echeverría.

Nosotros pensamos que el desarrollo de las haciendas públicas de los estados y de los municipios debe ser el fundamento capaz del desarrollo regional, no podemos concebir que el desarrollo regional se pueda alcanzar sólo con el gasto federal. De aquí la importancia de fortalecer los fiscos estatales y municipales; pero no sólo a base de participaciones sino también de recursos propios.

Por lo que corresponde a participaciones, se logró en estos tres años de administración del Presidente Luis Echeverría elevar las administraciones estatales y municipales en mil millones de pesos en 1970 a más de 4 mil millones de pesos en 1973. No solamente para elevar el ingreso fiscal era necesario elevar el ingreso de los impuestos, crear nuevos impuestos, sino que fundamentalmente había que suministrar mejor los impuestos. No sólo era un problema de política fiscal, era un problema de administración fiscal.

La estrategia para mejorar la administración fiscal era descentralizando a la administración fiscal; no se puede mantener una política adecuada de administración fiscal desde el centro de la República, de tal manera que independientemente que las normas, los criterios, la parte sustantiva de las disposiciones de la administración tengan que concentrarse en la ciudad de México, la administración de impuestos no quedaba como una facultad exclusiva del gobierno federal.

Para descentralizar la administración fiscal debemos seguir dos caminos que son:

Primero: Dar mayores facultades, delegar facultades a las administraciones fiscales de las entidades federativas.

Segundo: Descentralizar la propia Secretaría de Hacienda, creando administraciones fiscales regionales.

En el primer camino es la delegación de facultades, es decir, dar mayores facultades a las entidades federativas. Hemos avanzado ya en varios campos sobre la tesis de que los mejores administradores en materia fiscal, son los propios gobiernos de los estados, ya que se en-

cuentran en los lugares mismos de los hechos, conocen la situación económica, política, fiscal de sus propias entidades, que están viviendo diariamente la problemática de su desarrollo. De aquí que pensamos que la mejor forma de descentralizar las labores de la Secretaría de Hacienda en materia fiscal sería poner en manos de los gobiernos de los estados la corresponsabilidad de administrar en forma eficiente los impuestos. Lo primero que tenemos que hacer es determinar quiénes son los que deben cubrir los impuestos, es decir, registrar a los causantes, establecer un padrón de causantes. Estos registros deben ser realizados por los gobiernos de los Estados, ya que están en una mejor posición de saber quiénes son los causantes, en todo caso complementar los registros de los Estados con los propios de la Secretaría de Hacienda, pero no solamente la labor de registro la pueden hacer mejor los gobiernos de los Estados, sino la evaluación de las obligaciones fiscales. No solamente importa el registro, sino saber que el causante paga sus impuestos a tiempo, esto, desde luego, es más ágil y más económico. Creemos por lo tanto, que si queremos llevar a sus últimas consecuencias una verdadera reforma administrativa del Gobierno Federal, debemos agilizar y descansar en las administraciones regionales. En una teoría fiscal, habíamos ido a un campo totalmente separado de las administraciones de los estados, no había habido contacto, no había habido trabajo de conjunto, no había habido entendimiento entre las administraciones de los estados y la administración federal, los antecedentes que se dieron en el pasado para lograr una política fiscal, los intentos para crear una política nacional fiscal, fracasaron.

La última convención nacional fiscal que hubo en el año de 1948 prácticamente no tuvo el resultado que se esperaba y no volvió a efectuarse una convención nacional fiscal. En 25 años, no había habido diálogo con los estados y la federación en materia de finanzas públicas. No fue sino hasta el régimen del Presidente Luis Echeverría cuando se inició un trabajo conjunto entre los estados y la federación para precisar todo el panorama fiscal del país. Y ha sido hasta el diálogo sostenido con los tesoreros de los estados o con la comisión permanente de tesoreros que se ha reunido para analizar en forma importante y con técnica revolucionaria el movimiento fiscal del país. Así han llegado a resultados muy importantes, para elevar los ingresos de los estados. Para el causante, además, se presentan múltiples problemas, múltiples dificultades para enfrentarse no al fisco, sino a 3 fiscos; el federal, el estatal y el municipal, con 3 sistemas diferentes, con tres tasas diferentes; creo que la justificación del sistema fiscal mexicano para evitar superposiciones inconvenientes en los impuestos, para evitar falta de coordinación de los mismos, para evitar que los efectos económicos de los impuestos se vean nulificados por otro impuesto, es fundamental el apoyo, es fundamental un trabajo de conjunto entre los fiscos, municipal, estatal y federal; todo ello siempre bajo esta premisa básica: el respeto absoluto a la

autonomía de los estados. No se trata de ninguna forma de imponer criterios de la federación, solamente de armonizar puntos de vista, de efectuar trabajos en forma conjunta y de responsabilizarnos cada uno de la parte que le corresponda, pero ayudarnos y apoyarnos mutuamente en esta tarea de dotar al municipio, al estado, a la federación, de los recursos indispensables que puedan hacer que sea posible acelerar el desarrollo social del país, con armonía, en beneficio de la comunidad, de la población.

El otro camino para buscar la descentralización o la desconcentración de las funciones de la Secretaría de Hacienda, es el que estamos siguiendo, que estamos iniciando para trabajar en el interior del país, no sólo en la ciudad de México. En este programa hemos creado nueve zonas, nueve regiones que cubren todo el país, dando facultades muy amplias para la decisión en el desempeño de las labores regionales. Aquí en Toluca no tienen tanto el problema de desplazarse a la ciudad de México, pero hay zonas tan alejadas en donde los trámites más insignificantes, las promociones más sencillas, no pueden resolverse fácilmente, tienen que recorrer cientos de kilómetros para buscar la solución en la ciudad de México. Por lo tanto, no es posible propiciar el desarrollo equilibrado cuando se centralizan las funciones, las más insignificantes.

Por fuerza nos encontramos y nos planteamos interrogantes.

Estamos sosteniendo un costo no solamente económico, sino social, muy alto. No es posible, no hay razón para que subsista esto. Las técnicas modernas de comunicación y administración permiten operar con decisiones tomadas en cada una de las regiones, no puede el gobierno federal seguir trabajando con el criterio que se trabajaba en la época de la colonia.

En este nuevo programa de descentralización administrativa, se permite que en cada una de las regiones los causantes hagan los trámites y ahí mismo se resuelvan, consecuentemente se dará un mejor servicio a la comunidad de todo el país y se podrá tener un mejor control de los causantes.

Todos hemos visto la solidaridad del pueblo mexicano en todas las manifestaciones en que hay necesidad de contribuir, hemos visto la solidaridad nacional, recordamos todos con emoción cuando la nacionalización del petróleo, que el pueblo entregó sus pequeños ahorros para poder pagar, es decir, hay comprensión del pueblo cuando la causa es positiva, cuando la causa es justa.

Encontramos a veces desconfianza para la recaudación de los impuestos, pero esto tiene su explicación en las grandes raíces históricas. Todavía pensamos en los tributos como si fueran equivalentes determinados por los Aztecas que eran impuestos a los sometidos, a los vencidos. Los esclavizados eran los que pagaban. Pero, además, los tributos no eran en beneficio de sí mismo, ni de su comunidad, sino en beneficio de alguien ajeno; todo este sentimiento de frustración de nuestra participación a la sociedad contribuyó durante la época de la colonia en donde el esfuerzo, el trabajo del mexicano, era en beneficio de la corona, de alguien muy lejos de nosotros, los impuestos no eran aplicados en beneficio de nosotros mismos, no eran redistribuidos en nuestro propio medio. Todavía en el siglo pasado las guerras eran un medio a través del cual se sujetaba, se imponía tributos a favor de los vencedores.

Creo que este sentimiento se está acabando y hay en esta época un reencuentro entre gobierno y pueblo, es lo que necesitamos lograr en todo el país, este despertar de conciencia cívica a través del proceso de la conciencia fiscal que no podrá existir, si por otro lado no exponemos al pueblo que el dinero que se da por concepto de impuestos es un dinero bien empleado en estricto beneficio colectivo. Por otro lado tenemos también una labor muy importante para convencer socialmente a quienes no pagan impuestos, que necesitamos para satisfacer necesidades colectivas. Todavía es común escuchar a personas hacer gala del no cumplimiento de sus obligaciones fiscales; consideran que no hacen ningún mal al país, sino que son muy listos, muy capaces al no cumplir con sus obligaciones fiscales, pero necesitamos todos hacer un esfuerzo para condenar estas actividades que son una lacra de la sociología mexicana, debemos hacerles ver que si alguien no paga unos pesos de impuesto hay un niño que no recibe educación y si hay alguien que evade miles de pesos, son miles de niños que no se educan, que no se puede dar asistencia técnica, social y médica a miles de mexicanos que la necesitan, que por eso no podemos abrir caminos, no podemos hacer presas, no podemos hacer frente al desafío de la vida simplemente. El no pagar impuestos es condenar a miles, a millones de personas a la peor de las ignorancias, es no darles oportunidad a los niños de que aprendan a leer. Esta responsabilidad social sólo la podemos cumplir si pagamos los impuestos, pero, en ocasiones, el problema de la falta de pago, es la falta no sólo de relación e interacción, sino del desconocimiento del causante de cuánto debe pagar, cómo debe pagar, quién debe pagar. Creo que una de las labores más importantes en materia de reforma administrativa es educar al causante, enseñar al causante, motivar al causante; es otra de las tareas que tenemos que hacer en materia de reforma administrativa y que tenemos que hacer además regionalmente, que tenemos que hacerlo en apoyo con las autoridades de los estados y de los municipios.

El problema del no cumplimiento de las obligaciones fiscales, no sólo es un problema federal, es un problema estatal y municipal, tenemos que unirnos y trabajar en programas conjuntos con los gobiernos para crear esta conciencia; para enseñar a los niños desde sus primeras letras el significado de los impuestos, el significado de la solidaridad nacional; esto no lo podemos hacer solos, sino que debemos tener el apoyo de todos los sectores.

Pensamos que la comunidad universitaria puede tener, debe tener corresponsabilidad en esta tarea de motivación, de concientización, en esta tarea de previsión del cumplimiento de las obligaciones fiscales, creemos que debemos hacer participar a la juventud estudiosa, a la juventud preocupada en el desarrollo, a la juventud rebelde, inconforme con el actual estado de cosas. En esta campaña nacional, creemos que es importante el servicio social en el que todos los profesionistas, todos los universitarios en alguna medida colaboren para la orientación fiscal, en esta tarea de concientización, de cambiar la mentalidad del mexicano en relación al verdadero significado del pago de los impuestos.



# LA REFORMA ADMINISTRATIVA

CONFERENCIA DEL DR. WILBURG JIMENEZ CASTRO.  
PROMOVIDA POR EL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO.  
AULA MAGNA DE LA U. A. E. M.

Para hablar de Reforma Administrativa, es necesario desarrollar las etapas más importantes del proceso de Reforma Administrativa, que son:

- 1.— Decisión y apoyo político.
- 2.— Conceptualización técnico-política.
- 3.— Realización del diagnóstico.
- 4.— Estrategia de la Reforma Administrativa.
- 5.— La institucionalización y ejecución de la Reforma Administrativa.
- 6.— Evaluación del proceso de Reforma Administrativa.

El diseño teórico de lo que debería ser la Reforma Administrativa debe planearse de acuerdo a las características particulares del país, en el momento histórico que vive, vinculada a su idiosincrasia, elaborando modelos que las satisfagan, es decir, que no estamos de acuerdo en que estos modelos los copiamos de otros países con características diferentes y nosotros los apliquemos sin más referencia. Ahora bien, el proceso que nosotros proponemos puede aplicarse a todo tipo de reforma administrativa; en la primera etapa que proponemos, la decisión y apoyo político, deben ser originados:

- a).— Por convicción propia o por compromiso de los líderes políticos principales.
- b).— Por órganos supremos del Gobierno; especialmente en el ámbito del Jefe del Estado y de su Gabinete.
- c).— Por un criterio partidista mayoritario en el ejercicio del poder.
- d).— Por iniciativa del Poder Legislativo y aceptación del Poder Ejecutivo.

- e).— Por presiones de grupos importantes de poder y formación de opinión pública.
- f).— Por presiones burocráticas para algunos aspectos de su interés particular e indirectamente para la reforma total.
- g).— Por recomendaciones técnicas de grupos de profesionistas, de usuarios o de organismos o misiones de colaboración internacional.

Pero debemos tener presente que los criterios políticos y los aspectos técnicos deben ajustarse en su decisión a fin de que el modelo sea realista con el criterio de que el técnico debe explicar claramente su idea, ya que sucede a veces que el político no entiende la jerga del técnico y, por muy interesante que sea, el proyecto se guarda.

El Presidente Echeverría, en su mensaje del día 13 de septiembre de 1971, resalta en una declaración: "La importancia que tienen las cosas pequeñas para hacer las grandes cosas", esto es parte importantísima de la ecuación, porque en ocasiones los técnicos somos grandes elocuentes y pensamos en el futuro año 2000 pero se nos escapa el presente por sus complicaciones.

El segundo punto, la conceptualización técnico-política. Aquí hablaremos realmente del cumplimiento del compromiso político, y para mí el primer cumplimiento del primer compromiso que tenemos es ser más auténticamente revolucionarios y más auténticamente transformadores e inconformes con nosotros mismos. El hombre por sí mismo debe reconocer lo que está haciendo de bueno y de malo para corregirse.

El tercer aspecto, la realización del diagnóstico. No existe literatura de este punto aunque en México tienen, hecho por la Secretaría de la Presidencia, una metodología fantástica para un diagnóstico. El diagnóstico como ustedes saben tiene que ser global lo cual significa que debemos tener una gran concepción total y de todas las partes, para llegar a entender una serie de detalles, pero no observar simplemente los aspectos macroscópicos sino entrar a una serie de aspectos microadministrativos que forman la médula de los sistemas, ya que si no tenemos esto es muy difícil que la estrategia o el modelo sea apegado a la realidad.

El cuarto aspecto, la Estrategia de la Reforma Administrativa, comprende las políticas y las metas del modelo de reforma administrativa que propone preservar los aspectos positivos de otras políticas. A veces partimos de una idea equivocada y según nosotros todo esta mal y hay

que cambiarlo sin revisar lo bueno que pueda existir y sólo porque nuestro antecesor lo hizo. Pero valdría la pena analizar todas las actividades que estaba realizando nuestro antecesor, para continuar o conservar las positivas y en caso de encontrar aspectos negativos tener la valentía para que, según la estrategia, puedan ser modificados aunque nosotros los hayamos propuesto.

El quinto punto, la institucionalización y ejecución de la Reforma Administrativa. Sobre la base del diagnóstico y de la estrategia administrativa, debe emprenderse el planteamiento administrativo sectorial y la Reforma Administrativa Institucional, siempre de acuerdo con las necesidades del país. Hay que tener cuidado, nuestros políticos modernos deben sentirse comprometidos a que el proyecto que se elige sea factible no sólo a largo plazo sino también que pueda ir cumpliéndose en sus partes en un corto plazo, es decir, que no todo sea planificación a largo plazo, sino que haya proyectos a corto plazo que concreten la Reforma Administrativa. Desde luego que deberá existir una estrechísima vinculación entre el plan global y planes sectoriales a través de los organismos de planificación junto con la Reforma Administrativa, que no es como lo creen algunos planificadores un fin, sino un medio. Y desde luego en este sentido hay una interacción entre la planificación y la Reforma Administrativa. Si no hay Reforma no puede existir verdadera planificación, pero la Reforma Administrativa debe tener una intencionalidad, la cual es, justamente, que haya una nacionalidad a través de los planes para servirle al hombre, al hombre, en nuestro caso, de México. Pero debemos tener presente que existen personas técnicamente preparadas a la cabeza de los diferentes sectores centralizados y aún de los organismos descentralizados, porque en los países en desarrollo se da el caso de que tenemos grandes ministros firmadores y que no saben ni lo que firman y pueden aún firmar su renuncia sin que se den cuenta de ello. Por lo mismo ellos no apoyan los sistemas de planificación que les presenta el Ejecutivo por muy bueno que éste sea, ya que ellos quieren organizar su Secretaría, Dirección o Departamento como a ellos se les da la gana. Por eso, en una obra de las Naciones Unidas, por cierto muy valientemente, reconocemos que las administraciones en América Latina algunas veces no solamente son indolentes sino insolentes, no solamente incompetentes sino deshonestas. Y es cierto, cuando el usuario va a donde está una persona que se dice servidor público y no sirviéndose del público, ella está tejiendo o hablando de lo fabuloso del partido de fútbol del domingo anterior y el pobre usuario tendrá que esperar a que el empleado tenga la bondad de atenderlo. Y debemos tener presente, como decía el Presidente Echeverría, que los trabajos pequeños forman los grandes trabajos y que en ocasiones el que da la imagen de una oficina no es el jefe sino el portero o la recepcionista y es porque las estructuras no son estáti-

cas, se requiere de pequeños trabajos para llegar a los grandes procedimientos y procesos públicos.

Ahora, si a esto agregamos que hay funcionarios públicos que están trabajando aquí porque no encontraron otro trabajo y no porque tengan espíritu social y quieran servir a sus conciudadanos y a su país, no importa que para ello tengamos que trabajar 16 horas y no las 8 que marca nuestro horario, pero que lo hagamos por gusto y que estemos contentos con ello; y claro, para conseguir eso estarán las grandes estrategias con sus pequeñas tácticas y técnicas que van a formar los pequeños planes y los grandes proyectos a largo y a corto plazo.

Si hablamos del sistema de personal, tenemos necesariamente que hablar del subsistema de capacitación o del subsistema que forma parte también de un sistema educativo nacional, que es un sistema de formación universitario dentro del sistema educación nacional, que tiene que estar desde luego muy vinculado. Yo no entiendo cómo las universidades de un país en proceso de desarrollo van a participar con programas tradicionales. No entiendo por qué tiene que haber otro tipo de sílabas, tiene que haber otro tipo de planes, otro tipo de programas, otro tipo de enseñanza y también, me van a perdonar ustedes, otro tipo de reacción de los estudiantes, sabiendo que ellos son lo más importante no cuando están en huelga, no cuando están quemando cosas, porque esas manifestaciones son solamente falta de madurez. Son importantes cuando tienen una participación plena, inclusive cuando protestan para que se cambien las cosas desde un punto de vista positivo.

El sistema de Administración Pública, como lo concibe la Comisión de Administración Pública de Venezuela, es un proceso de tecninteracción sectorial, es una serie de relaciones. En los informes de Venezuela se observa toda la interdependencia que tienen tales sistemas y los subsistemas dentro del concepto de estrategia de la reforma administrativa, como política de administración pública: labores de reclutamiento, selección, motivación, la de formación de perfeccionamiento, de clasificación, de remodelación, de seguridad social, de evaluación, de la disertación colectiva del sector público, del estatuto de la función pública, de administración de personal, las políticas de personal. No existe un censo nacional de personal, yo he hecho preguntas muy inquisitivas algunas veces en algún país. Voy y pregunto cuántos servidores públicos tienen ustedes, alguien me dice ciento cincuenta mil, pregunto a otra persona y me contesta trescientos cincuenta mil, le pregunto a otra y dice doscientos cincuenta mil. En tal virtud, las respuestas son de tal naturaleza, que qué política de personal puede haber, o de salarios o de

remuneraciones; si yo fuera Ministro de Hacienda y me plantearan en Costa Rica: Mire que necesitamos que nos aumenten en estos estratos el diez por ciento y yo no tengo un censo de funcionarios y empleados por categorías, yo no me podría comprometer así como así, porque a lo mejor me comprometo demagógicamente y después cuando me dan los datos reales por las planillas me doy cuenta de que no hay dinero que me alcance para eso; o llegamos a una espiral como la que tienen muchos países del cono Sur, fantástico aumentar los sueldos y en consecuencia se hace popular el Presidente, o como el ministro que un día dijo que sí, impopular al segundo día, cuando se dio cuenta que no se podía cumplir.

El sexto punto, la evaluación del proceso de Reforma Administrativa, es estudiar el proceso como una cosa integral sin detenernos en las cosas secundarias; es evaluar verdaderamente dentro de lo posible al hombre. Protágoras decía que el hombre era la medida de todas las cosas y los hombres somos los que formamos las instituciones, los países. Y el mundo no será mejor que lo que nosotros mismos lo seamos, de manera que tenemos que buscar grandes medios de evaluación de nuestra propia actuación y estar dispuestos, desde luego a través de un proceso de reforma y ser nosotros los primeros que nos reformemos, que cambiemos y yo estoy seguro que si este mensaje que yo he querido darles tiene algo de la validez que pretendía, cada uno se preguntará asimismo. ¿Cómo yo desde este momento, puedo ser mejor y servirle a mi país, cómo puedo ser mejor mexicano en el verdadero sentido de la palabra? el diagnóstico, para superarlas mediante las acéltica y analizar esas realidades planteadas en

Evaluar la conceptualización técnico paciones correctivas propuestas en la estrategia, en las tácticas de institucionalización de la ejecución de las reformas. Con la evaluación se cierra un ciclo como vimos al principio, pero como decía Mary Foller, una gran mujer muerta hace muchos años, en verdad en este sentido se comienza otra cosa nueva, porque justamente estamos en un proceso de coordinación dinámica sistemática que nunca termina y por eso afirmé que la reforma administrativa es una aventura, pero es tarea que a los individuos como ustedes y yo nos compete. No estamos trabajando por un sueldo, no estamos viviendo porque simplemente tenemos que vivir o porque hubo un problema de nuestros padres y nacimos de una casualidad, sino porque tenemos la plenitud de lo que significa la vida, la vida tiene que ser una aventura, una aventura que la llevamos veinticuatro horas cada día, inclusive las ocho horas que estamos durmiendo; es una aventura soñar cosas bonitas; de manera que, en este sentido, el proceso de reforma administrativa tiene que ser justamente el que nos da esa aventura. Y la aventura es ver cómo nosotros logramos un país más fuerte, un país más libre, más soberano, un país que

realmente se realice en todas aquellas cosas que nosotros queremos que se realicen. En las Universidades de México, esta gente está buscando futuros empleos, y es porque hay una relación estrechísima entre lo que es la Universidad y lo que es la comunidad.

Los Universitarios son todos igual que yo, miembros de un grupo privilegiado. El uno por ciento de la población en edad escolar de América Latina, tiene derecho a entrar a la Universidad y solamente el uno por ciento de ese uno por ciento, de acuerdo con los datos de UNESCO, adquirimos la terminación a través de un título profesional. Entonces, cómo es posible que nosotros vengamos a perder el tiempo.

Pero sigo con la historia. Se podría aplicar otra política: Selección a base de méritos, no a base de tarjetas, no a base de empujones, no a base de compadrazgo, eso es lo que entiendo por política de personal; remuneraciones iguales a igual trabajo, clasificación de cargos, sistema de emolumentos, de estímulo para quien tiene la capacidad de hacerlo.

## ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

CONFERENCIA DEL DR. JOSE CHANES NIETO,  
PROMOVIDA POR EL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO.  
AULA MAGNA DE LA U. A. E. M.

Uno de los temas de entre tantos que son apasionantes en nuestro país, seguramente es el de los organismos descentralizados, que ocupan un lugar principal. Y ocupa un lugar principal el tema de los organismos descentralizados, porque en el fondo se está disminuyendo la imposibilidad de acción del Estado, en un sector que tradicionalmente había sido considerado como reservado a la iniciativa privada, a la iniciativa individual.

Muchas de las críticas que se realizan en nuestro país al sector descentralizado, lleva implícita una crítica de orden ideológico a ciertos fundamentos de orden revolucionario, básicos dentro de nuestro propio país. Pero para que lleguemos a determinar hasta qué punto la crítica, la ideología misma sobre estos organismos descentralizados está fundamentada o carece de los fundamentos científicos y políticos necesarios para hacer una crítica de esta naturaleza, deberemos centrar nuestro tema en lo que son los organismos descentralizados.

En términos generales, podemos considerar organismo descentralizado aquél órgano de la Administración Pública que consta de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía orgánica; es decir, es un órgano que integra la Administración Pública para un sector especial de la misma que no es el sector central, integrado por las Secretarías y los Departamentos de Estado. Principalmente es un sector que ha sido creado a través de leyes, a través de decretos presidenciales y que también se ha integrado considerando en términos generales a las empresas de participación estatal, también por procedimientos de derecho privado; es decir, también está regulado por los procedimientos normales que regulan a las empresas.

Se le dota de personalidad jurídica, lo cual significa que tiene una personalidad jurídica diferente a la propia personalidad jurídica del Estado, aún cuando derive su posibilidad misma de existencia de un acto de voluntad de una autoridad pública; se le dota de un patrimonio

propio, de tal manera que no hay que confundir el patrimonio de los organismos descentralizados con el patrimonio general de la propia Administración Pública, pero sobre todo, y lo que es más importante, en lugar de estar sujeto a un control de jerarquía como ocurre con los órganos centrales de la Admón. Púb., estarán sujetos a otro tipo de control que va a impedir algunas de las funciones de este control.

Con ello queremos decir: no queda fuera del control de la Administración Pública, pero no es un control jerárquico el que se ejerce tradicionalmente. Se le llama control de gestión o control de tutela el que la Administración Pública ejerce sobre el sector descentralizado. El control jerárquico implicaría la posibilidad de que las autoridades superiores revocaran, substituyeran las decisiones de este tipo de organismos.

Como no existe este control, estos organismos toman sus propias decisiones y se responsabilizan de ellas. Y no podrán ser éstas revocadas, si no se sigue un procedimiento especial, es decir, la Administración Central no puede revocar, no puede sustituir la decisión que ha sido tomada por los organismos descentralizados, como puede hacerlo con cualquier órgano del propio poder central.

Si nosotros hacemos un análisis de orden histórico de cuándo apareció este tipo de sector en nuestro país, nos vamos a encontrar que el primer organismo descentralizado es el Banco de Avío, fundado el 16 de octubre de 1830. A partir de este Banco, seguramente notaremos un incremento cada vez mayor en este tipo de actividades; este incremento se debe, precisamente, a ese factor de orden ideológico que yo señalaba; a principios del siglo pasado, era la etapa del liberalismo la que imperaba en nuestro país, de tal manera que las intervenciones del Estado no eran aceptadas por los miembros mismos de la colectividad; el papel que se asignaba al Estado no era, indudablemente, un papel de promotor del bienestar general del país, no era el papel de regulador de las relaciones económicas y sociales que se dan en la sociedad, criterio que ha ido cambiando, criterio que ha ido evolucionando a medida que se ha desarrollado nuestro país y que seguramente en la Constitución de 1917 se transforma totalmente.

Pero en 1830 tenemos ya un Banco de Avío; tenemos también en 1837 el Banco de Modificación de la Moneda de Cobre y en 1852 aparece la primera empresa de participación estatal, que fue la Cia. del Real del Monte y Pachuca. Por estos antecedentes es importante que ahora comentemos la última lista que ha publicado la Secretaría del Patrimonio Nacional, con

fecha 4 de septiembre de 1973. Advertimos que como organismos descentralizados nos señala 152 y 255 empresas de participación estatal. El catálogo de los actuales organismos descentralizados y empresas de participación estatal que están publicados en el Diario Oficial del día 4 de septiembre de 1973, se precisa también cuál será el fundamento de la existencia de este tipo de organismos, tanto los organismos descentralizados como las empresas de participación estatal.

Creo que el fundamento que ha permitido un mayor incremento en este sector, es precisamente la Constitución de 1917, no porque la Constitución de 1917 permita la creación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, sino porque la ideología fundamental en nuestro país se transforma y debe de cumplir la Administración Pública, es decir, el Gobierno Federal, una serie de funciones que antes no tenía; por ejemplo: al establecerse que es facultad exclusiva de la Nación la explotación de los hidrocarburos; que es facultad exclusiva de la Nación la emisión de moneda por un sólo banco, este tipo de funciones han dado origen a organismos descentralizados puesto que se ha buscado una técnica de organización administrativa, adecuada por la flexibilidad, por la responsabilidad, por la facilidad de que la toma de decisiones sea más rápida y, en consecuencia, más eficiente; y también por tener una atribución de carácter técnico, aparecen como despolitizados este tipo de organismos, de tal forma que puedan cumplir mejor con los fines de su propia creación.

Pero ya les decía que es la Constitución de 1917 la que en términos generales permite ésta participación, puesto que establece como los fines que le señala el Estado, la realización de una democracia; pero no una democracia meramente política, sino una democracia de carácter económico y social; establece la posibilidad de arbitraje del Estado frente a los grupos sociales, de tal manera que al lado de los derechos individuales, han aparecido las garantías sociales, algunas para proteger al que carece de tierra del que detenta la propiedad rural, otra para proteger a quien tiene su fuerza de trabajo frente a aquél que tiene una equivalente o como contrafuerza el capital; de tal forma que aparecen este tipo de garantías en las cuales el Estado tiene que intervenir. Pero junto a estas garantías sociales, frente a los grupos, hay garantías sociales todavía mucho más amplias, es decir, las garantías que se dan a los grupos desprotegidos frente a los grupos que están en una situación económica mucho mejor que los grandes núcleos de población. Es así que para que vivan, instituciones que deben prestar una serie de servicios como la habitación de carácter popular, como es la construcción de escuelas, como es crear zonas de fuente de energía, etc., se ha considerado muy conveniente que el Es-

tado intervenga, no solo que el Estado regule directamente la producción de este tipo de satisfactores de índole social, sino que asuma el Estado directamente la función de ser el prestador de tales servicios en la propia colectividad.

Creo que la importancia de este sector es fundamental en el desarrollo actual del país. Si nosotros, abriendo cualquier parte del catálogo que hemos mencionado viésemos en qué aspectos funcionan, nos daríamos cuenta de la importancia que tienen los organismos referidos. Y me voy a permitir una breve reseña de ellos: Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Centro Materno Infantil General Maximino Avila Camacho, Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec, Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de Baja California, Comisión de Aguas del Valle de México, Comisión de Fomento Minero, Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional, Comisión del Río Balsas, Papaloapan, Fuerte, etc. Comisión Nacional de Electricidad, Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, Comisión Nacional de Fruticultura, Comisión Nacional de la Industria Azucarera, Comisión Nacional de Zonas Áridas, Comisión Nacional de Salarios Mínimos, Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, Comité de Unificación de Frecuencia, Cía. Nacional de Subsistencias Populares, Consejo de Recursos Naturales y no Renovables, Dirección de Pensiones Militares, Fondo Nacional del Fomento Ejidal, Ferrocarriles Nacionales de México, Forestal Vicente Guerrero, Hospital General Dr. Manuel G. González, Hospital Infantil de México, Industrial de Abastos, Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, del Seguro Social, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica, de Energía Nuclear, de Nutrición, de Protección a la Infancia, para el Desarrollo de la Comunidad Rural, y de la Vivienda Obrera, Junta Directiva de Puertos Libres Mexicanos, Juntas Federales de Mejoras Materiales que en diferentes partes del país suman bastantes y que me voy a permitir saltarme; Laboratorio Nacional de Fomento Industrial, Lotería Nacional para la Asistencia Pública, Patronato Indígena del Valle del Mezquital, Patronato de Obras para Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional, Petróleos Mexicanos, Productora Nacional de Semillas, Productos Forestales de la Tarahumara, Productos Forestales Mexicanos, Servicios de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, Sistemas de Transportes Colectivos.

Como vemos, son múltiples y sumamente importantes esta serie de organismos descentralizados que funcionan en nuestro país. La lista es mucho más amplia pero sería demasiado fatigarlos. Así también está la lista de las Empresas de Participación Estatal, simplemente para tener un ejemplo mencionaré algunas: Aceros de Sonora, S.A., Administradora Inmobiliaria Sotelo, Agrícola de Agua Buena, Sociedad Civil; Algodonera Comercial Mexicana, Anuncios en Directorios, Astillero Rodríguez, Atún de México, Ayotla Textil, Azufrera Panamericana, Bicicletas Cóndor, Bodegas Rurales Conasupo, Canalizaciones Mexicanas, Central Mexicana de Bienes Raíces Especializados, Comercial de Telas, Cías. de Luz y Fuerza de Pachuca, Cía. de Teléfonos y Bienes Raíces, Cía Industrial de Atentique, Cía. Mexicana Meridional de Fuerza, Cía. Transportadora Conasupo, Congeladora Mexicana de Guaymas, Construcciones Navales de Guaymas, Construcciones y Canalizaciones, S.A., Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Distribuidora Comercial de Telas, Embotelladora Garci-Crespo, Estudios Churubusco Azteca, Ferrocarriles Chihuahua-Pacífico, Guanos y Fertilizantes, Imprenta Nuevo Mundo, Industria Petroquímica Nacional, Inmobiliaria Astral, Inversiones Turísticas del Caribe, Leche Industrializada Conasupo, Maquinaria y Maniobra; de Servicios Conexos, Operadora Nacional de Ingenio, Servicios Aéreos Especiales, Servicios Portuarios de Guaymas, Sosa Texcoco, Teléfonos de México, Torres Mexicanas, Unión Nacional de Productores de Azúcar, Aeronaves del Centro, Azufrera Limonta, Bolsas y Artículos de Papel, Cía. Minera Sta. Rosalía, Manufacturera Mexicana, Promotora de Papel de Periódico, Transportación Marítima Mexicana, etc.

Me he saltado muchos, pero sólo quería mostrar la variedad de sectores en que actúan tanto los organismos descentralizados como las empresas de participación estatal. Encontraremos también que funcionan en todos los sectores de nuestra economía, de tal forma que la acción que realiza la Administración Pública en cuanto al sector central se incrementa, se ve impulsada con la acción que tiene el sector paraestatal dentro de nuestro propio país.

El sector descentralizado ha sido objeto de múltiples críticas como ya lo anunciaba a ustedes, algunas críticas se basan en la invasión de un ámbito tradicionalmente reservado a la iniciativa privada, pero creo que en términos generales el origen de este tipo de organismos podría justificar, y si no justificar cuando menos explicar ampliamente, por qué han aparecido dentro de nuestro país. Bastaría mencionar el ejemplo de Petróleos Mexicanos, que surgió en un momento de reivindicación de los derechos de nuestro país. Estas fuentes de energía habían estado en manos de capitales extranjeros, de tal forma que se debía organizar su explotación por parte de la Administración Pública a través de un organismo descentralizado. No fue así en todos los casos, puesto que hubo otros intentos de ensayar formas de organización diferentes como un experimento sumamente interesante.

De éstas formas de organización, podríamos señalar nosotros el caso de Ferrocarriles Nacionales de México. Al terminarse la nacionalización y al formarse una sola empresa para la administración de los diferentes ferrocarriles que ya habían pasado a poder del Estado, en nuestro país se creó la Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales de México, de tal manera que este fue un ensayo de cogestión, ahora tan de moda en muchos países del mundo, principalmente desde que ha tenido éxito en algún país como Yugoslavia y que se ha aplicado en la Unión Soviética. Sucedió también que por la no preparación, por la no capacitación previa de los obreros para hacerse cargo de los Ferrocarriles Nacionales, a través de la Administración Obrera, estuvieron a punto de venirse abajo en todos aspectos, por lo cual hubo que rectificar y así se constituyó el organismo público descentralizado que ahora conocemos como Ferrocarriles Nacionales de México.

Por tanto, no ha sido la intención de la Administración Pública crear organismos descentralizados bajo cualquier pretexto, ha buscado otras formas de organización y también ha considerado que era conveniente desburocratizarla, cuándo era conveniente despolitizarla, cuándo era conveniente que los imperativos de orden técnico, de orden económico y de orden de productividad social imperaran sobre algunas consideraciones de orden meramente político, de tal manera que estos organismos descentralizados van pasando a poder del Estado por diferentes motivos.

No olvidemos en la siguiente etapa, que es la que se desarrolla durante la 2a. guerra mundial, que al declarar nuestro país la guerra al eje, hubo la Ley que hizo que los bienes del enemigo pasaran a poder de la Nación, así que muchas empresas que ahora aparecen en nuestro catálogo eran empresas extranjeras, de los de aquél entonces enemigos de México y en consecuencia hubo que hacer frente a la necesidad de administrar esos bienes que habían pasado a poder de la Nación.

Posteriormente, la siguiente ola de creación de estos organismos, es la que se desarrolla durante la época del Lic. Miguel Alemán. Durante ella, se descubre la necesidad de buscar el desarrollo regional equilibrado en nuestro país, es decir, la división regional económica que se hace del país, al lado de la división regional política que tenemos establecida a través de los Estados. Se busca un desarrollo armónico y, sobre todo, aprovechar algunos ríos en nuestro país; es así como nacen las Comisiones del Río Fuerte, del Grijalba, del Río Balsas, la Comisión del Papaloapan, etc. Esas comisiones crearon alarma contra el sector descentralizado, considerándolo como una actividad socializante del Estado. En E.E.UU. se hicieron los primeros experimentos de desarrollo regional de esta naturaleza, creo que muchos de ustedes conocerán

lo que se conoce como la autoridad del Valle del TDA, es decir TDA. De tal manera que se crean este tipo de comisiones en nuestro país, buscando el desarrollo de carácter regional, integrando el aprovechamiento de esas fuentes de energía como son las márgenes de esos ríos, el desarrollo de los pueblos que están al margen; el impedir las inundaciones que eran frecuentes, y posteriormente, a partir del Presidente Alemán, seguramente han ido apareciendo cada vez un mayor número de este tipo de organismos, destinados a tratar algunos problemas sociales de suma importancia.

Si nosotros vemos en el actual sexenio los últimos organismos que se han creado, podemos descubrir precisamente cuáles son las políticas y para qué están destinados. En 1973 se han creado Maderas Moldeables de Durango, S.A., Cía. Exportadora e Importadora de Minerales, S.A. de C.V., Servicios Suministros Siderúrgicos, S.A., siete sociedades promotoras para el Edo. de Zacatecas, tres empresas Promotoras para el Edo. de Aguascalientes, siete empresas Promotoras para el Edo. de Guerrero, dos empresas Promotoras en el Edo. de Tlaxcala, un Centro de Investigación Científica y de Educación de Ensenada B.C., el Centro de Investigaciones Superiores del Instituto de Antropología e Historia y el Colegio de Bachilleres.

Así vemos que en este tipo de organismos descentralizados no se busca un aspecto competitivo de orden económico, seguimos con una preocupación fundamental por parte del sector descentralizado de nuestro país, que significa buscar el desarrollo armónico de las diferentes regiones. El que existan siete sociedades Promotoras en el Edo. de Zacatecas, en el Edo. de Aguascalientes, en el Edo. de Guerrero, Tlaxcala y B.C., nos da una idea de la preocupación por lograr un desarrollo armónico en nuestro país y asistir a los Edos. que tienen menos recursos, a los Edos. que tienen menores posibilidades tanto presupuestales como de recursos naturales, para hacer frente a las necesidades de su propia población. No se ha querido que la intervención sea directa por los órganos centrales tradicionales, para desburocratizar, para lograr que la acción se haga en forma directa, en una forma especializada, en una forma inmediata que es la que se presta a los servicios.

También observamos que muchos de estos organismos creados recientemente tienen la vocación de buscar el desarrollo en la región respectiva. En el año anterior de 1972, encontramos los servicios Portuarios y Marítimos de Ensenada; Tabacos Mexicanos nació para resolver como ustedes lo saben, un problema de orden regional que surgió entre los trabajadores y los productores de tabaco, en los servicios portuarios de Progreso y Yucalpetén, los productos forestales de la Tarahumara, la Forestal Vicente Guerrero, el Instituto Nacional de Energía Nu-

clear que nada más recibe una reforma puesto que ya existía desde hace tiempo, Servicios Portuarios de Guaymas, el Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Comité de Unificación de Frecuencia, la Promotora de Papel de Periódico, el Ferrocarril Sonora, B.C. y el Hospital General Manuel G.A. González. Creo que en todos estos casos se ve una franca decisión de orden político, por buscar una técnica de organización administrativa. Al fin y al cabo los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, las Comisiones, los Comités, las Juntas, las Administraciones, los Fideicomisos, etc., es decir, todos los tipos de organización que nosotros podemos encontrar, son instrumentos para cumplir ciertas políticas que se han propuesto los gobiernos y se utilizan las formas de organización más adecuadas para afrontar y realizar los objetivos que en este momento se propone la propia administración.

Podríamos nosotros pensar por qué Puentes y Caminos Federales de Ingresos, no se convierte en una dependencia de la Secretaría de Obras Públicas, pues precisamente porque la Secretaría de Obras Públicas tendría que preocuparse de la administración de este tipo de carreteras y en lugar de avocarse a construir carreteras en todos los sitios en que éstas separan al país, estaría preocupado por la administración de las carreteras. Entonces, lo más conveniente, fue constituir un nuevo organismo que se dedicase a la administración y no distrajese a la propia Secretaría de Obras Públicas, de tal forma que aún cuando la Secretaría forma parte de ese Consejo de Administración y mantiene con él una coordinación muy necesaria, también le permite una autonomía y que sin seguir con los trámites tradicionales pueda efectivamente, realizar esos fines, esos objetivos que se propone el Estado.

Pero otra crítica que se ha hecho a este sector, es que no son productivos los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal; aquí tendríamos que analizar una doble distinción de productividad: Lo que sería la productividad social y lo que sería la productividad económica; en primer lugar, el Estado, al utilizar todas sus formas de organización tanto centrales como descentralizadas y de participación estatal, busca una productividad de orden social, además, si se alcanza con una productividad de orden económico, eso es muy bueno, eso es muy conveniente para el país, pero primero debe satisfacerse la productividad social y en segundo lugar la productividad económica.

Si buscásemos la productividad económica en todos los casos, muy probablemente no alcanzaríamos la productividad social, es decir, olvidaríamos un principio fundamental: El de buscar un desarrollo armónico del país, alcanzar un incremento de los niveles generales de vida y

de cada uno de los habitantes de este país. Será la productividad de orden social lo que consideremos primero y después la productividad de orden económico.

En esta época no solo de autocrítica, en que más que todo se trata de poner en tela de juicio nuestras propias instituciones, creo que deberíamos reconocer que ha habido múltiples casos en que por falta de capacidad técnica en un momento determinado, o la falta de capacidad económica, hubo falta de capacidad administrativa para hacer que esos organismos funcionasen no solo con productividad social sino también con productividad económica. Y en muchos casos tampoco se alcanzó la productividad social; desde luego, en ningún caso, como es probable en estos momentos, muy pocos organismos alcanzaron la productividad de orden económico. Pero junto a esta responsabilidad que asume la Administración Pública, que está buscando el mejoramiento de la administración de este sector paraestatal, además de que cumpla con sus funciones de orden social y que no sea una carga para la sociedad en el aspecto económico, también debemos de reconocer que muchas de las empresas de participación estatal las ha tenido que acoger la Administración Pública. Cuando los particulares hacen una crítica de que el sector público es mal administrador en este caso, también ha sido mal administrador el particular y ha llegado al fracaso de sus empresas. Y el Gobierno, para no desterrar una fuente de trabajo, y en ocasiones para proteger también una actividad complementaria de otras actividades que se desarrollan en el país, o por los adeudos que ya habían contraído estas empresas con el propio Gobierno, se ha visto en la necesidad de convertirse en el socio mayoritario; creo que si en la propia etapa en que las tuvo la iniciativa privada, tales empresas no fueron productivas y han pasado al Estado precisamente por haber sido improductivas, por estar en quiebra, sería mucho exigirle al propio gobierno que de inmediato a una mala empresa la transforme en una buena empresa. Entonces el Estado asume la responsabilidad de hacer producir esas empresas, porque ya entonces, no sólo considera el aspecto de productividad económica, sino también el de productividad social, es decir la posibilidad de que cumplan una función social en beneficio de la colectividad.

Peor sería que estuvieran en manos de empresas trasnacionales, que en un momento dado viesan más el interés trasnacional de la empresa, que el interés nacional de la empresa. Esta política nacionalista lleva al Estado también a preocuparse en intervenir en estas empresas; a veces lo hace con participación mayoritaria, a veces con participación minoritaria, apoyando al capitalista privado cuando no encuentra en la iniciativa privada a un socio conveniente para el país, y tratándose de ciertas fuentes de producción que se consideran esenciales para nuestro desarrollo, como es la minería, como son los energéticos, como es en materia portuaria, siem-

pre se ha tomado la política muy definida en nuestra Administración Pública de preferirse ella como socia de la iniciativa privada y no dejarse sus empresas en manos de intereses que en un momento dado no son los intereses de nuestro propio país.

Otra crítica que ha aparecido últimamente, ha sido de que todos los días se crea un nuevo fideicomiso; se ha dicho que vivimos el sexenio de las comisiones y los fideicomisos. El otro día se acaba de crear una nueva comisión y en la propia prensa se dice: Sufrimos a partir de ayer una nueva comisión; como siempre, en ocasiones no hemos analizado los factores de fondo, los factores profundos que han llevado a esta nueva técnica de organización: Las comisiones. Se ha buscado la comisión como factor principal de coordinación, tratando de que intervengan en ella todos aquellos que están interesados en la solución de un problema determinado. Si se trata la solución de este problema aislando a múltiples dependencias, los problemas de coordinación serían muy difíciles, por eso han aparecido este tipo de comisiones coordinadoras, en las que participan simultáneamente.

Y es el caso que, cuando quiere la naturaleza del organismo descentralizado participar del poder público con los propios particulares, invita a éstos como es el caso del INFONAVIT, en este caso me refiero como a particular no a la iniciativa privada, que también participa, es decir, a los patrones, a los obreros que participan, que forman parte de los Consejos de Administración, que forman parte de esta comisión administradora del fondo para la vivienda obrera y ¿por qué lo hacen en este Instituto? Porque se tiene una coordinación en los factores que intervienen y se busca una solución más pronta, más rápida a los problemas que nos aquejan.

Creo que el Estado de México, que había tenido un problema fundamental para su desarrollo, con Ciudad Nezahualcóyotl, encontró un magnífico instrumento precisamente en un fideicomiso, a fin de resolver los problemas de esa comunidad. Como los problemas son tan complejos, se ha buscado a través del fideicomiso, que todos los interesados se sumen a esta forma de organización. Todos suman sus esfuerzos, todos suman sus intereses y después de ese fondo común se distribuyen los beneficios según los derechos que cada uno tiene, para resolver este problema.

La técnica del fideicomiso también nos permite, al impedir que siga bajo los controles tradicionales y normales, resolver en una forma más rápida, en una forma más expedita, los problemas que nosotros tradicionalmente hemos afrontado; es decir, cuando hemos visto que el sector central, ante la complejidad cada día mayor del país, no puede resolver todos los problemas, hemos buscado desburocratizar en el sentido incluso pellaorativo de la palabra: Dar agilidad,

dar libertad, dar responsabilidad a este tipo de organismos. Y por eso han aparecido las comisiones, para coordinar sobre el problema y por eso han aparecido los fideicomisos, como formas especiales de coordinación de intereses que están en pugna dentro de la propia sociedad.

Sin embargo, no todo está justificado, en ocasiones nosotros advertimos que hay dos o tres organismos de la misma naturaleza que probablemente dupliquen su función; creemos que bastaría con tener uno de estos organismos y no tener —acabo de abrir una hoja nadamás al azar— Aeronaves del Este, Aeronaves del Sur, Aeronaves del Oeste. Tenemos tres empresas en este caso, junto con Aeronaves del Centro que está más arriba y que también acabo de descubrir junto con Aeronaves de México, que está en otra hoja. A lo mejor nos bastarían dos, tendríamos menos problemas con un aparato administrativo pequeño, tendríamos menor costo, tendríamos una mejor coordinación en cuanto a vuelos; es decir se requiere una revisión del sector paraestatal en nuestro país.

Hasta en la época en que el Presidente Adolfo López Mateos ascendió al poder Ejecutivo, no existía ni siquiera un catálogo de los organismos de participación estatal. En esta época, con la creación de la Secretaría del Patrimonio Nacional y con el establecimiento de la comisión para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se inició la primera investigación para determinar qué organismos descentralizados existían en nuestro país. Al no haber un centro que estableciese cuáles eran —desde luego, obviamente, los muy conocidos y los que realizan una función social como es el Seguro Social, ISSSTE, Petróleos Mexicanos, Nacional Financiera, Aseguradora Hidalgo, etc.— eran desconocidos una serie de organismos que nunca se sabía que formaban parte del propio Gobierno Federal.

Hubo una ocasión en que Cossío Villegas hizo una crítica en el Periódico Excelsior a la aparición de Bicicletas Cóndor como empresa de participación estatal. Sin embargo, el que existan estos organismos obedece a tantos factores, que no siempre es un motivo de crítica, puede ser motivo de crítica su funcionamiento, no así el que se esté en ese sector.

No se sabía la existencia de estos organismos, no se sabía que había habido préstamos por parte del Estado, es decir, un capital invertido en estos organismos, hasta que en la época del Presidente Adolfo López Mateos se empezó a hacer estos estudios, se empezó a depurar la naturaleza mismas de estas empresas. Todavía no dudamos que existan muchas empresas en que haya habido participación de capital estatal y que sigan perdidas. Habría que ir casi a todos los archivos de notarías de todo el país, para determinar si en Guaymas o en México, el propio

Gobierno Federal participó en alguna empresa y es socio. La Secretaría del Patrimonio, periódicamente ha seguido haciendo las publicaciones de estos catálogos precisamente para darnos cuenta de su número y género. Se pretende revisar la política general en esta materia. Es muy probable que en un momento se pueda decidir qué organismo lo quiere el sector privado y él mismo quiera administrarlo y por qué no ha de pasar a ellos si no tiene un interés social muy evidente para el país, como pudiera ser el caso de Bicicletas Cóndor, aunque tampoco lo ha querido el Sector Privado si se le ha ofrecido ¿Por qué?, porque la bicicleta ya es un transporte de índole popular que ha sustituido en nuestro país al caballo y hay que mantener los precios a ciertos niveles para que sea efectivo ese transporte popular, entonces la iniciativa privada, ante una imposibilidad de lucro como es el caso de las bicicletas, no ha tenido tampoco interés en hacerse socio.

No ha habido nunca la proposición de decir: Adquiero tales empresas porque me parecen buenas, aunque muy probablemente algunos quieran adquirir Petróleos Mexicanos porque aumentando las tarifas, al día siguiente sería una empresa muy costeable. Pero se encarecerían los energéticos y en general toda la producción y cada producto nos saldría más caro cada día, entonces no cumpliría su función social Petróleos Mexicanos. Esto no implica que no solo debe estudiarse, no solo debe descubrirse, sino debe buscarse mejor administración en sus procedimientos. Hay que procurar que no existan duplicaciones, buscar que el sistema de control que se ejerce sobre los organismos no sea un control que los ahogue, sino un control que efectivamente los lleve a cumplir su vocación.

Para finalizar, haremos referencia precisamente a los controles que tienen todos estos organismos: Es un sector que está controlado principalmente por tres dependencias: por la Secretaría de Hacienda en materia presupuestal, por la Secretaría de la Presidencia en materia de inversión y de gasto público y por la Secretaría del Patrimonio en materia administrativa; pero además, cada organismo descentralizado termina siendo coordinado por la dependencia en cuya actividad se desenvuelve; ejemplo: el Banco de Crédito Agrícola, el Banco de Crédito Ejidal, tienen la intervención de la Secretaría de Agricultura; la Comisión Federal de Electricidad tiene una intervención de la Secretaría de Industria y Comercio, además de los controles que ejercen las otras empresas, las otras dependencias del Ejecutivo Federal. Aquí se presenta un principio que siempre se ha considerado fundamental: El máximo control dentro del máximo de libertad respecto al sector descentralizado. Si estos controles se hacen cada vez más rígidos e impiden la libertad de acción, impiden la responsabilidad del propio organismo. Llegaría el momento en que no cumplirían esa vocación y daría lo mismo que fuera una dependencia guber

namental o que fuese un organismo descentralizado, en virtud de que no tendrían esa libertad de acción tan necesaria, uno de los principios básicos y fundamentales que lleva a la creación de este tipo de organismos descentralizados. Precisa revisar la técnica de control, porque un día puede depender la C.F.E. de autorización para una adquisición por parte de la Secretaría del Patrimonio Nacional, que impida probablemente que una planta que en este momento no funciona se normalice y, además, un permiso que también tiene que darle la Secretaría de Industria y Comercio y una autorización para su intervención por parte de la Secretaría de la Presidencia, más una disponibilidad presupuestal autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Y seguramente dejaría de cumplir en gran medida esta vocación para la que ha sido creada.

Socialmente, en nuestro contexto, a decir verdad, es el sector más importante en el que actúa la Administración Pública Federal. Las mayores inversiones actualmente ya se dan en el sector descentralizado y no en el sector central, todavía el sector privado supera en inversiones al sector público, pero éste sigue siendo sector de apoyo, sector de infraestructura para la inversión privada en nuestro país. Revisar, mejorar, adecuar con técnicas modernas; darles margen en materia de controles, dar amplia libertad a estos organismos, seguramente será el camino para que cumplan mejor su vocación, su función de servicio, de hacer mejor las relaciones dentro de nuestra sociedad.

Así se podrá buscar el desarrollo regional equilibrado en nuestro país; buscar el desarrollo regional justo dentro de nuestro propio país, que se reduzcan o eliminen los angustiosos contrastes de miseria y de pobreza los cuales vivimos en las ciudades, los cuales vivimos también en las regiones que a través de estos organismos se busca auxiliar; reducir esos abismos y que no sigan siendo una afrenta para nuestro país.

Por lo que vemos, tienen una gran importancia estos organismos y por lo que vemos también es de gran importancia que mejoren sus administraciones, que mejoren sus servicios, que mejoren su productividad, puesto que si este sector que es la espina dorsal de la acción de la Administración Pública fracasa estaríamos probablemente fracasados todos los mexicanos. De ahí el interés de los que estudiamos la Administración Pública, de aclarar los aspectos relativos a este sector, de buscar clarificar dentro de un contexto mexicano y sin modelos y esquemas importados, sino comprendiendo las características de nuestro país, comprendiendo las funciones que tienen los organismos de nuestro país, que sea un ejemplo este sector paraestatal y que podamos, efectivamente, ir hacia metas más claras de justicia, hacia metas más claras de armonía política, armonía económica y armonía social.



# DIMENSION HUMANA DEL ADMINISTRADOR PUBLICO

Lic. Lidia Camarena Adame

A principios del presente siglo, Frederick Winlow Taylor, conocido por sus colegas como el veloz Taylor, siendo estudiante, empezó a padecer de la vista, por lo que su médico le aconsejó abandonar la idea de hacer una carrera universitaria y que para beneficio de su salud aprendiese un trabajo manual.

Después de haber tomado varios cursos de adiestramiento en materias técnicas y de haber obtenido algunas experiencias en diferentes empleos, Taylor llegó a ser ingeniero en jefe de la empresa Midbal Iron Works. Pasado cierto tiempo en la Bethlehem Steel Company observó que 75 obreros cargaban en furgones de ferrocarril dos y medio toneladas de lingotes de hierro por cabeza cada día. Taylor afirmó que era posible que un operario positivamente eficaz manejaría de 47 a 48 toneladas por jornada. Y quiso demostrar la validez de su opinión.

Con este propósito seleccionó un operario holandés, notable por su fuerza e industria; ahorrativo con su salario y le preguntó si deseaba ganar más dinero. Al contestar afirmativamente, Taylor le hizo saber que si cumplía exactamente con las instrucciones, le daría una paga proporcional a la cantidad de trabajo efectuado.

No habría discusiones, ni réplicas, ni debería tomar iniciativas; nada sino el mero llevar a cabo hasta el más mínimo detalle que se ordenara ejecutar, cuando se le dijese que levantara algo tenía que levantarlo, cuando se le ordenase que caminara tenía que caminar, cuando se le indicara que pusiera en el suelo el material obedecería; cuando se le permitiese descansar lo haría.

Al final del día, este trabajador cargó 47 1/2 toneladas de lingotes de hierro.

De esta manera nació el concepto de que la gente trabaja principalmente por dinero y por posición. Que la gente necesita instrucciones específicas de qué hacer y cómo hacerlo.

De que la gente tiene poco interés a excepción de los intereses materiales e inmediatos. Que la gente espera y depende de la dirección de arriba y que no desea pensar por sí misma. Que la gente resiste al cambio naturalmente. El puesto es lo primero y debe ser desempeñado, la gente es seleccionada, entrenada y encajada en un puesto predeterminado.

El hombre dejó de tener una dimensión de persona para pasar a ser simplemente un objeto que se modela, se transforma, según el capricho del jefe o de las necesidades del momento.

Hasta fechas recientes, existían muy pocas teorías científicas a propósito de cómo pueden ser administradas las gentes en el trabajo. Se emplearon dos métodos principales que indicaban ciertas suposiciones acerca de la naturaleza humana.

Una de estas era el método de coacción, en el cual se usaba la amenaza de despido como un medio de obligar a un individuo sin independencia económica a comportarse más o menos como el jefe deseaba.

La otra fue el método de compensación, en el que se usaba la recompensa monetaria como un medio de atraer a los individuos hacia actividades en que pudieran ayudar a su patrón.

A pesar de que un método era negativo en su enfoque y el otro era positivo, ambos suponían que la mayoría de las personas tenían que estar sujetas a cierta forma de control externo, con objeto de ser productivas en su trabajo.

El individuo tenía que ser disciplinado, tentado o ambas cosas. La administración parecía consistir en aprender la mejor manera de jugar con los temores y apetitos humanos con objeto de aprender a regular el comportamiento.

Podemos entonces resumir el enfoque administrativo tradicional hacia las relaciones humanas, diciendo que se consideraba a las personas como algo más o menos incomprensible y que se trataba con ellas por medio de la manipulación.

En contraposición a esto, el concepto moderno de las relaciones humanas es considerablemente más sutil que el tradicional. Está basado en la idea de que ninguna creencia es ilógica para el hombre que cree en ella y que ninguna acción es injustificada, en la mente del hombre que la comete.

Por consiguiente, no es responsabilidad del jefe juzgar el grado relativo de lo correcto de la acción de un empleado contemplando hacia la recompensa o el castigo.

Más bien debe tratar de comprender por qué el empleado actúa o cree en esa forma, para que las causas correspondientes puedan ser descubiertas. En lugar de reaccionar hacia síntomas superficiales con curas igualmente superficiales, el directivo moderno trata de llegar a las raíces del comportamiento y de introducir cualquier cambio deseado en este nivel, por lo tanto, el nuevo enfoque de las relaciones humanas no consiste de un grupo de técnicas para manejar personas, sino de un enfoque analítico para comprenderlas.

Hubo un tiempo en que la administración podía decir que lo que el empleado ignoraba no le dañaba y que en cualquier caso él sólo deseaba saber lo que tenía que hacer y cuánto se le iba a pagar por ello.

Actualmente sabemos que no podemos ya evitar cierta complacencia acerca de compartir información y al menos cierto grado de responsabilidad con los empleados para tomar decisiones. Invitando a los empleados a participar en cierta forma limitada en actividades que por tradición fueron exclusivas de la administración, podemos impulsar las tendencias naturales que posean para aceptar la responsabilidad de su propio trabajo.

Este es uno de los puntos en que se basa la descentralización administrativa y que Nuevo León tuvo el privilegio de ser el primero en participar, de este nuevo modo de administrar.

Este nuevo concepto implica que el administrador público sea un promotor y gestor social que abogue y responsabilice a sus subordinados para que de esta manera se humanicen las instituciones.

Lo que cuenta no son las palabras sino la acción; la acción más convincente que puede realizar el administrador público para demostrar su respeto a la habilidad de los empleados es **responsabilizarlos** de su propio trabajo permitiéndoles que ellos lo controlen. Esto significa algo más que llevar a un mínimo las instrucciones que reciben y el número de registros y reglamentos que se usan para controlar sus actividades. Significa consultarlos sobre asuntos que afecten el flujo cotidiano de su trabajo. Significa informarles sobre asuntos que afecten las bases de su trabajo para que, aún cuando ellos no puedan usar esta información para tomar sus propias de-

cisiones, al menos entiendan mejor las decisiones de la administración. Significa que el empleado sea tomado en parte de la cuenta como administración; no una sociedad como propietario, sino relativa a su participación en la planeación que afecte directamente su trabajo.

Hoy el hombre tiende a ser un peón en el tablero de ajedrez de la organización. Se elaboran frecuentemente planes respecto a su carrera que pueden influir profundamente en sus aspiraciones y necesidades más importantes. Sin embargo, lo más probable es que no tenga ni voz ni voto en tales planes y que se quede totalmente a oscuras de que existen siquiera, hasta después de haberse adoptado la decisión.

Además, se da prioridad a las necesidades de la empresa sin tener en cuenta las del solicitante. Si se concede alguna atención a sus aspiraciones y fines particulares probablemente se haga en el sentido paternalista de optar por lo que es bueno para él.

Por el contrario, una visión más completa y de respeto por la persona humana, requiere la participación activa y responsable del individuo en las decisiones que afecten a su carrera.

Por radical que esto pudiera ser y por impráctico que pudiera parecer a la luz de la administración tradicional, es un requisito indispensable si queremos crear las condiciones en las que el individuo logre realizar mejor sus aspiraciones y fines personales orientando sus esfuerzos hacia los objetivos de la organización.

Insistir en mantener instituciones sociales anticuadas en actividad, cuando son necesarias actitudes nuevas, no evitará la aparición de nuevas situaciones. Evitará que éstas sean inteligentemente planeadas y surgirán a través de actos de desesperación y violencia. A menos que haya suficientes individuos con voluntad para orientar su idealismo con la intención de transformar nuestro orden social en un medio positivo para el aprovechamiento de nuestros recursos en bien de todos, no pasará mucho tiempo hasta que no haya idealismo qué invertir.

Por esto el administrador público debe estar consciente de que la mayoría de las organizaciones, especialmente las de nivel más bajo, están dirigidas por hombres que tienen un ajuste a la vida bastante infantil: Deja muy poca libertad para seleccionar, para el uso de discreción o para adaptar las reglas a las circunstancias. Se espera que la mayoría de los empleados hagan precisamente lo que se les dice y dejen todo pensamiento a la superioridad, cuya capacidad para hacerlo es un punto de discusión perenne entre las personas que supervisa.

En cualquier caso, a millones de adultos se les exige que durante cuarenta horas a la semana supriman su capacidad de pensar con objeto de mantener un sistema que no está nada cercano a la eficiencia que pueda aparentar.

La estructura de la organización concentra el poder para tomar decisiones en la parte superior manteniendo en cada nivel administrativo sólo la pequeña porción que se deja deslizar hacia él. En el nivel del trabajador individual, la libertad que se le ha dejado para tomar decisiones es casi despreciable. Esto tiene el efecto de embotar cualquier interés y entusiasmo que pudiera haber poseído el individuo.

Se elogia a las personas que realizan religiosamente su trabajo de rutina. Sólo podemos afirmar que este tipo de administración asesina psicológicamente a las personas. Naturalmente hace a las personas considerar su trabajo como un mal. Tradicionalmente los jefes han señalado que este mal es algo que ellos no pueden evitar. Por compensación ofrecen reducir los horarios de trabajo y pagar más dinero a las personas que puedan trabajar como animales o máquinas, así es como opera el llamado principio de mayores salarios para mayor eficiencia.

Esto quiere decir que la tendencia del actual sistema de trabajo de manejar a las personas significa que los seres humanos se ven destruidos por el trabajo.

Por lo tanto los seres humanos deben convertirse en el foco central del lugar de trabajo si deseamos transformar a éste en un medio ambiente que pueda contribuir al crecimiento y desarrollo de los seres humanos.

No se puede considerar a los hombres y el trabajo en términos de una relación dicótoma. Hombres y trabajo son una sola entidad; ninguno puede ser separado del otro. Orientación hacia los seres humanos es lo mismo que orientación hacia el trabajo.

No puede existir una orientación hacia los seres humanos en ausencia de trabajo, y no puede haber orientación hacia el trabajo en ausencia de los seres humanos.

La inflexibilidad e inhumanidad inherentes al proceso tradicional de mecanización existen también en la estructura tradicional de organización. Los principios tradicionales de organización son sinónimos de los principios de "la máquina es primero".

Ponen la organización por encima de los seres humanos a los cuales se impone una estructura rígida e inviolable y de las cuales se espera que trabajen como engranes.

Este sistema busca los métodos de simplificar el trabajo y producir bienes con un orden mecánico. Los especialistas asesores incluso dictan a los empleados los procedimientos de trabajo que son impuestos a los trabajadores por la empresa a través de la presión jerárquica. Hagan exactamente lo que dice el manual, se ordena a las personas, y aquéllas que pueden trabajar exactamente como dice el manual son llamados trabajadores ejemplares. Todo lo que se requiera o desea son manos, no cerebros..

El trabajador industrial que vive una sociedad democrática, en la cual desempeña una función responsable en grupos ajenos a la industria, es perturbado por su situación en la fábrica, donde difícilmente tiene una función de responsabilidad en la organización. La mayoría de los estudiosos de las democracias lamentan el escaso sentido de responsabilidad del individuo común en el trabajo, su apatía política y la naturaleza soporífera de sus pasatiempos.

La manera más fácil y eficaz de emprender los cambios sería darle al individuo una experiencia democrática en su trabajo, en esa parte de su vida a la que dedica la mitad de su horario activo.

Nuestra única clave para vencer el problema de la deshumanización del trabajo es vencer el trabajo carente de significado y volver a descubrir y a obtener un trabajo significativo en nuestros puestos. Esto es lo fundamentalmente importante, más que las técnicas administrativas.

El desarrollo del esfuerzo físico y mental en el trabajo es tan natural como el juego y el descanso.

El control externo y la amenaza de castigo no son los únicos medios de encauzar el esfuerzo humano hacia los objetivos de la organización. El hombre debe dirigirse y controlarse asimismo en servicio de los objetivos a cuya realización se compromete.

Y se compromete voluntariamente a la realización de los objetivos de la institución por las compensaciones asociadas con su logro.

El ser ordinario se habitúa, en las debidas circunstancias, no sólo a aceptar sino a buscar nuevas responsabilidades.

La capacidad de desarrollar en grado relativamente alto la imaginación, el ingenio y la capacidad creadora para resolver los problemas de la organización es característica de grandes, no pequeños, sectores de la población. En las condiciones actuales de la vida industrial las potencialidades intelectuales del ser humano están siendo utilizadas sólo en parte.

El trabajo significativo representa una asignación responsable y estimulante en la cual las personas, guiadas por su inevitable necesidad de vivir, fijan sus propias metas, establecen planes de acción para alcanzarlas, ejecutan sus planes y coordinan los resultados, esta es la verdadera forma del trabajo de los seres humanos, y no hay otra.

Cuando se obliga a los seres humanos a dedicarse a un trabajo carente de significado el resultado final es su propia autodestrucción.

No creo que los salarios sean todo lo que el trabajo puede ofrecer. La recompensa suprema de trabajo es el trabajo mismo. Aceptando que los salarios son también significativos, sólo son una pequeña parte de la recompensa, ocupando un segundo o tercer lugar en términos de importancia.

Sólo los seres humanos proporcionan fluidez, sólo los seres humanos pueden generar innovaciones. Por consiguiente, es el momento de volvernos hacia los seres humanos, de motivarles en el trabajo en lugar de negarles humanidad. En otras palabras, es más que necesario cambiar de una administración orientada a las máquinas a una administración orientada a las personas.

La urgente necesidad de una verdadera administración orientada hacia las personas se aclara, incuestionablemente, cuando consideramos la práctica y políticas que hacen a unas empresas más exitosas que otras en la actualidad.

La administración inhumana jamás es capaz de hacer frente a la innovación tecnológica. Esta es resultado de la acción humana y sólo puede ser generada por ella.

Estamos en una era de innovaciones administrativas más que de innovación tecnológica.

Es evidente e importante el hecho de que las responsabilidades ejecutivas están haciéndose cada día más complejas en nuestros tiempos. El gerente o el jefe tienen que poseer una clara visión de las tendencias sociales, políticas y económicas de la sociedad.

Necesitan conocimientos teóricos generales sobre varios campos especializados de la enseñanza, a fin de que puedan captar el alcance de sus propias responsabilidades, comprender la función que desempeña su empresa en la economía y en el medio político y reconocer cuando necesita ayuda profesional.

Este tipo de educación del administrador no sólo es importante como estímulo para renovarse, sino como una necesidad de adaptarse a los rápidos cambios del mundo actual. La educación del funcionario debe ser continua, a lo cual puede ayudar su participación periódica en estos programas académicos formales.

El concepto de la administración por integración y autocontrol no puede desarrollarse bien como un programa en conserva y que se vende a la organización. Pero un personal profesional competente puede ayudarla a descubrir su valor. No tendrán dificultades en persuadirla de que debe asumir esta responsabilidad e incorporarla a su ya pesada carga.

Al contrario, ayudará a la institución a cumplir con su deber y con los objetivos de la dependencia más eficientemente, fomentando al mismo tiempo la formación y desarrollo de los subordinados.

Es decir, que la organización debe crear un ambiente tal, para que los jefes de toda la organización se vean envueltos en un método de autodesarrollo que culmine en la realización de sus potencialidades latentes.

De esta manera, la administración de la institución y el desarrollo de los talentos ejecutivos se convertirán en una sola actividad conjunta y los jefes no volverán a verse ante un conflicto entre estas dos responsabilidades.

El ambiente y las circunstancias de trabajo son el factor más importante del desarrollo individual. Si no es propio para su crecimiento, nada de cuanto hagamos por o para él surtirá efecto.

El objeto principal de la educación formal del futuro jefe es intensificar su capacidad de aprender a base de experiencia. A esto hay que añadir un segundo objetivo: Aumentar su capacidad de ayudar a sus subordinados a aprender a base de la experiencia, es decir, capacitarle para aprender a crear un ambiente propicio para el desarrollo de sus subordinados.

El Presidente no está en la posibilidad de hacer todo el trabajo por sí mismo, y, por consiguiente, delega la responsabilidad por partes del trabajo total, a través de los canales de la organización, a los individuos que tienen el talento y los conocimientos requeridos. Esto se hace planeando y construyendo el trabajo de la compañía dentro de una estructura que consiste en todas las posiciones y componentes requeridos para efectuar el trabajo de la manera más efectiva y eficiente.

Cada empleado asume entonces la responsabilidad de cierta parte del trabajo total de la institución. Junto con esa responsabilidad cada posición lleva naturalmente la contabilidad completa para medir resultados y toda la autoridad requerida para la posición, excepto aquellas autoridades específicamente excluidas, por consiguiente, cada empleado de la dependencia tiene, en su posición, responsabilidad, autoridad y contabilidad para un cierto cuerpo definido del trabajo individual y de grupo.

El crecimiento individual se logra a través del trabajo. El crecimiento de un grupo se logra a través del trabajo en grupo. La asombrosa capacidad de crecimiento de las personas en una situación de grupo debe ser vivida para ser comprendida. Cualquiera que crea que la educación es un mero asunto de conferencias está destinado a verse desilusionado.

La administración hará un uso pleno de las capacidades potenciales de sus recursos humanos, únicamente cuando cada persona dentro de la organización sea

miembro de uno o más grupos de trabajo efectivos, cuente con una elevada lealtad hacia el grupo, habilidades adecuadas para la interacción, metas de rendimiento elevadas.

La nueva organización debe ser una organización creada por personas y que pueda cambiar libremente de momento a momento, que no limite la conducta humana.

Debe ser una organización creada por personas y que pueda cambiar según la propia evolución de ellas. Debe ser una organización en la cual la efectividad del grupo de trabajo jamás se pierda bajo ninguna circunstancia, y en la cual cualquier miembro de un grupo sea capaz de emprender una acción basada en su propia libre voluntad e iniciativa y en su propia manera singular.

En otras palabras, lo que se requiere es una organización que pueda motivar a las personas, garantizar la acción voluntaria de su parte sin verse desintegrada, y que habilite a todos para luchar por el logro de los objetivos de grupo.

El lugar de trabajo debe también convertirse en un lugar para la educación. Para esto, lo primero que debemos hacer es eliminar la administración de personal orientada por los diplomas. Segundo: Debemos proporcionar oportunidades y facilidades que permitan a nuestros trabajadores continuar estudiando mientras tengan la voluntad de hacerlo.

Debemos crear trabajos que tomen en cuenta a los seres humanos; y debemos hacer lo posible para crear un ambiente por toda la administración en el que ningún trabajo sea despreciado y todo trabajo útil sea respetado.

Ante todo es necesario comprender que el saber no se le puede meter en la cabeza a los seres humanos como se introduce la grasa en el engranaje de una máquina. El individuo puede aprender; no se le enseña, la verdadera educación es siempre un trabajo de influencia por integración y autocontrol.

La adquisición del saber constituye un trabajo bastante directo, siempre que el individuo quiera aprenderlo. El error más grande cometido por los Estados Unidos en el área de la educación ha sido considerar solamente el volumen.

La democratización de la enseñanza no significa sencillamente que todos tengan el derecho a completar la educación secundaria más una educación avanzada. La democratización en su verdadero sentido, debiera prestar consideración a la calidad, y esa es la dirección en la cual los Estados Unidos están ahora innovando su sistema educativo.

Debemos trabajar sobre el supuesto de que toda conducta tiene causa; lo que un individuo hace, no importa lo que sea, lo hace por una razón buena suficiente, cuando cambiamos la razón o la causa de su conducta, entonces y sólo entonces, cambiará su conducta. Hasta hace pocos años se solía decir el hombre adecuado para el puesto adecuado.

Ahora la visión se ha invertido.

El puesto adecuado para el hombre adecuado.

Lo importante para nosotros es formular nuestros propios pensamientos, fundamentados en un lucido análisis de realidad; verificar nuestras conclusiones por medio de pruebas en el terreno de los hechos. Introducir innovaciones en la administración de una manera original, sin importar cuan inmadura pueda ser considerada. Que tales esfuerzos generen o no alguna metodología organizada, es de importancia secundaria.

El problema básico es garantizar que nuestro pensamiento se base en necesidades reales, que no estemos atrapados en conceptos y teorías establecidos, y que seamos suficientemente valerosos para experimentar en el terreno de los resultados de nuestro pensamiento.

El principio de la habilidad política es comprender que algunos cambios están fuera de los límites de la posibilidad en una situación dada; que otros exigen para cumplirse alteraciones radicales de la estructura social, y que son contados los que pueden efectuarse por medio de la propaganda sola.

Por lo tanto, es necesario para el administrador público crear una situación que permita al empleado estatal o federal o municipal sentir que sus propios intereses coinciden con los de la administración pública.

Con embargo, todo esto implica que todos los aspectos y circunstancias que rodean al hombre sean humanizados.

Pues si bien la administración pública es un factor importante en el proceso evolutivo de los pueblos, nada puede hacerse si no cambian las circunstancias y las situaciones que rodean a cada uno de los individuos. Así como se ha desarrollado un nuevo concepto de la administración, paralelamente han surgido teorías e hipótesis sobre lo que debe ser un proceso educativo.

El hombre, ante todo si va a participar en actividades públicas, debe ser educado en la libertad y en el uso que debe hacer de ella. Esto implica que el hombre tenga gusto por correr el riesgo y la osadía de existir, pues si no como lo apunta acertadamente Erick Fromm: el miedo a la libertad empuja a muchos individuos hacia una sociedad de tipo totalitario, en vista de que la democracia exige mucho trabajo y trabajo personal.

Por consiguiente, el papel del administrador público debe ser no sólo de promotor y gestor de los cambios sociales, sino que debe contribuir al desarrollo profesional, social e individual de sus colaboradores.

Esto implica también que el administrador público debe estar abierto a la idea de que delegar responsabilidad es delegar autoridad. Por lo tanto debe capacitar a sus colaboradores rápida y eficazmente en la manera de saber mandar. Y para mandar hay que ejercer el don de mando.

Esto trae implícito un cambio de actitudes de un reto qué afrontar.

Nuevo León no es ajeno a todo esto, pues tiene una larga tradición en materia de lo que debe ser una buena administración tanto pública como privada, cuenta asimismo, con instituciones técnicas y de cultura superior que son un foco en materia de innovaciones científicas y tecnológicas.

Por consiguiente no he pretendido venir a dar cátedra en la materia, sino únicamente vine a recordar lo que todos ustedes saben: que el hombre es fin y principio de toda administración.

Muchas gracias.