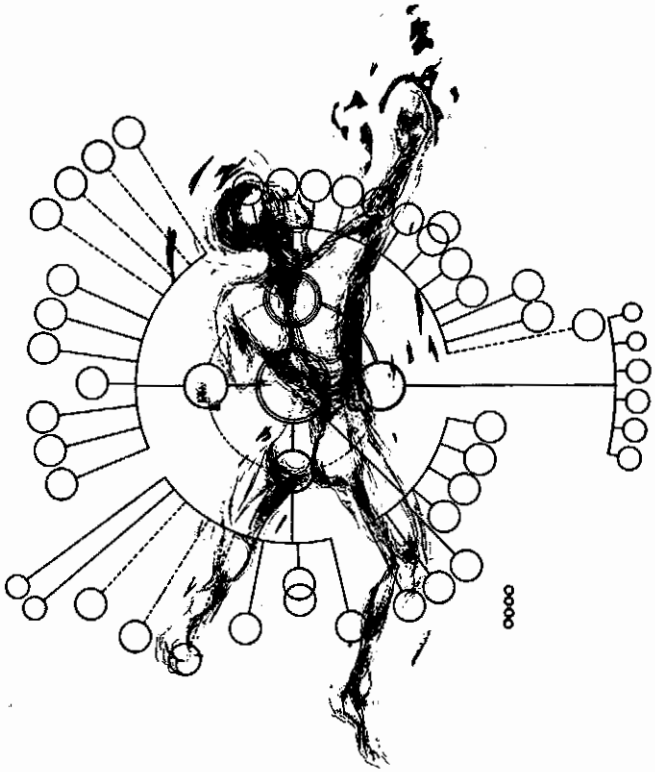
REFORMA ADMINISTRATIVA

presencia
pensamiento
testimonios

año I núm. 2
Jul. - Agosto - Sep. 1974

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

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA



ESTADO DE MEXICO

Reforma Administrativa

Organo Trimestral del

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO

SUSCRIPCIONES POR:

UN AÑO $ 50.00 M. N.

UN NUM. $ 10.00 M. N.

S U M A R I O

" E D I T O R I A L "

LOGROS Y AVANCES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Dr. José Chanes Nieto.

EN LA BUSQUEDA DE MEDIOS ADMINISTRATIVOS PARA EL DESARROLLO REGIONAL BALANCEADO.

Lic. Adalberto Saldaña Harlow.

TRABAJOS PRESENTADOS PARA EL IAPEM AL PRIMER SEMINARIO PARA EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS ESTADOS:

FUNCION DE LOS INSTITUTOS DE ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS ESTADOS.

INCREMENTO DE LOS INGRESOS A NIVEL MUNICIPAL.

PROGRAMAS DE CAPACITACION Y DESARROLLO DE PERSONAL EN EL SECTOR PUBLICO ESTATAL Y MUNICIPAL.

PARTICIPACION DE LA CIUDADANIA EN LOS PROBLEMAS DE LA COMUNIDAD.

EDITORIAL

En el mes de julio se llevó a cabo el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas en donde los más sagaces doctrinarios, profesionales, catedráticos e investigadores de la Administración Pública se dieron cita en la ciudad de México, para tratar asuntos relacionados con los temas sigiuentes:

1. Aspectos Administrativos de la Regionalización en México.
2. Aspectos Fundamentales de la Evolución de la Administración Pública Mexicana.
3. Métododos e Instituciones Administrativas utilizados para pronosticar los efectos del cambio económico y social.

En las sesiones campeó el espíritu crítico que es propio de los métodos y sistemas modernos de las Ciencias de la Administración.

En esta reunión internacional, el Estado de México presentó el trabajo sobre Aspectos Administrativos de la Regionalización en México, en representación de los Institutos de Administración Pública del País, el contexto del trabajo versa sobre experiencias mexicanas en la regionalización, en el federalismo, en la descentralización y en la función que los organismos públicos como los fideicomisos han tenido para el desarrollo.

El trabajo presentado al Congreso Internacional fue elaborado por un grupo destacado de profesionistas que pertenecen al Instituto de Administración Pública, al Instituto de Desarrollo Urbano Regional y al Gobierno del Estado. Cabe destacar la brillante coordinación que el señor licenciado Ignacio Pichardo Pagaza realizó sobre este trabajo y la presentación tan destacada que tuvo en el propio Congreso.

Sin duda la motivación que el señor licenciado Ignacio Pichardo Pagaza ha realizado con su actividad pública como funcionario del Gobierno del Estado a todos los profesionistas, ha sido el signo más característico para desempolvar y refrescar los círculos profesionales de esta Entidad Federativa.

Tomando en consideración los antecedentes descritos, la ponenecia presentada, levantó polémica creando un clima favorable, de donde pueden surgir ideas inovadoras de acuerdo a nuestra realidad: Económica, Político y Social.

Logros y Avances de la Reforma Administrativa

Dr. JOSE CHANES NIETO

La comprensión de los logros y avances de la Reforma Administrativa precisa el esclarecimiento de este proceso, su sentido y la necesidad de su realización.

Se ha afirmado que en México, desde su independencia, se registran, año con año, cambios en la organización y en los procesos administativos, de acuerdo con los objetivos del país, en cada etapa de su desarrollo social, económico y político, provocando un crecimiento desproporcionado de la administración y haciéndola lenta y compleja.

La anterior concepción parte de una visión parcial del problema, al limitarse a la caracterización de los órganos auxiliares del Poder Ejecutivo Federal, sin considerar el desarrollo de la sociedad y el crecimiento de la administración pública como un todo dentro del sistema federal.

En efecto, el crecimiento de la Administración Pública se presenta en todos los niveles de gobierno. Nuestro Régimen político, de carácter republicano, democrático y federal, incluye, en el ámbito federal, un poder legislativo, cuyos miembros también se han multiplicado en relación al incremento demográfico, uno judicial, que ha visto también crecer sus órganos y el número de sus integrantes, en congruencia con la complejidad cada vez mayor de la sociedad, y uno ejecutivo, depositado en la persona del Presidente de la República, del que depende la administración pública federal, que de cuatro órganos ha pasado a 21 dependencias centrales y alrededor de 900 instituciones, entre organismos descentralizados, instituciones nacionales de crédito, empresas de participación estatal, fideicomisos y diversos mecanismos de participación y de coordinación, para propiciar el cumplimiento de los objetivos que la Revolución ha fijado al poder público.

La Federación, integrada también por los Estados y Municipios, con sus propios gobiernos, ha originado a los largo de la historia nuevas entidades, llegando a 29 Estados, un Distrito y dos Territorios Federales, mismos que han experimentado un desarrollo administrativo ante el incremento de la población y de las necesidades a satisfacer. En consecuencia, en cada uno de ellos ha crecido el número de sus órganos centrales, en razón de las particularidades de cada región, y en algunos Estados, como el de México, se han creado organismos descentralizados, empresas y mecanismos de participación. Por último, en la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado mexicano, se encuentra el Municipio cuyo número en la actualidad es de dos mil trescientos sesenta y ocho.

Partir de esta visión global de la administración pública mexicana permite comprender la necesidad de una adecuación permanente de las instituciones públicas con la realidad cambiante del país, con fundamento en los principios políticos y jurídicos rectores de la comunidad nacional en su conjunto.

De esta manera, resulta satisfactorio observar que la reforma admnistrativa, promovida por el titular del Poder Ejecutivo Federal, igualmente es programa de las administraciones estatales, con aceptación de sus diversos sectores y la participación en ellas de los centros académicos y profesionales, como lo demuestran los trabajos de este Instituto. La Federación, que incluye todos los órganos gubernamentales del país, requiere de un amplio margen de cooperación entre ellos y los ciudadanos, sobre la base de una comunidad de objetivos fundamentales previstos en la Constitución General de la República.

La reforma administrativa no se ha propuesto como un programa aislado de los fines generales del Estado mexicano, sino como uno de los instrumentos para alcanzarlos; y estos fines no son otros que el fortalecimiento de la democracia, entendida como un sistema de vida fundado en en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; el aprovechamiento racional de los recursos del país; la defensa de la independencia política y el asesoramiento de la económica; el acrecentamiento de la cultura nacional, y la preservación de la dignidad de las personas y de la igualdad de los derechos de todos los hombres, haciendo prevalecer, al mismo tiempo, el interés general de la sociedad sobre el de los particulares.

Observamos, por otra parte que el nuevo impulso del presidente Echeverría a la democracia política, económica, cultural y administrativa,surge de principios fundamentales del régimen mexicano: respeto a las peculiaridades regionales; relaciones de coordinación y colaboración entre los Estados miembros y el Gobierno Federal; participación de las Entidades Federativas y de los diversos sectores sociales de cada una de ellas en las decisiones federales; distribución institucional del poder entre los diferentes niveles de gobierno, y el mantenimiento y fortalecimiento de la Federación con base en un principio de unidad nacional que implica a todas las entidades y a todos los grupos e individuos.

El nuevo impulso del federalismo reconoce la presencia de una concentración del poder político, económico, cultural y administrativo, que es preciso corregir con medidas también políticas, económicas, educativas y administrativas. De igual manera reconoce que las entidades de la Federación deben mantener un equilibrio en su desarrollo económico, social y administrativo.

Las condiciones de centralización económica, política, cultural y administrativa en las zonas más avanzadas del país, impiden a la regiones y a las entidades más pobres consolidarse como co-

munidades capaces de ofrecer a sus miembros los elementos de una vida digna; las transformación de tales condiciones reclama la participación, la colaboración, la solidaridad de todos los mexicanos y de todos los gobiernos integrantes de la Federación.

Por ello, la descentralización en lo político, en lo económico, en lo cultural y en lo administrativo es prioritaria para el actual gobierno federal, para que de tal manera los beneficios sean compartidos por la mayoría de la población.

En consecuencia, la actual administración federal ha creado organismos participativos y promotores con el objeto de llevar su acción a las diversas regiones del país. Para aquellos con graves problemas de marginación se han creado la Comisión Nacional de las Zonas Aridas, la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec, la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de la Baja California, el Centro Coordinador para el desarrollo de la Región Huicot, y centros coordinadores indigenistas en seis regiones apartadas de la capital federal. Se ha invertido, además, en la constitución de empresas mixtas para la explotación racional y equitativa de los recursos naturarales en diversas entidades.

Se trabaja también en el mejoramiento de servicios indispensables para el desarrollo del país, con la participación de los directamente interesados en ellos, tal es el caso de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.

Dentro de este mismo marco se estableció un sistema de consulta popular con el propósito de orientar, con un sentido más democrático, las inversiones del sector público, que permite a los habitantes de cada localidad señalar a los funcionarios federales cuáles de sus demandas deben ser atendidas preferentemente.

Por otra parte, preservar la capacidad y la integridad de cada entidad componente de la Federación es tan importante como la preservación de la República Federal toda; por tanto, un elemento para consolidar el sistema federal democrático es compartir las responsabilidades públicas entre todos los niveles y todos los organismos de gobierno, sobre la base de una extensa participación en la formulación de políticas, en el financiamiento y en la administración. Para ello se están creando, en cada Estado, comités coordinadores del desarrollo integral, en los que se plantean las necesidades de cada entidad y se sientan las bases para una programación con la participación del Gobierno Federal, el Estatal, el Municipal y representantes de las diversas actividades de cada una de ellas.

Al descentralizar y procurar la participación se favorecen las capacidades de decisión y desarollo en los Estados y Municipios que las habían visto disminuídas por el proceso centralizador.

Estas medidas son, por tanto, un instrumento para cumplir los fines del Estado, tanto los permanentes, como los que resultan de la actual estrategia de desarrollo y de ampliación de los cauces políticos.

Otras acciones destinadas a fortalecer a los Estados son los convenios de coordinación que celebra el Gobierno Federal con los de las entidades, al través de la Secertaría de Hacienda y Crédito Público, en diversos campos de la administración fiscal.

El programa de reforma administrativa como un proceso permanente que permite al Estado cumplir sus objetivos, ha recibido un impulso especial a partir de 1971 y alcanzado los avances que enseguida se reseñan.

La reforma de la administración pública federal comprende, entre otros aspectos, elevar la capacidad y el sentido de responsabilidad y de participación de los servidores públicos; modernizar las estructuras; agilizar los procesos; aprovechar racionalmente los recursos financieros y materiales del Estado y revisar las bases legales de la acción administrativa.

Para establecer un marco general se preparó el documento Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, publicado por la Secretaría de la Presidencia, que comprende once subprogramas específicos.

En cuanto al programa tendiente a mejorar el nivel de los servidores públicos y sentar las bases de un sistema' de personal adecuado a las actuales dimensiones y objetivos del sector público federal, el presidente Echeverría dictó los acuerdos de 25 de junio de 1971 que creó el Centro Nacional de Capacitación Administrativa, dependiente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con facultades para coordinar la capacitación de los empleados de base, y de 5 de abril de 1973, que otorga a la Secretaría de la Presidencia facultades de capacitación con respecto al personal de confianza. En cumplimiento de los mismos, 65 instituciones públicas han realizado en menos de tres años, más de tres mil cursos. Ahora mismo, la Secretaría de la Presidencia lleva al cabo, en la ciudad de México, el Primer Seminario sobre Administración Pública para funcionarios del Ejecutivo Federal, con la colaboración del Instituto de Administración Pública.

Con fundamento en el acuerdo presidencial del 28 de diciembre de 1972, se creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, integrada por representantes de las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, del Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia, así como del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con el objeto de obtener la mejor organización de los sistemas de administración del personal, el aumen-

to de la eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas, además del establecimiento de normas y criterios generales sobre las condiciones de trabajo de los servidores del Estado.

Entre sus atribuciones están la de proponer sistemas de organización para reestructurar las unidades de personal con el objeto de que atiendan las funciones de planeación de recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo del personal, administración de sueldos y salarios, relaciones laborales, prestaciones sociales, incentivos para los trabajadores y de información sobre la fuerza de trabajo al servicio del Estado; coordinar el levantamiento de un censo de recursos humanos del sector público; elaborar un programa general y permanente de formación y capacitación del personal por niveles funcionales, dependencias y sectores administrativos, establecer mecanismos técnicos bipartitas con representantes del Estado y de sus trabajadores, con el objeto de mejorar los sistemas de administración del personal y preparar un plan para el funcionamiento técnico y administrativo de las comisiones mixtas de escalafón, y realizar los estudios necesarios para configurar un sistema integral de administración de recursos humanos del Gobierno Federal.

Desde su sesión inaugural, la Comisión consideró prioritario el cumplimiento de la atribución relativa al censo de recursos humanos del sector público, y ya prepara los materiales necesarios para realizarlo.

A tres años de la publicación del primer instrumento jurídico sobre reforma administrativa, el acuerdo presidencial del 28 de enero de 1971, se han establecido 60 comisiones internas de administración en otras tantas instituciones, y 62 unidades de organización y métodos. También, a partir del acuerdo presidencial del 2 de marzo de 1971, que ordenó la creación de unidades de programación, se han establecido 53 de ellas.

Todas estas unidades, coordinadas por la Secretaría de la Presidencia, al través de Comités y Subcomités Técnico Consultivos Organizados para analizar problemas específicos, han elaborado más de dos mil quinientos estudios tendientes a perfeccionar sistemas y procedimientos de trabajo, a simplificar trámites, a abatir costos y tiempos, a mejorar las estructuras de organización, a delimitar funciones y responsabilidades, y al diseño y control de formas.

De estos estudios, alrededor del 60 por ciento ya fucron implantados y se encuentran en operación, mientras que el otro 40 por ciento está actualmente en diferentes etapas de realización.

Quinientos noventa y tres de estos trabajos se orientaron al mejoramiento de las funciones básicas; 360 a los distintos aspectos de la administración de recursos humanos; 243 a la adecuación de sus servicios generales; 226 a la racionalización de los recursos materiales; 194 a simplificar y agilizar los sistemas contables; 187 a mejorar el uso y mantenimiento de los servicios de procesa-

miento electrónico de datos; 179 a los aspectos de elaboración, ejercicio y control de presupuestos; y los restantes 526 fueron enfocados al perfeccionamiento de los siguientes sistemas: Organización y Métodos, Correspondencia y Archivo, Transportes y Orientación e Información al Público.

Se han publicado algunos estudios para impulsar la reforma administrativa, tales como "Las Unidades de Organización y Métodos", "Metodología de Investigación en Organización y Métodos", "Manuales Administrativos", "Manual de Organización y Funcionamiento de las Unidades de Adquisiciones", "Manual de Organización y Funcionamiento de las Unidades de Almacenamiento", "Toma de Inventarios Físicos en Almacen" y "Unidades de Correspondencia y Archivo".

En materia de reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación, se han sentado bases para diseñar, compatibilizar, financiar, implantar, controlar y evaluar los programas de actividades de las dependencias y organismos del sector público federal.

Como resultado de los primeros trabajos en este campo, se publicó el documento; "Las Unidades de Programación en el Sector Público".

Es pertinente mencionar los trabajos realizados por el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Sistematización de Datos, en virtud de la situación imperante en el campo de los recursos con que cuenta el Estado en materia de procesamiento electrónico de datos e informática. El gasto público, en esta materia, se estima en mil doscientos millones de pesos anuales, que se venían aplicando sin políticas definidas, ni programas consecuentes, y sobre todo, sin un plan general que contemplara controles y normas, con graves implicaciones económicas y de dependencia hacia el exterior.

Para enfrentar esta situación se elaboró un "Programa Mexicano de Reforma Administrativa en Materia de Informática" tendiente a mejorar y compatibilizar la utilización de los recursos humanos, materiales y tecnológicos en esta materia, con resultados satisfactorios, tales como la determinación de los aspectos mínimos que deberán ser incluidos en los contratos de compra o alquiler de equipo y servicios de computación electrónica,que celebren las instituciones públicas con los proveedores.

Por otra parte, el Comité ha realizado 31 estudios de viabilidad para definir la conveniencia de instalar dichos equipos en otras tantas entidades, así como otros sobre programas específicos de colaboración entre las dependencias que cuentan con esos servicios con las que carecen de ellos.

En relación con este programa existen las publicaciones siguientes: "Estudios sobre Viabilidad en Informática en las Entidades del Sector Público", "Programa Mexicano de Reforma Admi-

nistrativa en Materia de Informática" y "Unidades de Sistematización de Datos en el Sector Público".

También cabe mencionar el Sistema de Orientación e Información al Público, creado por el acuerdo presidencial del 5 de abril de 1973, que ordenó a las entidades públicas establecer sistemas de orientación e información al público, a fin de facilitar el trámite la gestión y la solución de los asuntos que se plantean ante dichas instituciones; en tal forma que toda persona que se dirija a una oficina pública en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus obligaciones encuentre las mejores condiciones de trato, eficiencia y calidad.

A un año de su iniciación, se han creado 40 unidades de esa naturaleza, destacando el funcionamiento de la información telefónica que se ofrece al público en el Distrito Federal al través del "07", que día a día perfecciona su servicio. El Comité Técnico Consultivo elaboró una guía sobre el "Sistema de Orientación e Información al Público".

Por otra parte, el sistema se ha visto enriquecido con un documento sobre los servicios que presta la Administración Pública Federal en cada una de las entidades federativas, el cual contiene:

— El índice alfabético de los servicios prestados por la Administración Pública Federal;

— Variantes de dichos servicios; así como los requisitos básicos para su obtención, y

— Directorio de los órganos de la Administración Pública Federal ubicados en las diferentes entidades federativas.

El sistema se ha ampliado con la participación de algunos Estados, que han procedido al establecimiento de sus propios sistemas de orientación e información.

Por lo que hace a la revisión de las bases legales que rigen la acción administrativa federal, en diciembre de 1971, se reformó el artículo 26 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para fijar con claridad, la delegación de autoridad y de facultades de decisión en funcionarios subalternos. Simultáneamente se reformó el artículo 28 de esa Ley, para precisar la obligación de cada órgano de contar con manuales administrativos y de establecer la competencia de las unidades administrativas de cada dependencia en el Reglamento Interior respectivo.

Se revisan, en la actualidad las disposiciones jurídicas que rigen la acción de 54 instituciones, 44 de las cuales han hecho copilaciones exhaustivas de sus normas.

Se han elaborado estudios sobre el contenido de las Condiciones Generales de Trabajo, y 44 instituciones cuentan con tal instrumento. También se han precisado los términos de los Reglamen-

tos de Escalafón y 37 dependencias y organismos lo han implantado con criterios más equitativos, ágiles y modernos.

Además, 37 dependencias han elaborado sus manuales de organización, y cuentan igualmente con manuales de sistemas y procedimientos.

En apoyo de este programa se elaboraron las siguientes publicaciones "Prontuario de Disposiciones Jurídicas", "Reglamento Interior y Manual de Organización", "Reglamento de Escalafón" y "Condiciones Generales de Trabajo: Recomendaciones para su Elaboración".

Se han registrado notables avances en materia de desconcentración administrativa, en virtud de la respuesta de las dependencias centrales y de los organismos descentralizados al acuerdo presidencial del 5 de abril de 1973, que dispuso que los órganos y organismos de la administración pública federal desconcentren funciones administrativas a nivel regional o estatal en unidades ya existentes o de nueva creación, lo que ha propiciado que, en oficinas ubicadas en todo el país, se atiendan asuntos y se presten servicios que antes se concentraban en la ciudad de México.

Las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal han realizado estudios tendientes a establecer unidades administrativas en el interior del país o a incrementar las facultades de aquellas ya establecidas.

Al efecto, se estableció un criterio regional básico preparado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que consiste en la división de la República en nueve regiones; división que para algunas instituciones es diferente en razón de las pecualiaridades de los servicios que prestan, como es el caso de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, de Aeropuertos y Servicios Auxiliares y de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

El avance de los trabajos puso de relieve las ventajas políticas, técnicas y administrativas de desconcentrar con base a la división política del país, por lo que se resolvió hacerlo por Estados. En consecuencia, el principio rector de la desconcentración es el establecimiento de unidades administrativas federales en cada entidad y sólo cuando las características del servicio o los recursos disponibles no lo permitan, se hará por región.

El avance en materia de desconcentración administrativa es el siguiente:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Educación Pública y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado implantaron unidades administrativas en la Región Noreste, con sede en Monterrey, en la Región Occidental con sede en Guadalajara y en la Región Centro con sede en Celaya, y están estableciendo unidades en la Región

Norte con sede en Torreón y en la Región Sur, con sede en Oaxaca. A la fecha, en el Sector Central, 19 dependencias se empeñan en su desconcentración.

La Secretaría de Obras Públicas ha realizado un esfuerzo importante con el establecimiento de los Centros SOP en cada capital de los Estados, que cumplen las diversas funciones de la dependencia en forma unificada.

En cuanto al Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica vigente, iniciada por el Presidente Echeverría, dotó de amplias facultades de decisión y de prestación de servicios, que anteriormente estaban centralizados, a las 16 Delegaciones administrativas que creó.

En el sector descentralizado, 26 organismos están llevando al cabo programas de desconcentración. De ellos, 21 están operando parcialmente en diversas regiones y entidades del país, y otros realizan estudios para desconcentrarse en mayor grado.

Del Sector Paraestatal destaca la desconcentración administrativa que ejecuta Aeropuertos y Servicios Auxiliares al través de la distribución de sus aeropuertos por gerencias regionales; se encuentran en operación la Occidente, con residencia en la ciudad de Guadalajara, Jal., y la Sureste, con sede en Mérida.

De esta apretada síntesis de los avances de la reforma administrativa se desprende que lograr la coordinación, la desconcentración y la racionalización de las funciones públicas han sido las tareas fundamentales. Al efecto, como se ha expresado, se han establecido amplios mecanismos de participación para alcanzar con claridad los objetivos que persiguen las dependencias y organismos del Ejecutivo Federal, hacer compatibles sus programas y proponer los cambios que sean indispensables para volver más ágil el aparato administrativo.

El régimen federal en nuestro país, iniciado hace 150 años, es ejemplo para unificar en la diversidad y en la participación; por ello está presente en el estudio y la programación de la reforma, tareas en que se reconocen las peculiaridades y participan quienes habrán de llevarlas al cabo directamente. En tal forma se asume, en todos los niveles y en todos los ámbitos, la responsabilidad que a todos atañe de mejorar la administración pública.

Sólo la toma de conciencia generalizada y el ejercicio de una franca autocrítica a todos los niveles permiten superar las actitudes tradicionalistas de autoconservación y autocomplacencia, resistencia al cambio y otros obstáculos a la reforma administrativa.

En suma, la reforma administrativa del Gobierno Federal está propiciando, fundamentalmente, un acercamiento de la administración a los ciudadanos, una prestación humana y eficien-

te de los servicios y un cambio en la actitud mental y en la conducta personal de los ciudadanos y de las autoridades.

La reforma administrativa mexicana, conjugada con otras fundamentales de índole política, económica, social y cultural, contribuye a incrementar la democratización de la acción pública, al fortalecimiento de las libertades ciudadanas y la superación de obstáculos tradicionales, como la lentitud, la excesiva concentración y la multiplicidad de trámites innecesarios en materia administrativa.

La administración pública debe estar en aptitud de asegurar al Ejecutivo Federal los medios necesarios para cumplir los objetivos permanentes y los programas que le señale, y al mismo tiempo debe crear y fortalecer mecanismos institucionales que, después de la elección popular, aseguren la participación de los sectores sociales en las decisiones que les atañen, y en la vigilancia de su implantación de manera competente, honrada y sin excesos del poder.

Como ha dicho el Secretario de la Presidencia, se ha procurado lograr la correspondencia entre el desarrollo administrativo y el político, así como entre el económico y el social, de manera que, a la madurez del sistema republicano federal, coresponda la madurez de las instituciones administrativas, y que esto propicie compartir equitativamente los beneficios económicos. De esta manera se concibe a la administración como parte integrante y vital del sistema democrático y como agente activo en la provisión de instrumentos para cumplir los objetivos sociales.

Sin embargo, existen limitaciones y obstáculos que se imponen a este proceso.

Desequilibrios estructurales originados en las diferencias técnicas y de recursos entre las dependencias y entre los niveles de gobierno, hacen que las estructuras más atrasadas tengan menos acceso a los medios de modernización.

El presidente Echeverría para hacer frente a esta situación ha señalado como objetivos, los siguientes: reorientar y corregir el rumbo del crecimiento económico, de suerte que éste favorezca al mejoramiento constante del nivel de vida del pueblo, especialmente en las zonas rurales, al través de la modernización de las políticas agraria y agrícola; fortalecer las finanzas públicas; racionalizar el desarrollo industrial y el uso de los recursos financieros, orientándolos hacia un crecimiento equilibrado, sectorial y regionalmente, y reordenar las transacciones económicas internacionales del país, tratando de conseguir una situación más equitativa e independiente.

La conmemoración del "Año del Federalismo" coincide con una política presidencial de descentralización en todos los órdenes, de reiteración de confianza en los Estados miembros de la Federación y de insistencia en la corresponsabilidad y la participación.

Es, así, plausible el esfuerzo de la comunidad del Estado de México por su engrandecimiento, mismo que no pierde de vista el imperativo de compartir con todos los sectores los beneficios del desarrollo, y de comprender que ese desarrollo está condicionado al de la nación entera.

La responsabilidad de las medidas para enfrentarse a los desequilibrios que aún subsisten, no es de un sólo hombre, ni de un nivel de gobierno, ni de un grupo; sino de todos los sectores sociales, de las diversas administraciones municipales, estatales y federal, y de cada uno de los mexicanos.

En la Búsqueda de Medios Administrativos para el Desarrollo Regional Balanceado

INTRODUCCION:

Lic. ADALBERTO SALDAÑA HARLOW

Tomado de su libro "Desarrollo Urbano y Regional".

México ha sufrido de un crecimiento económico excesivamente desbalanceado, que ha concentrado la producción industrial moderna en unos cuantos centros urbanos, y la producción agrícola moderna en unas cuantas regiones. En contraste radical la mayoría de las áreas rurales tienen grandes sectores tradicionales de la agricultura con muy baja productividad y la mayoría de los centros urbanos tienen poco más que un somnoliento comercio y otros servicios. La gran masa de la población no se ha beneficiado considerablemente del crecimiento económico; cerca de la mitad todavía vive en las áreas y grandes números de emigrantes a los centros urbanos constituyen una población marginal. En ambos casos el sub-empleo (producto de ocupaciones de muy bajas tasas de productividad y o del empleo temporal) es generalizado. (1)

El gobierno mexicano ha declarado persistentemente su intención de corregir esta injusta situación, promoviendo el crecimiento económico de las regiones atrasadas, y ha dirigido sus acciones a este efecto. La redistribución se ha convertido en un objetivo principal en términos políticos y económicos. (2)

1. Desarrollo desigual de México: 1900-1960; k. al- Albrechsten, R. Domínguez y D. Muyayama. Centro de Estudios Económicos y Demográficos. El Colegio de México, 1970. (mimeografiado) The mexican revolution: Federal espeditures and Social Change since 1910; James Wilkie' University of California Press. Berkeley and los Angeles. 1970. p. 246-257.The Politics of Mexico's Development. Roger D. Hansen, Jonh Hopkins Press Baltimore, 1971, capítulo 4.

2. Todos en México, Reuniones Nacionales de Estudio para el Desarrollo Regional, Declaraciones del Presidente de México: licenciado Luis EcheverríaAlvarez, 1970, p. 132 y 166. Excelsior sept. 8, 1972, declaración del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Hugo B. Margáin, apuntando que el 50 por ciento del PNB es detentado por el 10 por ciento superior de la población, y la necesidad de evitar un desajuste que afectara la estabilidad social política y económica del país. En la misma línea del Ministro del Patrimonio Nacional, Horacio Flores de la Peña, (sept. 7), el Ministro de Obras Públicas, L. Bracamontes (sept. 21), y los secretarios de Hacienda, Presidencia y Recursos Hidráulicos entre otros, han efectuado declaraciones todas intermitentemente por muchos años, la intensificación reciente de la intención nunca se ha hecho tan pública. Esto constituye una situación única, pues siendo tan explícitas representan una carga política a menos que se tomen medidas radicales para corregir el desequilibrio en la distribución.

Pero para obtener este crecimiento económico general, es necesario lograr un desarrollo económico que requiere modernización social y política. Para promover el desarrollo económico, el gobierno puede realizar varias actividades.

I) Extracción de recursos.

II) Asignación o inversión de recursos (extraidos-créditos-financiamiento deficitario).

—Obras públicas.

—Servicios (que incluyen crédito y asistencia técnica).

III) Administración de recursos que determina el costo de la extracción y de la asignación, a manera de que entre más eficiente la administración, quedan más recursos para la inversión de capital.

IV) Orientación y dirección de recursos del sector privado moderno por medio de algún tipo de planeación indicativa.

V) Movilización de recursos sin uso o sub-utilizados, que se refieran particularmente al sector tradicional. El desarrollo de la comunidad a través de la participación y de la administración del desarrollo en términos de respuesta a oportunidades, son ejemplos típicos. Realización de objetivos y multiplicación de las respuestas constituyen los dos tipos principales de actividades.

Cada una de las actividades mencionadas, implican una inversión, y lógicamente el gobierno debe invertir en aquellas que tienen el mayor efecto reproductivo en términos sociales, orientado hacia la obtención de objetivos bien definidos y aceptados.

La prioridad y combinación en la ejecución de estas actividades debe maximizar el desarrollo económico de las regiones rezagadas. Esto constituye la decisión política-económica.

La decisión política-administrativa reside en decidir las mejores formas para llevar a cabo las actividades o funciones escogidas, o sea los procesos y técnicas (administración del desarrollo y estilos de dirección, análisis de sistema y costo beneficio). Esta decisión ha de considerar las características sociales y antropológicas de la población que lleva a cabo el proceso, para lograr que concuerden. El paso complementario radica en seleccionar la organización administrativa para llevar a cabo sus procesos, las instituciones, agentes o aparatos. Tanto los procesos como las organizaciones representan no solamente decisiones administrativas, sino también políti-

cas dado que éstas influencias y son influenciados por los valores y operación del sistema político.

Por lo tanto, el sistema político refuerza o se convierte en un obstáculo para el contenido de las decisiones económicas y para los medios y formas administrativas de implementación de las decisiones, que deben ser tomadas para lograr el desarrollo económico, por lo que debe buscarse que las políticas públicas y el desarrollo político se refuercen mutuamente. (3)

El desempeño del gobierno mexicano para promover el desarrollo económico de las regiones atrasadas no ha sido satisfactorio, debido a que no ha encontrado la forma adecuada para lograrlo.

CENTRALIZACION DEI GOBIERNO FEDERAL

1. Programas Federales.

La centralización fue una fuerza política para la integración nacional después de la Revolución, con el propósito de obtener todas las lealtades en todos los Estados. El sistema político ha probado su fuerza a través del tiempo, por lo que ahora es necesario que responda a las necesidades económicas y administrativas del país para efecto de los objetivos políticos de distribución y participación. Si antes eran defendibles la descentralización de la toma de decisión y del control de gastos, sobre la base de requerimientos de coordinación administrativa, ahora la coordinación de los municipios y de los estados con el gobierno federal requiere la descentralización, como se mostrará a continuación.

La gran mayoría de todos los ingresos públicos que se obtienen en todo el país, está constituida por impuestos federales. Esto le ha permitido al gobierno central desarrollar una capacidad, de realización de objetivos, que si bien no es muy eficiente, es sin embargo razonable. Esta capacidad es mucho mayor que la que han podido establecer los estados, con los escasos fondos que les son dejados, lo que refuerza un círculo vicioso. El gobierno federal, conociendo que no existen organizaciones administrativas locales apropiadas para ejecutar las políticas públicas, ha centralizado sus inversiones a través de las diversas Secretarías y Agencias Federales. Este enfoque sectorial para el desarrollo regional, ha sido llevado a cabo hasta ahora principalmente a través de los programas federales.

3. The political Basis of Economic Development, Robert Holt and John E. Turner, Princeton, 1966, D. Van Nostrand Co. Inc., p. 292.

Estos programas federales constituyen un instrumento con muchas debilidades, (4) dado que han creado unas burocracias centrales excesivas que absorben una alta proporción de los recursos disponibles, al mismo tiempo que tienen una limitada capacidad de realización de objetivos, debido a su inflexibilidad. El centro de decisión se encuentra agobiado de trabajo, y frecuentemente carece de la información necesaria para seleccionar los proyectos más convenientes. La información es excesivamente agregada, y no en forma diferenciada como se requiere. La administración de los programas no cuenta con los efectos de retroacción necesarios para reajustar, y tiene mentalidad distante y de extraño. Esto permite un comportamiento en el que no se busca maximizar sino que es conformista, teniendo como principal objetivo de la burocracia su propia subsistencia, más que la realización de los objetivos encomendados.

2. Agencias federales.

La Secretarías han establecido agencias en la mayoría de los Estados, que tienen de empleados a funcionarios menores con poca voz en sus propios ministerios, debido a que los programas federales se operan localmente con una buena medida de independencia de estas agencias. De esta forma, las Agencias no han operado como los mecanismos correctivos con el conocimiento local, que le diera un sentido de pemanencia a la presencia sectorial de las Secretarías, puesto que los programas federales previos eran temporales e inestables. Las Agencias se encuentran con un escaso e incompetente personal, un presupuesto insignificante, y sin poder de decisión, por lo que refieren todos los problemas a niveles superiores, en lugar de convertirse en un medio para la descentralización del poder de decisión, que ajuste según la localidad, las políticas y los programas federales.

3. Impacto en el Estado.

a) Dependencia.

Los Estados dependen del gobierno federal para la realización de un gran número de obras públicas y la operación de muchos servicios, en educación, salubridad, turismo, agricultura, eléctrificación, caminos, comunicaciones y a veces hasta obras de drenaje y agua potable. Un ejemplo poco común, como el Estado de México, que tiene el más alto presupuesto, $ 1,251 millones de pesos en 1972, (más que la suma de los presupuestos de los dos estados siguientes) puede servir como el límite extremo para propósitos descriptivos. Debido a sus recursos, el Estado ha desa-

4. Comisión Económica para la América Latina (CEPAL): Administración de la planificación Sectorial, St. Ecla-conf. 30-L.8 feb. 1961.

rrollado una administración pública razonable, y el gobierno federal opera menos proyectos e invierte menos recursos, pensando en que el Estado puede enfrentarse por sí mismo a la mayoría de los problemas, y por consideraciones redistributivas. Sin embargo en el Estado, la Secretaría de Educación Pública, por ejemplo, opera el 40%de las escuelas primarias y secundarias. (5)

La fuerte dependencia ha promovido hasta la fecha, y por muchos años pasados, una actitud derrotista y la incapacidad de resolver los problemas locales, y su contraparte de paternalismo, esperando que el gobierno federal venga a resolvérselos. Sólo la conciencia de que el gobierno central no puede hacer ni dar en términos suficientes, ha empujado a los gobiernos estatales a desarrollar sus capacidades administrativas y de consecución de objetivos, pero dentro de las limitaciones de la escasez de recursos. Esto ha representado un círculo vicioso para los gobiernos estatales y Municipales: su débil administración pública no les ha permitido obtener más recursos a través de reformas fiscales, y para obtener fondos federales para ejecutar proyectos, pero por otro lado, si no se obtienen recursos y se aprende haciendo, nunca desarrollarán su capacidad administrativa.

b) Incertidumbre y limitaciones de la planeación. La dependencia de los Estados en las acciones y programas del gobierno federal dificultan la determinación de la mejor asignación interna de sus propios recursos, debido a que si empiezan un programa, el gobierno federal puede no proporcionarla especialmente, a las gentes que se encuentren a cargo de la implementación.

Esto se puede apreciar especialmente en los cambios sexenales, pero también durante el transcurso de los mismos sexenios. La administración pública mexicana se caracteriza por cambio radicales en las políticas públicas, no tanto como un resultado de una flexibilidad positiva de adaptación a circunstancias cambiantes, sino más bien como un resultado de presiones políticas de muy corto plazo. Aunque esto podría proporcionar oportunidades para la experimentación de políticas y de medios administrativos, sin embargo en realidad, representan tan sólo un desperdicio en cuanto a que no son llevados a cabo con esta mentalidad, y la experiencia no se deja

5. Primer Informe de Gobierno. Estado de México 1971, acción complementaria que se requiere en la misma área. El problema reside en que las acciones de las Secretarías son en alta medida imprevisibles, toda vez que carecen regularmente de políticas a largo plazo que pudieran darle continuidad a su acción. Si los objetivos generales no cambian considerablemente, las formas y los medios de obtenerlos varía bastante, de acuerdo especialmente, a las gentes que se encuentran a cargo de la implementación.

como una herencia documental en comentarios escritos o en libros, sino que consiste por el contrario, de experiencias muy personales, que los participantes en las acciones se llevan consigo cuando cambian de trabajo. Existe muy poco aprendizaje y tradición institucional y cada nueva administración personal quieren empezar de nuevo, olvidándose de los existentes. Métodos y resultados pasados son escarnecidos y rechazados, por lo que se aprende poco de lo usado y de lo pasado.

Los gobiernos de los estados por lo tanto, no pueden utilizar la planeación como una actividad que reduzca la incertidumbre debido a que se piensa que no tiene mucho propósito en un contexto que promueve la incertidumbre organizada. Esto tiene consecuencias negativas no sólo en la racionalización y programación de las inversiones estatales, sino que también en aquellas del sector privado, que tienen que lidiar con dos niveles de incertidumbre: el federal y el estatal. Por supuesto que estas condiciones no proporcionan un ambiente que estimule la inversión y la empresa privada.

c) Pobre coordinación.

Es común encontrar programas federales y estatales en el mismo sector, trabajando paralelamente en lugar de usarse en forma complementaria. Las Agencias federales que se pretendió se convirtieran en órganos de coordinación, han tenido una vida tan inútil, que en el Estado de México se han realizado esfuerzos para revitalizarlos a través de la unión de las funciones de la Agencia con las de la Dirección local del gobierno estatal, para que el mismo funcionario público las encabece mutuamente. (6) Aún cuando ha significado una clara mejoría a la situación anterior, no es suficiente debido a que aún existe una gran diferencia entre el agente federal y la Secretaría. Pero si la coordinación es doble en relación con las acciones federal y estatal en el mismo sector o se agudiza cuando se toman los programas que requieren acción intersectorial por parte de una combinación de varias Secretarías. Generalmente no existen mecanismos para hacerlo, por lo que todo se deja a que dependa de los contactos personales. Comités intersecretariales podrían realizar mucho en favor de la coordinación, pero con la conciencia de que para coordinar los programas de las Secretarías con los Estados, deben ser las Agencias las que dirijan la acción en el campo de la descentralización del poder de decisión menor, aun con instrumentos descentralizados, aunque bien se. sabe que el más elevado poder de división quedaría en el centro, pero se descentralizaría la implementación.

6. Primer Informe de Gobierno. Estado de México, 1971.

d) Ausencia de identificación y adecuación a las necesidades locales.

Dado que el personal para realizar las obras públicas u operar los servicios se envía desde el centro, su principal lealtad es hacia su dependencia, y como además son transferidos de estado a estado, desarrollan una falta de identificación con los problemas locales, por lo que no se encuentran motivados a realizar grandes esfuerzos para la consecución de objetivos y obras. Las localidades no significan mucho para ellos, por lo que no se preocupan de adecuar la acción de la Secretaría a los problemas, apareciendo un enfoque muy burocrático de conformismo y de supervivencia.

Generalmente las decisiones en las Secretarías se toman con muy escasa información, y en una actitud de producción en serie. Por ejemplo, carreteras y caminos siguen un proceso fijo de estudio e implementación, que se diferencia muy poco en relación con lugares en los que son construidos, en especificaciones técnicas y en patrones. Existen muchas carreteras, hospitales y escuelas con un uso muy limitado mientras que en lugares donde hay una mayor demanda para éstos no se encuentran o no tienen la capacidad de servicio suficiente.

e) Duplicación de burocracias.

El aparato burocrático del gobierno federal ha crecido fuera de proporción debido a la tendencia centralizadora, aunque recientemente las burocracias estatales han empezado a desarrollarse en alguna medida. Mantener las dos administraciones públicas hombro a hombro significa que la administración de los recursos toma una porción considerable de los recursos totales, dejando escasos remanentes para la inversión por lo que se muestra como un planteamiento ineficiente. El gobierno federal debería prestar servicios complementarios y de soporte a los gobiernos estatales en lugar de mantener organizaciones administrativas competitivas para las mismas funciones. El contexto institucional no se ha desarrollado en respuesta a las nuevas demandas: esta rígidez y obsolencia es un factor que debe ser tratado en proceso constante de reforma administrativa y no solamente a través de cambios radicales en un momento determinado. (7)

f) Aspecto político.

La decisión de como distribuir los recursos entre los Estados que llevan a cabo las Secretarías federales son claramente políticas, y se toman generalmente por el Secretario con la aprobación del Presidente de la República. Sin embargo, estas decisiones no son finales y pueden rea-

7. Development Plannin and Lessons of esperience, Albert Waterston, John Hopkins Press, Baltimore, 1969, capítulo 8.

justarse, se consideran dos factores: uno político nacional correspondiente a la prioridad de las inversiones y la influencia política que los gobernadores de los Estados pueden ejercer, o la preferencia especial del Presidente, Secretario o algún otro funcionario prominente en favor de determinado Estado. Este proceso muestra la fuerza de las relaciones personales y no Institucionales, afectando claramente el producto final.

g) Resultado.

El contexto institucional existente y los procesos seguidos ocacionan gran desperdicio de recursos, a través de la absorción por parte de la administración de los recursos, y en relación con los resultados de la reducida inversión. La expericiencia de los últimos veinte años ha mostrado no sólo la ineficiencia, sino también la inefectividad de este enfoque para promover el desarrollo económico balanceado entre las regiones. Por el contrario debido a la operación del sistema político, se favorece muchas veces a los Estados más ricos, quienes tienen una mayor importancia política, que les permite a sus gobernadores una mayor influencia, así como por la característica de contar con una más grande capacidad de elaboración de proyectos, con lo cual pueden presionar al gobierno federal en relación con mayores oportunidades de inversión; los Estados más pobres se quedan con menos estudios para encauzar recursos dentro de sus territorios, y sus gobernadores tienen poco peso político para lograr captar una mayor proporción de las inversiones federales.

La experiencia ha mostrado la falta de éxito de buscar utilizar instrumentos y procesos centralistas para descentralizar la actividad y el crecimiento económico, especialmente cuando el esfuerzo ha sido sectorial y desagregado. Resulta irónica que para efectos del desarrollo económico balanceado se intenten formas centralizantes con objetivos sectoriales, que resultan necesariamente parciales y desbalanceados.

4. Proposición.

Parece inevitable descentralizar la acción y los recursos, y cambiar el enfoque sectorial a uno de desarrollo por sectores unidos, **en el que los sectores se complementen y refuercen mutuamente,** si queremos mejorar el funcionamiento del gobierno para obtener un desarrollo económico balanceado. Las presiones políticas para la distribución y la participación exigen descentralización, que permitirá la articulación de intereses, facilitando el acceso a la información y el conocimiento, una más poderosa motivación, mejores comunicaciones y un aumento en la solidaridad de la comunidad. La participación hace posible un mejor entendimiento de los propósitos de los programas gubernamentales, y una lealtad a sus procesos. Aunque previamente se ha congelado

por ausencia de un liderazgo con imaginación, (8) la capacidad del sistema político para responder a las demandas sociales, ahora se busca ponera prueba la capacidad distributiva.

II. PLANEACION Y ACCION REGIONAL: EXPERIENCIAS (o)

Si resulta una condición necesaria para nuestro objetivo la descentralización de la acción y los recursos, , así como tomar un enfoque global, sin embargo no es esto suficiente como lo muestran las experiencias siguientes. El gobierno mexicano está consciente que el contexto organizacional presente no es adecuado para desarrollar el desarrollo económico balanceado del país.

1. Agrupación de Estados.

Los planes interestatales representan un esfuerzo de elaborar instrumentos para el desarrollo regional. El plan del Sureste de 1962 que comprendía Chiapas, Tabasco y Oaxaca; y el plan de Yucatán de 1960 que comprendía Campeche, Quintana Roo y Yucatán. Se esperaba que se lograran las prioridades regionales más fácilmente de esta forma. Se le solicitó a la Secretaría de la Presidencia la coordinación de las acciones de los Estados con la federación, así como las actividades de las diversas dependencias que también participaran. La esperanza radicaba en que la coordinación regional de las políticas de los Secretarios de Estado se convertirían en el primer paso hacia la coordinación de todas las políticas al nivel nacional.

Los planes interestatales se elaboraron en la Dirección de Planeación de la Secretaría de la Presidencia e influenciaron la iniciativa legislativa para la creación de la Comisión Nacional de Planeación, que nunca fue aprobada.

Estos planes tampoco fueron implementados debido a las dificultades políticas y administrativas que aparecieron en ese proceso, pero la lección que proporcionaron fue, que no podía despreciarse la sensibilidad política de los gobiernos estatales, sino que debía proporcionársele toda la consideración debida. No es operante considerar los gobiernos estatales tan sólo como burocracias sino un pensamiento político propio para perseguir sus intereses.

2. Desarrollos de Cuencas Hidrológicas.

Estas han representado un esfuerzo serio del gobierno federal, quien creó comisiones eje-

* Esta sección utiliza parcialmente el análisis desarrollado en la "La Reforma Administrativa en los Estados", en el libro 10 años de planificación y Administración Pública en México, Ignacio Pichardo P., Instituto de Administración Pública.

cutivas para operar en las cuencas hidrológicas, con el propósito de llevar adelante proyectos de descentralización regional que se beneficiarán en la riqueza natural de estas cuencas, una vez pudieran hacerse las obras públicas de infraestructura en presas, sistema de irrigación de conservación del suelo, caminos, electrificación, escuelas, programas de salud, y otras tan variables como la investigación de semillas y promoción de la engorda de aves y ganado. (9)

Las comisiones se establecieron en una forma similar a la de agencias públicas descentralizadas para trabajar sobre programas específicos que no caían claramente dentro de los departamentos gubernamentales. Sin embargo, eran responsables a la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Las comisiones fueron un instrumento administrativo para encauzar grandes inversiones en unas cuantas regiones aisladas del país con el propósito de aumentar los productos agrícolas y de generar eléctricidad para la promoción del establecimiento de industria, utilizando el modelo típico de establecer un capital de infraestructura social en exceso de la demanda para invitar la inversión privada. De esta forma se esperaba que proporcionara un desarrollo global a esas regiones a través de una considerable y estratégica inversión que cambiara completamente el panorama, proporcionando un gran centro de crecimiento con las facilidades adecuadas de transportación y comunicación para absorberlas a la corriente de la vida económica del país.

Un total de ocho comisiones fueron establecidas entre 1947 y 1960.

Una de las principales características de las cuencas hidrológicas en que en muchos casos, comprende varios Estados o partes de ellos, para coordinar las actividades de las distintas Secretarías, en algunos casos las comisiones tuvieron la autoridad sobre todas las inversiones por parte de estas Secretarías, y parte por parte de los Estados, en equallas regiones específicas en las que operaba (particularmente en un caso, en donde por un período de tiempo un prestigiado ex-Presidente encabezaba la expectativa) pero en general estaban obligadas a estimular la cooperación de los departamentos de gobierno, tanto al nivel federal como al estatal debido a que no podían enforzar su autoridad para lograr la realización de dichas inversiones.

El Proyecto del Papaloapan ha sido el más importante de todos, (10) y aunque se le dió un apoyo fuera de lo común a su inicio, aún no ha sido completado y sobrevive con un peque-

9. Desarrollo económico regional. David Barkin y Thimothy King, Siglo XXI Editores, S.A., México, 1970, The Paploapan Project Thomas T. Poleman, Stanford University Press, California, 1964.

10. Thomas T. Poleman, op. Cit.

ño presupuesto menor a la quinta parte de su presupuesto más grande, que es apenas suficiente para conservar las obras realizadas, pero no para ampliarlas ni efectuar nuevas. Se le ha juzgado como "un monumento a la inhabilidad del gobierno mexicano para planear de una administración a la siguiente, y un ejemplo perfecto de proyectismo que significa la tendencia a proclamar la intensión de llevar adelante grandes proyectos, al mismo tiempo de fracasar en una exitosa realización. El proyecto ha contribuido en algo al desarrollo económico de México. Pero en relación con el objetivo de descentralización regional el resultado final ha sido desalentador". (11) Después de más de 20 años y de grandes inversiones, todos los desarrollos de cuencas hidrológicas han tenido un efecto muy limitado en la descentralización de la actividad económica, y las desigualdades persisten casi tan grandes como antes.

El enfoque se ha basado en la agricultura, misma que no ha estimulado el establecimiento de la industria, por lo que se han convertido en centros de crecimiento sectorial pero no plurisectorial. Este desajuste aunado a los escasos efectos de encadenamiento de la agricultura, han sido desincentivos para el éxito de los proyectos. En la misma forma la organización administrativa usada para la descentralización no ha sido aprobada efectiva debido a que se ha tratado de una obra del gobierno federal principalmente, y no de los Estados, provocando el rechazo de los gobiernos locales de estos proyectos, que se encuentran fuera de su control, y a veces compitiendo con él. Además, el fracaso del comportamiento de respuesta a las oportunidades de los grupos clientes señala la inadecuada calidad de la administración del desarrollo.

3. Regionalización.

Han existido varios esfuerzos en México para dividir el país en divisiones geográficas (12) regionales, algunos de ellos basados en términos sofisticados económicos, ecológicos, políticos y sociales. Uno de estos ha dividido el país en ocho grandes zonas y más de cien regiones económicas. (13) Diferentes departamentos del gobierno federal también usan sistemas regionales para propósitos específicos en relación a los recursos naturales, comunicaciones, y trabajos de irrigación. Pero dichas decisiones sobre el papel carecen de una base permanente de agregación, y las organizaciones administrativas establecidas para trabajar en ellas son temporales y no permiten una cohesión institucional que haga posible un esfuerzo sostenido para corregir los desajustes

11. David Barkin y Timothy King, op. Cit., p. 103-104.

12. Ensayo Análitico Metodológico de planeación Interregional en México, Ricardo Carrillo Arronte.

13. Un trabajo de Angel Bassols.

regionales. También el problema de coordinación de actividades de distintas Secretarías es muy difícil de salvar debido a la falta de un centro de decisión con poder para reforzar las actividades requeridas a las Secretarías en el campo, en lugar de actuar restringidamente por la organización central. Los planes regionales se usan frecuentemente como instrumentos de implementación de las decisiones centrales, pero no adquieren el poder de reajustar los planes. No existe una real descentralización de decisiones debido al temor de la pérdida del poder político por el centro.

4. Conclusión.

Los esfuerzos anteriores para promover el desarrollo económico balanceado a través de mecanismos regionales han claramente fracasado, principalmente porque no han sido sistemas operativos, dado que dichos esquemas de regionalización no pueden sustituir la organización administrativa que corresponde a la división política del país. Aún cuando proporcionen útil información. Es la misma organización de las entidades federativas las que tienen las características de estabilidad y permanencia, así como el poder de decisión e implementación para convertirse en el instrumendo adecuado del desarrollo regional. Además, éstas tienen el conocimiento de las necedidades y deseos locales a un grado mayor, así como la motivación para buscar responder a ellos.

Sin embargo la división política de México muestra dos niveles. Primero 31 Estados, un Territorio y el Distrito Federal. Cada Estado se divide en Municipios, considerados como las células primarias de Gobierno, y diseñados políticamente para covertirse en las comunidades ideales en la tradición francesa y americana, que garantizarían la democracia.

Nuestro ejemplo del Estado de México, se divide en 121 Municipios de distinto tamaño, población, recursos y caracteristcias rurales o urbanas. Tanto el Municipio como el Estado han sido intermitentemente considerados por muchos años como el instrumento adecuado, por distintas personas, pero exclusivamente sobre la base de consideraciones políticas. Sólo recientemente han llevado a cabo mayores esfuerzos para analizar explícitamente el Municipio y el Estado como unidades económicas. (14) (15) Los políticos siempre han ensalsado al Municipio como "la célula básica que genera e integra el organismo nacional", y declarado que todos los esfuerzos

14. Ignacio Pichardo Pagaza, el Municipio como Fuerza de Desarrollo, 1970, op. cit., p. 142.

15. Ignacio Pichardo Pagaza, La Reforma Administrativa en los Estados, 1971, po. cit., p.p. 159.

deben hacerse para su fortalecimiento, mismo que fortalecerá la nación, aun cuando muy pocos esfuerzos serios se hayan materializado. El Estado de México ha empezado la política correcta permitiendo progresivamente que los Municipios se queden con mayores montos de los recursos públicos recolectados, de 100 millones de pesos en 1969 a 300 millones de pesos en 1972, (16) así como proporcionándoles una asistencia técnica elemental para capacitar el personal Municipal, con especial énfasis en las tesorerías, particularmente para convertirlos en sujetos de crédito. En 1972 los Municipios obtuvieron financiamiento por 39 millones de pesos para pequeñas obras públicas. (17) Las cifras señaladas, sin embargo, muestran todavía la limitación de la capacidad de la mayoría de los Municipios. Es muy probable que la desilusión con el Municipio aumente, debido a lo difícil que resulta la consideración de su fortalecimiento, cuando el Estado es débil.

Se nota inmediatamente que lo primero que debe adquirir la administración pública estatal es una capacidad de realización, toda vez que resulta poco razonable esperarle de todos y cada uno de los Municipios, tomando en cuenta sus recursos limitados, además de la innecesaria duplicación.

5. Proposición.

La adecuada secuencia para el desarrollo regional balanceado a través de la descentralización de la actividad económica, reside en reforzar primero el Estado y después el Municipio. Cualquier otra fórmula resulta inoperable, dado que los Estados no pueden proporcionar a los Municipios lo que ellos mismos carecen.

Por lo tanto, la descentralización de la actividad económica a través de las inversiones públicas, requiere tomar como base la división geográfica del país en Estados; y los Estados deben ser tomados en manera individual para evitar las experiencias anteriores de fricción.

La organización administrativa de los Estados se convertirá en el instrumento de desarrollo regional y organizará un esfuerzo integrado en todos los sectores con el gobierno federal.

Resulta interesante notar que los más recientes esfuerzos del Presidente de la República parecen dirigirse a esta mentalidad. En los últimos meses de 1972, y el primero de 1973, diferentes gobiernos estatales se preparaban a sacar candidatos para las elecciones siguientes, y los consecuentes cambios en los gobiernos estatales, cuando el Ejecutivo tomó una decisión política

16

17. Segundo Informe de Gobierno, op. cit., pp. 26 y 63.

inusitada. En cada caso (de cuatro) un un alto y joven funcionario trabajando en el gobierno federal en posiciones prestigiadas (dos sub-Secretarios, el Líder de la Cámara de Diputados y el Procurador) fueron elegidos como candidatos oficiales. Si ya era poco usual el tener a estos jóvenes funcionarios (entre 30 y 36 años), en tan altas posiciones, el desarrollo consecuente muestra una medida prometida para fortalecer los gobiernos estatales a través de reforzar sus líderes con personas enérgicas, capaces, ambiciosas, y con fuerza política, con todas las conexiones adecuadas y el conocimiento de la operación del gobierno federal.

Lo anterior parece ser un importante enfoque político en la búsqueda de movimiento drásticos para promover el desarrollo regional balanceado, que debe ser seguido, de cerca para ver cuales son los resultados que traiga consigo. Pero también viene a mostrar que existe una ausencia de mecanismos demostrativos operativos, dado que los existentes han defraudado. Esto debe señalar que los nuevos gobernadores, escogidos como personas políticas, necesitarán encontrar los sistemas operativos que les permitan convertir la voluntad en acción y resultados. Esta nueva fuerza política será vigorosa, pero de todos modos requerirá la creación de canales administrativos para cambiar el producto del desarrollo.

III. EL ESTADO COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO.

1. La Capacidad de consecución de objetivos.

Esta requiere la habilidad para planear y programar inversiones, para elaborar estudios de factibilidad, para operar e implementar los programas, y evaluar sus resultados: que tanto promueven el objetivo buscado por por las inversiones. Se requieren tanto una capacidad técnica, como una administrativa, comprendiendo muchas habilidades. Los Estados necesitan la asistencia técnica del gobierno federal para establecer programas de entrenamiento para su personal, el que probablemente debe ser llevado a cabo en etapas de acuerdo con las áreas, técnicos federales deben enviarse a vivir por algún tiempo en los Estados, mientras que los elementos estatales más prometedores podrían enviarse a las agencias del gobierno federal para un entrenamiento adicional. Un enfoque de creación de instituciones (18) parece necesario para convertir la administración pública estatal en el instrumento requerido que coordine y opere las inversiones públicas. Pero también son esenciales las reformas impositivas locales para aumentar la capacidad de extracción y encauzar más recursos al desarrollo. Mientras que el gobierno federal debe llevar a cabo una reforma decisiva redistribuyendo los ingresos públicos en forma que los Estados se queden con una

18. Some Issues in Institution Building Thery, Milton Esman, Manuscrito.

tasa mayor de la actual, de los impuestos obtenidos en su territorio. Probablemente a los Estados más pobres debe permitirseles quedarse con una tasa más alta que a los más ricos, pero todos deben contar con mayores recursos propios.

La capacidad para extraer, administrar, asignar, quitar y movilizar recursos debe ser aumentada de acuerdo a las necesidades de cada Estado en específicos momentos de tiempo. Adicionalmente, mecanismos de coordinación que puedan variar de acuerdo con las circunstancias, deben ser desarrollados.

2. Planeación.

El gobierno federal decidirá sobre las políticas nacionales a las cuales se sujetarán todos los Estados; pero estas políticas nacionales deben ser desagregadas para ver que es lo que significan en términos de cada uno de los Estados. La desagregación debe ser realizada en una base sectorial por las Secretarías, y una vez que se establezcan cuáles son los objetivos implicados, y los medios propuestos para su consecusión, entonces el gobierno estatal podrá participar con la Secretaría para el efecto de ajustar los medios a los objetivos de acuerdo a las características locales, toda vez que lo importante es la debida consecución de los goles y no simplemente seguir los procesos propuestos. Hasta los mismos objetivos podrán ser reajustados cuando parezca necesario.

El siguiente paso, consiste en que la Secretaría decida como va a implementar su programa dentro del Estado. Estos pueden ser ejecutados directamente por la Secretaría, o por la dirección sectorial correspondiente del Estado, pero en ambos casos debe existir una común delegación de la Facultad de decisión en el campo para realizar los ajustes necesarios a los programas, mismos que deben ser justificados ante el centro de decisión. La Secretaría y el Estado deben tener distintos niveles y tipos de capacidad de realización de objetivos, para diferenciar sus actividades así como para convertirse en complementarias y coadyuvantes, evitando la duplicación de canales de inversión. De esta forma la Secretaría necesitará también justificar los casos en que tomó para sí administrar e implementar un programa, dado que el nivel básico y primario debe ser generalmente delegado al Estado. Será una cuestión de negociación, que la última palabra la tome la Secretaría.

De esta manera, no existirá la decotomía simplista de centralización en la palneación y de centralización en la implementación, sino que **las Secretarías y los Estados actuarán conjuntamente y complementándose** en ambas actividades. La forma de hacer posible que los gobiernos federal y estatal se complementen, radica en llevar a cabo una labor de especialización y diferenciación

de funciones de acuerdo a la ventaja comparativa, para el efecto de que se puedan ayudar sinergéticamente al ser agregados.

Será responsabilidad de los Estados el agregar los diferentes programas sectoriales dentro de su territorio, y en esta forma convertirse en los principales mecanismos de coordinación para construir la visión global, necesaria como una base para la determinación de sus propios planes de inversión, mismos que reforzarán o complementarán algunos aspectos olvidados por la Federación y requeridos por las necesidades locales.

De esta forma se encontrarán los Estados en una posición de desarrollar su propia planeación indicativa que racionalice sus actividades y proporcione orientaciones al sector privado. Esto proporcionará el debido complemento al beneficio de la estabilidad política en el país, para disminuir la incertidumbre y aumentar las características estimulantes del contexto para la inversión.

La administración pública estatal parece, por lo tanto, podrá ofrecer los medios apropiados para la planeación y obtención de objetivos en su esfuerzo de desarrollo regional balanceado. Sin embargo lo anterior se aplica por lo que respecta al nivel de regiones estatales.

Ahora necesitamos examinar si la administración estatal es adecuada en sí misma, o se requiere una mayor especificidad de organismos el desarrollar todas las regiones dentro de un Estado y no tan sólo algunos de ellos, ayudando especialmente a los más atrasados.

3. Limitaciones del Estado en la movilización de recursos.

Movilizar recursos significa meter dentro de la corriente de la actividad económica todos los factores que no están siendo usados, como las energías, habilidades, creatividad, así como los ahorros y otros bienes de capital, y recursos naturales que se encuentren sin uso o sub-utilizados. Implica modernización masiva por medio de la cual la gente acepte tomar nuevos papeles y ocupaciones, cambiando actitudes y comportamiento. "Requiere la aceptación de estándares, el deseo de invertir y diferir consumo y la aceptacción de instrumentos para la mediación de conflictos y del liderazgo político. Un comportamiento que refuerce continuamente aspectos de conocimiento y aceptación, para poder institucionalizar el cambio, que constituye la base de la modernización". (19) **La movilización de recursos humanos para la movilización de todos los de**

19. Making Men Modern: Oh the causes and consequences of individual changes in the Developing countries, Alex Inkeles, American Journal of sociology sept. 1969, p. 43.

más recursos. Alguna proporción de inversión de capital en obras y maquinaria se requerirá para la utilización de recursos previamente desempleados, cuyo monto dependerá de cada caso, la mayor parte del capital deberá ser gastado en servicios para la inversión en recursos humanos.

El desarrollo de la comunidad ha sido el marco general para lograr que la gente participe en sus propios esfuerzos locales para el desarrollo económico.

El Estado de México ha tomado un cuidado especial de crear distintas formas de promover la participación de los habitantes locales en programas sectoriales de desarrollo, probablemente más diligentemente que en cualquier otro Estado.

a) Obras públicas.

Tres programas han sido establecidos en las áreas rurales con las siguientes características:

Operación Progreso. Opera con el propósito de construir obras públicas en programa de regeneración integral; sistemas completos de agua potables y drenaje, pavimentación de calles y avenidas, y plazas cívicas. Las obras públicas se llevan a cabo con bajas especificaciones y requieren la inversión de un determinado número de horas de trabajo por parte de todos los miembros de la comunidad. Instrumentos muy sencillos se utilizan, y muchas veces raciones de alimentos se distribuyen. Una variación ha consistido en el uso de ejércitos de trabajo, para movilizar a la gente en la participación, basado en la cooperación de elementos del Pentatlón Deportivo Militar.

Más recientemente Operación Progreso se ha convertido en el Programa Echeverría de Regeneración de Cabeceras Municipales.

El Estado proporciona la asistencia técnica a través de la Dirección de Obras Públicas, y una parte del material de construcción, mientrasque las localidades proporcionan a su vez, faenas de trabajo y materiales de construcción de la región. Utilizando 1,900 mil pesos, se lograron obras por 5 millones. (20)

La experiencia ha mostrado que es muy difícil lograr sostener un esfuerzo especialmente dado que estas organizaciones administrativas para el programa son temporales y desaparecen una vez que el proyecto concluye. Si bien han existido dificultades en la implementación y sobre todo en la manutención y reparación de este capital social, en particular por una ausencia de

20. Segundo Informe de Gobierno, op. cit. pp. 137 y 220.

definición de responsabilidades, los resultados hasta la fecha han sido bastante alentadores, y representan una posibilidad de mucho futuro para las comunidades más pobres, tanto rurales como urbanas, en las que su capital está constituido primeramente por sus reservas de mano de obra.

Operación Progreso Arquitectos, un grupo de doce damas arquitectos ha sido usado para motivar a la población de pequeños centros urbanos en áreas rurales con el propósio de trabajar en la rehabilitación de la infraestructura urbana de los mismos. Con un pequeño presupuesto para el pago de los materiales de construcción utilizados en la primera parte, y con el proyecto elaborado para drenaje, agua, calles y fachadas, los arquitectos, en un modelo del programa anterior han buscado movilizar a los habitantes para que respondan con aportaciones basadas proporcionalmente a su beneficio, con un millón cien mil pesos se llevaron a cabo obras por cuatro millones. (21)

Sin embargo la eventualidad de la organización, de nuevo no se ha mostrado como un medio de autoridad suficiente para extraer suficientes recursos a través de la respuesta de la población, la que ha requerido de esfuerzos externos para vencer la apatía, que se agudiza ante la ausencia de una presión permanente.

Colonias para campesinos, PIACEM. Un pequeño programa con el propósito de lograr que campesinos que viven dispersos se reunan para construir sus casas lado a lado, con el propósito de la obtención de servicios urbanos que no podrían lograr de otra forma. El Estado proporcionará asistencia técnica y algunos materiales de construcción, mientras que los campesinos ponen toda la mano de obra necesaria para la construcción de la casa, preparan los materiales y pagan una pequeña cantidad en efectivo por la introducción de los servicios. El gobierno invirtió tres millones de pesos para promover casas con un valor de diez millones. (22)

En los tres casos, el propósito es una movilización temporal para la construcción de un proyecto sectorial específico; la característica temporal y la ausencia de permanencia ha mostrado ser un obstáculo para estas medidas de movilización que la gente encuentra inestable. El hecho que no traigan consigo un enfoque global, así como que no traten de crear oportunidades económicas, representa que son incompletos y no motivan a la gente en una forma tan intensa

21. Segundo Informe de Gobierno, op. cit. p. 138 y p. 221.

22. Segundo Informe de Gobierno, op. cit. pp. 139 y 222.

que les permita cambiar completamente sus actitudes y comportamiento, como sería necesario para la modernización. Resulta un mecanismo efectivo para sus propósitos pero insuficiente para objetivos de mayor trascendencia.

La movilización requiere de promociones que sean autosostenibles para motivar firmemente a los habitantes y hacerlos que cambien su comportamiento. Existe una interrelación entre oportunidades y respuesta, y aquí la respuesta es baja debido a que la oportunidad es pequeña, y a veces no muy bien manejada. Cuando se ven las cantidades que representan, la impresión que queda es la de una muy baja capacidad de absorción de recursos por dicho programa. Esto significa que el gobierno no ha desarrollado mecanismos de canalización adecuados de la inversión pública hacia el sector rural, en comparación con los encontrados para las obras públicas urbanas, como son las avenidas, los corredores y los mismos desarrollos urbanos. En 1972, 622 millones de pesos se gastaron exclusivamente en áreas urbanas. (23)

Resulta mucho más fácil operar y supervisar programas que tienen un alto grado de concentración la inversión en lugares remotos; **la conclusión principal es que los mecanismos administrativos pueden reforzar la tendencia de beneficiar a la población indebida.** Lo que se requiere es la decisión política de salir en ayuda de las regiones atrasadas, y no exclusivamente proporcionarles ayuda nominal; también el diseño de mecanismos administrativos que apoyen la tendencia para poder llevar a cabo los trabajos que parecen más difíciles. Existe un problema estructural en el campo administrativo de carencia de instrumental para encauzar invesiones a las regiones pobres.. **Esta condicionante favorece tomar el camino fácil para las burocracias, y debe ser corregida.**

b) Agricultura.

Planes Rancheros: representa un planteamiento organizacional para promover el desarrollo regional a través de la participación individual. El gobierno del Estado había encontrado muy difícil encauzar inversiones estructurales hacia la agricultura que produjeran un efecto socialmente multiplicador, particularmente a través de la respuesta de los clientes. Los servicios de estensionistas han tenido éxito limitado en tanto que tratan de cambiar las costumbres y tradiciones a través de intentos esporádicos y pasajeros de enseñar nuevos hábitos y esto requiere más insumo que un pequeño período y un escaso impacto en la gente; una buena medida de las enseñanzas del extensionista se olvidan cuando éste deja el área a la vez que el período inicial representa se-

23. Segundo Informe de Gobierno, op. cit., p. 150-160 y 218-219.

rias dificultades para poder provocar un efecto de demostración para difundir y obtener la aceptación de la información.

En virtud de este contexto, el gobierno diseñó un mecanismo nuevo que tomará los líderes naturales de una región agrícola en donde se cultivara el maíz, como el principal canal para difundir la información a través de efectos de demostración, así como para insumos agrícolas como fertilizantes, semillas mejoradas, insecticidas, y finalmente, para la comercialización del producto. Los líderes naturales eran rancheros que ya habían empezado a usar más las técnicas modernas de cultivo, y que habían tenido éxito en aumentar las tasas de productividad, se les proporcionó asistencia técnica en forma masiva para usarlos como salas de exhibición y tierras experimentales para el resto de los campesinos; además se les dio el apoyo político por el Gobernador y el administrativo por los departamentos del Estado con el propósito de que acentuaran su liderazgo en la región para cambiar los métodos de producción usando la asistencia técnica proporcionada, y los créditos ofrecidos para la adquisición de los insumos agrícolas, que además fueron facilitados en su acceso.

Para los líderes naturales esto significó una oportunidad política de reafirmación, aumentando su producto obteniendo las conexiones políticas y administrativas en el gobierno, y porporcionando un servicio social a su comunidad mostrándoles el camino al resto de los productores agrícolas que no se encontraban en tan buenas condiciones.

Este enfoque ofrecio firmes oportunidades económicas y la respuesta de la población rural ha sido buena aun cuando se requiere más tiempo para apreciar los resultados completos. Sin embargo el producto se ha dupicado y aun a veces triplicado, de acuerdo a la base inicial. (24) Pero la apreciación tentativa es que un programa que ofrezca este tipo de oportunidades económicas tampoco será suficiente para traer la modernización global que se busca con el propósito de cambiar la vida de las masas rurales, puesto que de nuevo en base exclusivamente en un enfoque sectorial. Aunque parece ser más productiva que las obras públicas, debido a que representa los medios de supervivencia, y las oportunidades económicas que son bien explotadas traen consigo efectos de encadenamiento sobre las características sociales. Probablemente son preferibles buscar cambiar en manera directa e inmediata las actitudes globales anteriores, más que a través del efecto de derrama del comportamiento presente en una sola área por lo que debería reforzarse la

24. Segundo Informe de Gobierno, op. cit., pp. 115, 124, 208.

concepción de que el plan Ranchero representará una punta de lanza para traer actitudes modernas en todos los aspectos de la vida, que mejorará en eficiencia organizativa y económica.

4. Proposición

Si la administración pública estatal puede ser reforzada para adquirir la capacidad de realización requerida (siendo éste el nivel adecuadoen donde tenerla, en esta etapa de desarrollo puesto que no parece razonable que todos los municipios la adquieran). Sin embargo sus esfuerzos en el desarrollo de la comunidad a través de instrumentos sectoriales y temporales, han sido insuficientes y poco balanceados para promover el desarrollo económico regional a través de la participación, además parece claro que la movilización debe basarse en la creación de oportunidades económicas que transformen las expectativas y las oportunidades de vida (no movilización para la construcción de escuelas y plazas) y deben tener una organización administrativa permanente para proporcinoarle fuerza y estabilidad. Para el efecto de movilizar a la gente a través de la participación, resulta necesario proporcionar liderazgo y descentralizar poder político.

En instrumento administrativo para movilizar recursos necesita una base geográfica menor, por lo que puede ser distinta de la administración pública estatal, permitiendo la división entre organizaciones complementarias, de las funciones de capacidad de realización de objetivos y de movilización. Pero descentralización significará más que esto, por medio del aumento en la eficiencia de la planeación y de la realización, a través del uso del instrumento debido en la forma debida, de acuerdo a las condiciones, flexibilidad en la respuesta y reajustes sin tener que referirse a las oficinas centrales, así como coordinación en el campo.

Finalmente y tal vez lo más urgente, proporcionará una mayor oportunidad de crear mecanismos para la absorción de inversiones en las regiones rezagadas. La prueba del ácido para el sistema administrativo la constituirá los efectos distributivos del producto del desarrollo.

IV. PLANEACION Y ACCION REGIONAL: EL COMPLEMENTO A LA ORGANIZACION DEL ESTADO.

1. La división geográfica óptima para el desarrollo económico.

Encontrar una región operativa constituye un proceso difícil, dado que debe ser combinada con la organización administrativa que corresponda a la división política del país, y el instrumento tiene que funcionar eficientemente en las funciones de planeación, implementación y movilización de recursos en esa región. Si una zona independientemente de una organización administrativa permanente y de una base política, constituye una unidad inoperante de desarrollo, sin em-

bargo debe recordarse que las divisiones políticas no tuvieron en mente la eficiencia económica y social.

El Estado tiene una área geográfica demasiado grande, y su administración pública no es su ficientemente descentralizada para efectuar eficientemente más que el plan general del Estado, dejando fuera aspectos de planeación y movilización de recursos locales. El aparato de implementación puede ser bueno pero la implementación en sí puede no ser tan eficiente debido a la carencia de información y retroacción local, y de flexibildad para ajustarse a la misma.

El Municipio representa una unidad no económica en términos de área geográfica, y su capacidad admnistrativa es por lo general pequeña. Si la movilización de recursos puede probablemente obtenerse, la planeación representará duplicación excesiva, sobre una capacidad de acción muy limitada, especialmente para la mayoría de los Municipios, que son pobres y se encuentran en las áreas rurales. (25)

Tomando nuestro ejemplo del Estado de México con 121 Municipios, es aparente que ninguno de estos dos tamaños nos proporcionará la división geográfica más conveniente. **Sino que ésta se encontrará entre ambos.**

Puede asumirse que las 121 unidades en el Estado de México no son económicas individualmente en su mayoría; pero pueden establecerse uniones de varios Municipios de acuerdo a distintos criterios cualitativos y cuantitativos en respecto de factores similares de tipo demográfico, geográfico, económicos y sociales; o características pueden complementarse para la creación de unidades más económicas. Comunicaciones, población y mercados también pueden proporcionar información útil. Pero el principal criterio consiste en que es indispensable que los Municipios pobres se unan en unidades más grandes con el propósito de acelerar el desarrollo regional, debido a que ganan en economías de escala y en efectos de concatenación de determinadas funciones como son planeación y organización, que de otra forma estarían fuera de sus posibilidades económicas, les permitirá unir esfuerzos complementarios, proporcionar mayores mercados y ofertas de recursos, y constituirse en una unidad económica viable en términos geográficos para los diversos programas estatales de desarrollo. Los Municipios atrasados requieren urgentemente de toda la ayuda que se les pueda dar y en esta forma, la obtienen de otros Municipios, así como en la prestación de servicios por el Estado. Esta organización permite un efecto socialmente repro-

25. The village and Development Administration, Henry C. Hart, in Spatial Dimensions of Development Administration. James Heaphel, Duke University Press, Durham, N.C. 1971, p. 32.

ductivo mayor para cualquier inversión, tanto estatal como local.

Algunos Municipios son grandes y ricos, por lo que preferirán actuar individualmente para la promoción de su desarrollo; de estos existen sólo tres o cuatro en el Estado, pero dado el resto participan de distintos niveles de pobreza, y pueden unirse en unidades geográficas aún cuando su individualidad será garantizada, y su sensibilidad política atendida.

El número de unidades geográficas podrá consistir de diez a quince de acuerdo a las circunstancias, pero estos límites representan que se creen unidades demasiado grandes, así como tampoco un númeo excesivo de unidades, para que no haya una descentralización fuera de proporción del poder político con unidades demasiado suficientes, o un exagerado número de demandas en los servicios que el Estado se vea imposibilitado de proporcionar.

2. Condicionantes de la división política del Estado.

La división geográfica óptima para el desarrollo económico encuentra un obstáculo en la división política del Estado. No es realizable esperar una reorganización política en distintas divisiones geográficas, y tal vez esto no fuera deseable en el largo plazo, considerando que gobiernos locales no deben estar demasiado distantes de todas las partes en donde residen sus ciudadanos. Lo que parece más razonable es adaptar el enfoque a una etapa intermedia de desarrollo y organización con el propósito de la obtención de objetivos intermedios.

La autonomía Municipal no existirá antes que haya un desarrollo económico más balanceado, y los Municipios tengan un mínimo de autosuficiencia económica; el mito de la libertad Municipal, trae dependencia y pobreza. Los derechos políticos requieren independencia de las necesidades mínimas para poder ser operativos. Este es un caso típico mostrando la inflexibilidad de las instituciones y procedimientos que no responden a los cambios en las condiciones. Si las instituciones y procedimientos que no responde a los cambios en las condiciones. Si las instituciones políticas y administrativas no responden a la necesidad de un desarrollo económico balanceado, entonces será necesario idear una organización apropiada. (26)

Para poder unir varios Municipios, la experiencia de la agrupación de los Estados debe ser recordada, aunque las circunstancias son diferentes debido a que las presiones e intereses políticos al nivel Municipal son muy distintos que al nivel estatal. A pesar de eso, la sensibilidad política de cada Municipio debe ser respetada y tratada de acuerdo a las circunstancias.

26. Bureacracy and Political Developmen. Joseph La Palombara, Princeton University Press, 1963, p. 48.

3. Esfuerzos presentes en descentralización zonal.

El gobierno actual del Estado de México se ha dado cuenta de la necesidad de descentralización zonal, por lo que ha tomado varios enfoques para idear instrumentos con el propósito de coordinar y planear las actividades del Estado en zonas más grandes que la de los Municipios individuales.

a) Giras de trabajo.

Una de las características del estilo de liderazgo ha sido la de sacar el gobierno y llevarlo al pueblo a través del énfasis que existe en la necesidad de que los más altos funcionarios estatales, del Gobernador para abajo, llevando a cabo visitas continuas a localidades diferentes en el territorio del Estado. El Secretario General de Gobierno, por ejemplo, dedica todos los miércoles a giras en las áreas rurales para supervisar los programas que están en operación, así como para tomar decisiones en el campo, al constatar las condiciones locales y escuchar las demandas de los grupos e individuos de los lugares visitados. Los sábados se dedican con el mismo propósito en las regiones urbanas marginales que se encuentran en la periferia de la capital.

b) Obras públicas zonales.

El territorio del Estado se encuentra dividido en 15 zonas políticas, que eligen diputados al Congreso Estatal. El Gobernador ha solicitado la ayuda de los diputados en un programa audaz en el que los ha convertido en agentes de promoción. Los diputados pueden usar un fondo revolvente individual de hasta 80 mil pesos al año en materiales de construcción (no en efectivo) para la promoción de obras públicas en su zona política, que sean requeridas por la población local. Estos fondos son usados como estimulantes para la respuesta local que proporcione tanto materiales como efectivo para completar esas obras públicas. El efecto multiplicador de estas inversiones estatales fue de una tasa aproximada del 6 por ciento, por lo que por cada peso estatal, las localidades pusieron seis más, con una inversión de 15 millones se realizaron obras públicas hasta de 90 millones de pesos en 1972. (27) Estas consistieron en escuelas, puentes, sistemas de agua potable, mercados, plazas públicas, jardines, facilidades deportivas y reconstrucción de edificios públicos. Más de cien pequeñas obras públicas se construyeron en 1972 en el Estado de México, y aunque son consideradas principalmente como una inversión política, responden a necesidades locales.

27. Segundo Informe de Gobierno, op. cit. p. 137.

c) Cuarteles generales de trabajo.

El intento más serio en descentralización zonal, ha sido el establecimiento de centro de decisión zonales en las regiones atrasadas con mayores problemas, para planear y coordinar las accio nes del Estado, así como gestionar las demandas de la población de dichas zonas. Los funcionarios oficiales más altos han sido seleccionados para encabezar dichos centros de decisión, en donde reuniones semanales se celebran con representantes de departamentos estatales y federales, para tomar las decisiones que se requieran y controlar el desarrollo de los programas establecidos en ellas que consisten casi exclusivamente en obras y servicios de infraestructura, tanto para centros urbanos como para agrícolas. La política ha sido en general la de construir una infraestructura de capital social.

Existen tres cuarteles de trabajo en el sector rural, los que han sido "optimistamente" considerados como centros promocionales y a los cuales se les ha dado un pequeño presupuesto propio. Pero en lugar de ser promocionales, se han constituido en instrumentos de coordiación aunque en cierta manera informal. (28) Las visitas semanales de las cabezas de los cuarteles representan una forma de mecanismos de ajuste para el presente estatal en el campo, y de presión para el personal federal, cuando tienen programas trabajando.

Si bien se trata de un instrumento flexible y un poco ad hoc, existe una muy pequeña organización de apoyo. Esto ha ocasionado que las decisiones no siempre se tomen con toda la información deseable, que las instrucciones no siempre se formalicen, se implementen y supervisen. Sin embargo, las fallas han sido pequeñas en comparación con los beneficios proporcionados en la mejora de la coordinación para lo cual su estilo organizativo ha sido probablemente suficiente, pero en materia promocional ha sido lo contrario.

4.—Discontinuidad y carencia de especialización necesaria.

Todos los ejemplos previos de descentralización zonal han mostrado serias restricciones debidas a la ausencia de una organización administrativa permanente que opere esfuerzos sostenidos en desarrollo regional. Si los cuarteles generales de trabajo constituyen una medida de emergencia y transitoria, sin embargo son mecanismos que no pueden hacer más que las labores más esenciales para evitar que las áreas de emergencia se conviertan en cargas políticas. No existe un plan de desarrollo de largo plazo para promover el desarrollo económico a través de la creación de oportunida-

28. Segundo Informe de Gobierno, op. cit. p. 139.

des económicas significativas así como tampoco esfuerzos considerables para movilizar la gente en una actividad permanente para la modernización. La creación de empleo ha sido escasa y la respuesta al producto también.

5.—Proposición: Agencias multifuncionales de desarrollo zonal y una Agencia central de servicio.

En la división geográfica óptima que fue discutida previamente, existe la necesidad de una organización administrativa que pueda disminuir eficientemente y regularmente las funciones de planeación regional, coordinación y dirección y evaluación del proceso de realización de objetivos, al mismo tiempo que movilice todas las energías de la población local al dirigir la inversión y la empresa privada, de esta forma creando oportunidades económicas. Las funciones incrementales del gobierno requieren cambios en el sistema administrativo (en los procesos e instituciones) y sólo una organización paraestatal o intermedia puede tener todas las cualidades necesarias de independencia y flexibilidad, y el poder descentralizado de decisión para llevar a cabo estas funciones. (29).

Estas Agencias serán organismos administrativos descentralizados creados por el Ejecutivo del Estado.

El objetivo principal debe ser la promoción del desarrollo económico, con el propósito de que los proyectos de inversión sean elaborados para producir resultados estratégicos que simulen una respuesta en la inversión de recursos y esfuerzos por parte de la población. La realización de objetivos por si no tiene ningún sentido, si no trae consigo la creación de oportunidades económicas, mientras que la administración del desarrollo debe ser una forma, junto con un apropiado estilo de liderazgo, para producir una modernización en las actitudes y el comportamiento, mostraba en la respuesta de los clientes. (30).

Toda la filosofía debe consistir en invertir en la gente a través de su empleo productivo y de su capacitación y entrenamiento para que con sus ingresos, ellos mismos puedan pagar por sus propios servicios públicos, en lugar de pensar en proporcionarles éstos al mismo tiempo que no se les ofrece un medio para su autosostenimiento.

29. Public Enterprise and Economic Development, A H. Hanson, Routledge & Kegan, Paul Ltd., Londrés, 1965.

30. Administrativa Systems and output Measures: A Comparativa Study of land Reform, John D. Montgomery, manuscrito.

Las Agencias planearán las inversiones para el desarrollo, buscando efectos de enlace y no sólo para obras públicas visibles que si bien tienen un impacto aparente, también muchas veces tienen poco uso. Es la inversión en invisibles, en la calidad de las relaciones y el comportamiento económico, en el tipo del producto, lo que es más conveniente para llenar las necesidades de toda la población. El éxito de esta planeación regional no estará en la obtención de los objetivos previstos, sino en ser instrumentos en "empujar", proyectos, políticas y medidas que de otra forma no se hubieran podido lograr. (31). Se empezarán también actividades directamente productivas, a través de la prestación de factores de apoyo en asistencia técnica y crédito a los habitantes locales, o aún a través de empresas públicas que podrían en caso conveniente ser traspasadas a los empresarios locales en el futuro. La generación de oportunidades como una función de la organización.

La estrategia para el desarrollo económico debe abandonar el enfoque basado en las obras públicas y en el establecimiento de una infraestructura de capital social mayor a la demanda, y concentrarse en **servicios** para romper las principales condicionantes: proporcionar el servicio de crédito para la obtención de capital, la asistencia técnica para general y evaluar proyectos de inversión, el entrenamiento para la adquisición de habilidades técnicas y administrativas, la planeación indicativa para guiar los recursos y esfuerzos privados, actividades directamente productivas de tipo empresarial, servicios y de marcadeo, liderazgo político para romper situaciones injustas y aumentar la extracción pública de recursos, ideología para perseguir fines más importantes que los personales, mejora de la organización económica en todos los campos (estableciendo cooperativas y similares), rompiendo cuellos de botella en infra-estructura estratégica, tecnología y no a través del entrenamiento, trayendo especialistas, y difusión, logrando la modernización en términos de las respuestas de los ciudadanos a las oportunidades generadas tecnológicamente que permitan el aumento en la productividad. (32). Actuando como mecanismos para la evaluación tecnológica que procure una adecuación promoviendo técnicas intensivas de mano de obra, y preocupándose por las externalidades del sistema, así como por la pregunta crucial de quien se beneficia, a quien se perjudica. Trabajando con la gente en una campaña masiva de movilización basada en un por lo menos mínimo análisis psicosocial y antropológico, para modernizar a la gente en todos los aspectos de su vida, con el propósito de convertirlos económicamente eficientes, (antes de que se obtengan los niveles mínimos de vida, los factores económicos deben tener la primera prioridad; **éste es el precio de la pobreza).**

31. Albert Wterston, op. cit.

32. Technology and Civic Life, John D. Montgomery, Fortchcoming, Technology Economic Growth and Public Policy, Richard R.

Creando un contexto que refuerce el crecimiento económico en la comunidad a través de los valores culturales. (33). Todos estos pueden ser obtenidos a través de una administración del desarrollo que convierta a los burócratas en agentes de cambio, que busquen como producto los cambios en comportamiento, y que tomen la motivación como un problema administrativo, y los estilos organizacionales y de liderazgo así como la participación en el desarrollo de la comunidad, como una forma de movilizar recursos. La mayoría de estas actividades implican conocimiento y motivación para combinarlas intensivamente con trabajo, o comportamiento en un esquema de oportunidad y respuesta. Pero esto de nuevo tiene otra implicación: la inversión en capital humano; convirtiendo a la gente en agentes económicos más eficientes, directamente y a través del contexto social, organizacional e institucional. Sin embargo, deben cuidarse de considerar que la producción y la distribución son insuperables para garantizar la equidad. No se trata de que tengamos como objetivo el crecimiento sin ninguna calificación, pero el incremento del bienestar individual a través del crecimiento económico por lo que la distribución es crucial, convirtiendo el empleo productivo en el objetivo derivado. **El propósito es corregir crecimiento desbalanceado como un medio para corregir el bienestar desbalanceado entre las regiones.**

Las Agencias dirigirán y supervisarán la ejecución de los programas que realicen los departamentos del gobierno estatal, mismos que ellos sugirieron de acuerdo con las cabezas de dichos departamentos, y del Ejecutivo estatal, y tendrán el poder de decidir sobre los reajustes que deben ser realizados en el proceso de implementación, Las Agencias implicarán una organización que responda mejor a la dirección del Ejecutivo Estatal.

Para crear un mecanismo de refuerzo con las administraciones municipales y el sistema político, las Agencias planearán con su pequeño staff de profesionales de alta calidad conjuntamente con los presidentes municipales de la zona. Su sensibilidad política deberá ser tomada cuidadosamente, pero aunque fuerzas políticas deben ser usadas para reforzar los factores económicos y administrativos, las Agencias operarán como organizaciones estatales, que respondan al Gobernador y en la búsqueda de los objetivos que él mismo les señale. De esta forma las Agencias no serán dependientes del juego político de presiones para decidir las prioridades de la inversión, pero habrá mayores posibilidades de un desarrollo económico racional. Serán Agencias descentralizadas del Estado para trabajar institucionalmente para una zona compuesta por un grupo de Municipios, pero serán independientes de estos Municipios, por lo que la prioridad en las inversiones no será materia de compromiso sino que

33. Cultural Factors in Economic Growth, Thomas C. Cochran in Explorations in Enterprise, Hugh G.J. Aitken, Harvard Univ. Press, Cambridge, Mass., 1967, p. 124.

dependerá en la decisión de la Agencia, como una organización estatal. Los Presidentes Municipales participarán en las sesiones de trabajo de la Agencia, pero se les encomendará a desarrollar una capacidad administrativa mínima, a través de la creación de instituciones, (34) con el propósito de reforzar y complementar la acción de las Agencias, así como a efectuar reformas fiscales para incrementar sus ingresos y su capacidad para acciones adicionales. En estos planes necesariamente aparecerán conflictos de interés, pero mientras que los Presidentes Municipales acepten que la última palabra será dada por el gobierno estatal, puede esperarse que accedan a llevar adelante los programas. Sin embargo, predicción, prevención y dilución de los conflictos será necesario para evitar pérdida de tiempo y recursos, y no contrariar las expectativas de la gente.

Una de las características principales será la elaboración de proyectos de inversión para que el Estado pueda encauzar recursos en las zonas en las cuales, (35), como se ha mencionado, las actividades de producción directa deben tener prioridad, porque es en estas áreas y no en el establecimiento de otros servicios o infraestructura o remodelación de casas y plazas e iglesias donde se encontrarán los medios para alcanzar el desarrollo económico. Las Agencias serán el instrumento administrativo para aumentar la capacidad de Absorción de Capital de las regiones atrasadas; esto permitirá a los líderes políticos en el Estado el presionar a su gobierno para llevar a cabo la acción que ha sido prometida. Con este sistema establecido, existirá una tendencia irreversible para el Gobierno del Estado de dirigir recursos a través de él mismo, y optimistamente las medidas tibias o las inversiones nominales, serán superadas. Industria artesanal para procesar y semi-procesar productos naturales, así como la industria intermedia en los casos apropiados. Pero en orden de aprovechar las oportunidades que ofrece la agricultura para la industrialización en pequeño nivel, será necesario promover el desarrollo completo de productos agrícolas y obtener un aumento en su productividad. Otros granos y vegetales, flores y frutas deberán cultivarse para romper el monocultivo del maíz. Aves y porcinos vacas y ganado deben establecerse en cooperativas, así como borregos y chivos. La industria local artesanal debe obtener los factores de apoyo suficientes para su desarrollo.

Los mercados locales se ampliarán por el ingreso así generado a través del empleo y la creación de empresas, y proporcionarán una demanda dentro de la misma zona para que refuer-

34. Albert Waterston, op. cit.

35. Public Administration Division (U.N.): Some aspects of administration of projects Within the context of development planning. SE/ECLA/Conf. 30/13. 1968.

cen con el efecto multiplicador el nivel de actividad económica. Se deberá buscar que todos los efectos multiplicadores y aceleradores beneficien a la zona, pero estas mismas zonas deberán convertirse en mercados complementarios para bienes más especializados, de acuerdo a la ventaja comparativa, y tratarán de vender a otros estados y al gran mercado de diez millones de gentes de la ciudad de México. Espectativas de bienes agrícolas y manufacturados deben descontarse, por lo menos en el principio, debido a que representa la etapa más difícil.

Las Agencias zonales deben tener un staff para empezar de un pequeño número de profesionales competentes y jóvenes pagados y entrenedos previamente con el propósito de que no exista incertidumbre respecto de su posición y función, así como en los resultados que se espera produzcan. Probablemente cinco profesionales, cada uno con un ayudante, que puede ser un estudiante, será suficiente si tienen una alta motivación idelógica y el poder para tomar las decisiones de sus zonas. Un economista, un administrador, ingeniero, un especialista agrícola y un sociológo, probablebente representarán la composición adecuada, y deben trabajar conjuntamente es un enfoque global interdisciplinario, aunque cada profesional tendrá responsabilidad por su propia área. La cabeza de la Agencia, que será uno de éstos, responderá por la zona. Por lo tanto se deben delinear claramente desde el principio las responsabilidades para que se pueda obtener la debida supervisión a través de un proceso de evaluación, y en caso necesario efectuar cambios de personal. Pero esto representará una actividad profesional muy satisfactoria, con un alto contenido social, que ofrecerá una oportunidad grande para profesionales jóvenes y activos, que tengan una conciencia social. El trabajo implica complejidad, variedad y responsabilidad, por lo que el individuo tiene una gran oportunidad de manifestar sus técnicas y habilidades; pero aún más importante, el carácter de los goles organizacionales tiene una compensación individual muy elevada (para lograr la mejoría de la sociedad) y toda vez que existe una participación necesaria en la determinación de los objetivos y etapas intermedias. Tanto para efectos de manifestación personal, como de internalización de los objetivos de la organización, el comportamiento requerido (atracción y permanencia, desempeño confiables de funciones asignadas y participación en comportamiento inovativo y cooperativo más allá del llamado del deber, en el servicio de los objetivos de la organización) (36) para la efectividad de la organización fácilmente habrá de obtenerse.

36. Social Psychology of Organizations, Daniel Katz and R. John Wiley & Sons, N. Y. & London, 1966, p. 388.

Las Agencias probablemente trabajarán apoyadas de cerca por las universidades y escuelas preparatorias de los Estados, y también de las demás escuelas locales, con el propósito de usar estudiantes como agentes de movilización. Cada dos meses un grupo de nuevos estudiantes saldrán a vivir en las zonas de las Agencias para convertirse en ejércitos de trabajo, que hayan sido entrenados previamente en la escuela, y dirigidos por la misma agencia para reforzar e implementar sus programas. Este mecanismo adicional, junto con el apoyo del PRI, a través de sus Delegaciones, se requerirá para producir la movilización masiva general que se necesita para acelerar el desarrollo económico regional en un período aceptable de tiempo. Este tipo de intensa movilización a la gente a invertir trabajo y capital en los planes. Pero atención muy especial se deberá dar a la realización de las expectativas para mantener el interés y el tiempo. Por lo tanto inicialmente habrá un "gran empuje".

Estas Agencias zonales también serán apoyadas por una Agencia central de servicio que tendrá un pequeño número de especialistas altamente capacitados, que puedan actuar como consultores en las áreas más necesarias, y cuando se requiera asistencia técnica aún más especializada, la Agencia central será el canal para contratar asesoría externa. Los consulotres internos podrán ser llamados de acuerdo a las demandas, y también harán de oficio visitas periódicas a las zonas, para reajustar las debilidades técnicas que las Agencias no hayan apreciado. Reuniones mensuales organizadas por la Agencia central, juntarán el personal de las diversas zonas para intercambiar información y experiencias, además de reportar al Gobernador a través de esta misma Agencia Central. También será un medio de transmitir indicaciones y cursos cortos de capacitación cuando proyectos nuevos van a introducirse.

Al concentrarse en el establecimiento de oportunidades económicas, y elevando el nivel de actividad económica, así como extrayendo la respuesta económica deseada de los habitantes de las zonas, probablemente harán desaparecer algunos programas que antes se han mencionado, debido a que no resultaron instrumentos suficientes para la promoción del desarrollo económico, y además de ser transitorios se ocuparon en general con obras públicas. **El propósito cambiará de hacer política a hacer desarrollo económico.**

El mecanismo de diez organismos regionales permanentemente promoviendo el desarrollo económico a través de aumentar la racionalidad de la acción del Estado, y de movilizar los recursos no utilizados, será un canal apropiado para la utilización de los factores más escasos de producción: el knawohw técnico y organizacional, crédito, sentido empresarial y liderazgo, todo esto apoyado por toda la organización del Estado, en las diferentes áreas, lo que mejorará la eficiencia en la prestación de los servicios. Se trata de una organización basada en la pre-

sunción de que mecanismos administrativos complementarios a dos niveles de diferenciación, pueden ser operativos o efectivos, si se encuentran institucionalizados y no son sólo provisionales.

Es interesante notar que las regiones económicas propuestas tienen algunas similitudes en tamaño y población a las comunas chinas, así como en materia de planeación y movilización, aunque por supuesto, la organización administrativa y política es diferente. Pero probablemente se trata del mismo enfoque para la operación y uso óptimo de unidades regionales para el desarrollo económico dentro de contextos muy distintos.

a) Tiempo.

Las Agencias de desarrollo zonal deberán seguir cuando lo consideren conveniente, un enfoque incremental, para construir sobre las acciones anteriores, en vez de llevar a cabo las actividades sofisticadas desde un principio. Algunas funciones serán desarrolladas primero, las básicas, y después otras podrán ser añadidas. El sistema político no permite formas de movilización externa, por lo que la secuencia debe ser considerada cuidadosamente en este aspecto. Sin embargo, cuando las bases se hayan sentado, una fuerte corriente de motivación a través de ideología y liderazgo provocarán un salto en tiempo, debido a que no es posible aumentar las expectativas a través de pequeñas dosis diarias.

Deberán seleccionarse objetivos en forma que sean realizados para satisfacer las expectativas, y así mantener la motivación y eviten que se desarrolle incredulidad popular.

b) Balance sectorial.

Si bien debe tomarse un enfoque integrado desde el comienzo, (trabajando en todos los sectores, pero no en todas las funciones) debe tomarse el cuidado de balancear las acciones entre los sectores económicos para prevenir cuellos de botella, a través de la utilización de un sencillo modelo de insumo producto, aunque originalmente se recomendará la concentración de la mayoría de los recursos para romper las condicionantes estratégicas que existan. Las condiciones específicas requerirán de diferentes enfoques, como el natural.

La regla general de incrementación puede ser cambiada, cuando una etapa intermedia pueda producir tantos efectos de concatenación (laterales, hacia abajo y hacia arriba) que llevar a cabo esa actividad, el efecto multiplicador en la sociedad es mayor que en vez de tomar la secuencia gradual. En la misma forma, puede ser preferible la especialización al principio, preponderantemente en un sector, y después en otro, al mismo tiempo que continuar proporcionándole algún esfuerzo a los demás sectores. No existen normas generales, y las condiciones específicas proporcionan distintos resultados a la misma estrategia, por lo que tal vez sea conveniente algu-

na experimentación en las diversas zonas, que proporcione información útil al respecto. El desarrollo es un proceso dinámico que requiere renovación y cambio de los sectores dirigente, por lo que el enfoque a tomar también deberá ser flexible y dinámico.

c) Organización.

Interna. La organización deberá ser muy sencilla con una diferenciación de las partes que se van a encargar de las distintas áreas del contexto, con cada uno de los profesionales a cargo de su campo, mismos que después tendrán que ser integrados, a través de reuniones de trabajo para la coordinación, que se celebren dos veces a la semana. No existe una forma ideal, de organización, para todas las situaciones posibles, por lo que un enfoque de contingencia, en el que las funciones de la organización. (37) El contexto y la participación de sus miembros, moldeen la organización deberá ser tomado. En la misma forma distintos tipos de prácticas administrativas serán requeridos, así como de estilos de liderazgo, recordando que probablemente la organización estructural correcta es menos importante que la efectividad de las relaciones de trabajo entre los responsables de tomar las decisiones. Todos los integrantes de las Agencias participarán en las decisiones, pero el responsable del sector en el cual se tome la decisión deberá hacer proposiciones y requerirá convencer al resto, que de esta forma actuaran mutuamente como enjuiciadores. Se deberá desarrollar un alto sentimiento de solidaridad de grupo para que los miembros acepten el mecanismo de resolución de conflictos que consistirá en que la Cabeza de la Agencia tomará la responsabilidad final. Pero resulta importante que exista muy buena integración del grupo, para que el éxito de la Agencia corresponda a todos, sin importar que táctica se está usando de concentración individuales o en conjunto, de acuerdo a las circunstancias, pero no habrá una diferenciación rígida.

La Cabeza de la Agencia delegará autoridad y responsabilidad al resto de los miembros, en una forma individual, para que cada uno sepa que se espera de él, en que materias.

La Agencia tendrá una oficina, en el centro de la zona, en donde se resolverán las cuestiones administrativas por un pequeño staff secretarial, y en las tardes, después de las 6, por los profesionales que han ido al campo en la mañana, ayudados por sus auxiliares (uno para cada miembro) regularmente se llevarán a cabo actividades de planeación y evaluación de proyectos.

37. Oorganization and Environment. Paul Lawrence and J. W. Loreh. Graduate School of Basiness Administration, Harvard Universitiy, 1967, p. 185.

La Agencia no desempeñará trabajos administrativos de papeleo, y no tratarán el problema de pagos de personas y similares, sino que tendrán un fondo revolvente para gastar en sus propios proyectos, que no estén incluidos en los de los departamentos del gobierno, sino que serán usados estratégicamente para llevar adelante las funciones de las agencias, con una justificación estricta del uso que se les haya dado. El propósito consistirá en evitar que una estructura burocrática condicione negativamente las acciones y las decisiones más convenientes para las localidades.

Externa. Las Agencias serán instrumentos administrativos del Ejecutivo, quien delegará en ellas la autoridad y responsabilidad para dirigir las actividades de los departamentos estatales en su zona; de esta forma se convertirán en los medios administrativos que respondan mejor a su dirección en la promoción del desarrollo económico balanceado, implementando las políticas del Gobernador. Estas políticas serán elaboradas por las Agencias mismas a través del proceso de planeación para su zona, en coordinación con la oficina estatal de planeación (que coordinará a los departamentos del Gobierno Estatal) y modidificadas por el Gobernador con la visión general y política aceptada. El mecanismo para el establecimiento de las políticas y los programas será el de los planes anuales.

Como organismos descentralizados, las Agencias multinacionales, sin embargo, tendrán independencia para actuar utilizando todas las formas accesibles para llevar adelante sus funciones. Existirá una reunión mensual entre el Gobernador, o el Secretario General, y las Cabezas de las Agencias para tomar las decisiones que aparezcan necesarias de la operación de los programas, que estarán orientadas hacia la realización de objetivos y no hacia el cumplimiento de un proceso; asimismo, las juntas servirán como mecanismo de integración para que las Agencias entiendan su posición y función dentro de todo el aparato gubernamental.

VI. ACCION COMPLEMENTARIA EL GOBIERNO ESTATAL

1. Planeación.

Las Agencias planearán para su zona con objetivos de corto y mediano plazo, mientras que el Estado planeará para todo el teritorio en términos elementales, pero contando con los nuevos flujos de información que le proporcionen las Agencias, y utilizando la visión horizontal y de largo plazo para dirigir los goles intermedios hacia el resultado deseado en el largo plazo, a la vez que realizando las correcciones y los ajustes que las condiciones del contexto, físicos y socio-políticos requieran la función que le quiera dar dentro del contexto nacional, es una consideración importante que debe dejarse al gobierno federal, quien necesitará planear a su mayor

nivel de agregación. La planeación sectorial federal representará un menor esfuerzo que la planeación global, e implicará la especialización creciente y la eficiencia del aparato sectorial, que por muchos años ha venido desarrollando esta función aunque no con toda la calidad requerida, por lo que probablemente será coveniente el establecimiento de un aparato central de planeación.

2. Coordinación de los programas de las Agencias.

El Estado necesitará, dentro de su función de planeación, coordinar las demandas de las Agencias para la intervención de los departamentos estatales; de acuerdo a sus capacidades y prioridades sectoriales y estatales; la coordinación entre las agencias también deberá llevarse a cabo, pero se facilitará a través de los planes anuales presentados por las mismas.

3. Control de eficiencia.

El objetivo del Estado necesita crear métodos para evaluar la eficiencia en la operación de las Agencias, buscando medios de aumentar la presión sobre ellas, en caso necesario, o de quitar y sustituir a la cabeza. La responsabilidad sobre las Agencias se encuentra centrada claramente en sus acciones, a los que a su vez pueden nombrar o quitar a los demás miembros de su staff. La evaluación comparativa de las Agencias no será fácil, debido a la diferencia entre factores y condiciones en las zonas respectivas, pero lo único que será exigido inexorablemente, será el resultado en términos de establecimiento y aprovechamiento del aumento de oportunidades económicas.

Pero el Estado necesita también el control de la calidad de los servicios que proporcionen sus departamentos a las Agencias, en este proceso las Agencias y los habitantes locales serán críticos severos, por lo que la eficiencia debe aumentarse en una forma rígida.

4. Control de la corrupción administrativa.

El sistema de las Agencias zonales requiere una honestidad e idealismo absoluto, pues sin esto, aún cuando puede no disminuirse el crecimiento, la distribución del ingreso y del bienestar, que es el objetivo último, necesariamente se verá dañado. Además, para poder ser operativo, el sistema requiere un liderazgo al que se le tenga confianza de que actúe de buena fe.

Probablemente el sistema político pueda servir como un control sobre el sistema administrativo, a través de los diputados locales o de los presidente municipales. Pero la Contraloría del Estado necesitará llevar un registro y supervisar las consecuencias de la operación, puesto que si

bien las cabezas de las Agencias requieren flexibilidad deben responder y justificar todas sus acciones.

Parece razonable esperar que puedan seleccionarse elementos honestos para llenar las posiciones, y que los mecanismos de control puedan establecerse; salarios elevados, moral y responsabilidad serán factores que evitarán la corrupción pero de aparecer de todos modos, el cese deberá ser inmediato. Finalmente, a este nivel las oportunidades para la corrupción pueden ser muchas, pero en general de magnitud poco significante.

5. Dinamismo y flexibilidad.

Para evitar rigidez en la operación de las Agencias, las Cabezas de las mismas deben mantener una cercana relación con el Gobernador, con quien tendrán fácil acceso, y quien también tendrá facilidad de exigir cuentas. Una organización especial para proporcionar prioridad a las Agencias dinámicas de desarrollo, pero todas las concesiones especiales llevan un precio en cuanto a las expectativas de resultados. Se dará todo el apoyo y se exigirá mucho para evitar la burocracia e instalar organizaciones institucionales eficientes.

6. Acción política complementaria.

Las giras de trabajo deberán continuarse por el Gobernador y los funcionarios estales más altos, para supervisar personalmente los avances logrados, la eficiencia de las Agencias, y de los departamentos del Gobierno. Pero tan importante como ésto será el lograr la capitalización de los sentimientos del pueblo a las acciones del Gobierno, generando una lealtad política, así como checando la independencia política de las Agencias. Para que puedan operar económicamente las Agencias de desarrollo, requieren apoyo político, pero si éstas tienen éxito, obtendrán capital político para nuevos avances. El desarrollo político debe ser proporcional al contenido de las políticas públicas, por lo que el sistema político ha de soportar que se tomen decisiones con un mayor contenido social, y procesos de incrementación más socializantes. Pero la composición del staff de las Agencias no debe realizarse en términos de "influyentismo político". La división estructural del poder gubernamental logrado de esta forma representará un sistema que promoverá el pluralismo y la democracia con instituciones que se chequen mutuamente, puesto que hay que aceptar que las organizaciones administrativas son similares a los sistemas políticos en tanto que tratan con cuestiones de poder y asignación de recursos. (38).

38. Organization Gobernment: the Prospects, of a Truly Participative Sistem, William G. Scott, Public Administration Revisw, June, July, 1972. p. 50.

Un desarrollo político que pueda presentarse es que las Cabezas de las Agencias a través del tiempo y de ligarse a sus zonas, así como por el interés personal en la obtención de más recursos, adquirirán la personalidad de trabajadores regionales frente al Gobernador, lo que en el proceso les hará perder parcialmente la personalidad del "Hombre del ejecutivo en la región". Para administrar y controlar este proceso, el Gobernador podrá usar a los diputados locales o al grupo de presidentes municipales con el propósito de mantener en vivo un mecanismo político independiente (tal vez la descentralización administrativa y la centralización política no podrán mantenerse en una clara dicotomía) en este caso el ensayo permitiría mostrar la combinación político-administrativa más apropiada.

La movilización implicará una participación masiva en los programas. Esto promoverá la modernización, a través de una "manipulación iluminada" pero la participación necesariamente trae consigo una lucha políca para participar en las decisiones, y no sólo en las acciones. Esto representa un campo fértil para un mayor pluralismo y sistema democrático, y para políticos populistas. **En la misma forma que la distribución no puede ser separada de la producción, la participación no puede ser separada del poder de toma de decisiones.** La participación se dice que comprende más que la transferencia del poder; se trata de la **transformación del poder,** cuando las relaciones entre los gobernados y los gobernantes son enjuiciadas. El período de la ausencia de responsabilidad del gobierno ante el pueblo llegará a su fin, en la misma forma que el paternalismo, que a pesar de lo que se diga es tan difícil de encontrar el caso de que sea "iluminado", por el contrario representa una organización altamente costosa e injusta.

La participación traerá en el largo plazo mayores conflictos y luchas pero también un mayor bienestar social de una relación equitativa.

7. Las demandas de los programas sobre las capacidades del Estado.

Para que el sistema tenga éxito, deben hacerse específicas las demandas que se implican, para que puedan ser establecidas debidamente; cuáles son las etapas requeridas y en que secuencia; cuál es el sistema institucional en cada Estado, qué tipo de personas, en qué posiciones; y dentro de las zonas cuáles son las reglas de fuego organizacional factorial y personal.

A manera de una evaluación preliminar, la operatividad del sistema parece depender sobre factores que no se encuentran fuera de las posibilidades de aún los Estados más pobres. En el Estado esto significará:

a) Agencias: considerando 10 unidades.

La selección del personal debe ser muy cuidadosa, pero con salarios de 8 mil pesos al

mes, no habría problema en obtener 50 profesionales jóvenes escogidos de las universidades locales, o de las universidades más grandes del Distrito Federal. La Cabeza podría tener 10 mil pesos de ingreso. Estos elementos serían jóvenes, enérgeticos, idealistas y orientados socialmente, con actitudes muy modernas, sus ayudantes deberían ser jóvenes de la localidad de la zona de las Agencias, que por lo menos tendrán escuela preparatoria.

Los especialistas en la Agencia central no deben ser más de diez, a un salario que vaya de 10 a 12 mil pesos al mes. El criterio debe consistir en tener pocos buenos elementos pero bien pagados.

Con esta estimación burda, el presupuesto sería de entre 6 y 7 millones de pesos al año para el Estado más rico que puede pagar los mayores salarios y tal vez obtener la mejor gente. El personal puede ser obtenido del mercado a cambio de una cantidad razonable. La motivación del staff se hará muy fácilmente debido al contexto organizacional y a los cursos de entrenamiento que además mejorarán la eficiencia, por lo que este factor no presentará ningún problema.

b) Municipios.

Debido a que se tratará de una organización administrativa del gobierno estatal operando independientemente de los Municipios, aún en los peores casos de ausencia de cooperación, las Agencias podrán llevar a cabo algunos trabajos. Sin embargo, el Ejecutivo tendrá que ejercer distintos esfuerzos para hacer que los presidentes municipales se conviertan en colaboradores cercanos en lugar de observadores apáticos o abiertos obstruccionistas del sistema.

Existen muy altas probabilidades que la presión política adecuada puede ser ejercida para convertirlos en elementos de refuerzos, y hacer más operante el sistema propuesto.

c) La administración pública del Estado.

Demandas considerables serán hechas sobre la operación de los departamentos gubernamentales, tanto en la eficiencia como en el grado de extensión de su servicio, que necesariamente estará limitado por los recursos existentes, razón por la cual tendrá que ser negociado y decidido por los jefes de los departamentos. Por lo tanto se le deberá dar el mejor uso a la capacidad existente y después ampliarla de acuerdo a las posibilidades.

La carga adicional sobre la demanda del Estado consistirá principalmente en los esfuerzos en planeación, coordinación y control de las Agencias de desarrollo zonal, lo que representará

una función muy importante. Si bien puede aumentar en eficiencia a través de la experiencia y de los ensayos, tiene una función complementaria crucial. El Gobierno estatal tendrá que establecer probablemente una oficina de planeación económica, que también se encargará de coordinar y controlar el desempeño de las Agencias. Existen recursos suficientes para hacerlos, y el nivel de sofisticación del aparato administrativo del Estado ya exige esta función. (40). Además, la planeación forza la introducción de nuevas actitudes y comportamientos que son esenciales para mejorar la administración y la toma de decisiones en el gobierno. Las Agencias permitirán una planeación regional detallada que de otra forma no sería posible llevar a cabo.

8. Incertidumbre y tiempo.

El mecanismo propuesto para el desarrollo regional económico representará una innovación en los procedimientos seguidos hasta ahora, por lo que habrá una incertidumbre razonable acerca de si es operable. Será conveniente experimentar el sistema estableciendo al principio un número pequeño de Agencias zonales, todas al mismo tiempo, para que acepte gradualmente el impacto la administración pública local. Las experiencias adquiridas en corregir la operación de estas Agencias puede salvar el desperdicio futuro de recursos y proporcionar un enfoque más claro respecto de su uso. (39) No se trata de establecer un plan piloto, con todas las connotaciones negativas que en nuestro medio tienen éstos, que nunca llegan a convertirse en programas generalmente serios, o cuando así ocurre llevan al fracaso en vez de al éxito que prometían.

En caso poco probable, que se viera que el sistema no es operativo, entonces podrá ser suspendido de inmediato.

9. Contínuidad

Las Agencias multifuncionales de desarrollo pueden obtener un apoyo local considerable si se muestran útiles, y toda vez que se trata de instrumentos de una aceleración del desarrollo económico local, las probabilidades son de que de ser así, traerán consigo una tendencia irreversible en la organización de los Estados, volviéndose insustituibles en el plazo medio. Los ejecutivos estatales encontrarán en ellas una organización que responda adecuadamente a sus objetivos de desarrollo regional balanceado, sin representar un peligro para la base política de su poder, sino que al contrario, lo aumentarán. Sin embargo, el futuro de esos mecanismos dependerá de su producto en el desarrollo.

40. Ver apéndice de la estructura organización del Gobierno del Estado de México.

39. Administrative Esperimentación as "A way of Life" for Developmental Propects. Arthur T. Mosher, international Development Review, June, 1967.

Trabajos presentados por el Instituto de Administración Pública del Estado de México en el Primer Seminario para el Desarrollo de la Administración Pública en los Estados.

Celebrado en la ciudad de Nuevo Laredo, Tamaulipas, los días 13, 14, 15 de Junio de 1974.

Primer Seminario de Desarrollo de la Administración Pública en los Estados

La primera semana de junio el Instituto de Administración Pública de Nuevo León y el del Estado de México tuvieron una reunión para estructurar el "Primer Seminario de Desarrollo de la Administración Pública en los Estados", que se celebró en la ciudad de Nuevo Laredo, Tamaulipas los días 13, 14 y 15 del mismo mes de junio. Los objetivos de este seminario fueron planteados por los Institutos de Administración Pública de los Estados de Nuevo León, Tamaulipas y Estado de México en los que se coincidió de poner en el tapete de la discusión los problemas que aquejan a las Entidades Federativas y a los Municipios. En los documentos que se presentaron en este Seminario se analiza la importancia del desarrollo de las Entidades Federativas y de los Ayuntamientos, así como la búsqueda de nuevos caminos en los ingresos a nivel Estatal y Municipal. En la capacitación de los recursos humanos con que debe contar el sector público estatal y municipal. Y algo de gran trascendencia como es la participación de la ciudadanía en los problemas propios de la comunidad.

Las conclusiones de este Seminario fueron escuchadas por el señor Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría, quien expuso la importancia de la participación conjunta de los Estados en la solución de problemas comunes. El señor Presidente de la República expresó su beneplácito por este tipo de soluciones que se plantean y dijo que iba a tomar las medidas necesarias para que las conclusiones a que se llegó en este Primer Seminario funcionaran dentro del Gobierno Federal y consideró pertinente recomendar a los Gobiernos Estatales y Municipales su estudio para que fueran aplicadas.

Asimismo el señor Presidente expresó su complacencia al recibir el trabajo conjunto de las 3 Entidades Federativas antes mencionadas que se encuentran grandemente interesadas en el desarrollo de la Administración Pública en nuestro país

Los Institutos de Administración Pública están cumpliendo con uno de sus objetivos primordiales que se fijaron al ser creadas en las distintas entidades federativas; como es el hecho de hacer recomendaciones y sugerencias a los titulares de las administraciones Federal, Estatal y Municipal para hacer más flexible la administración y para hacer sentir a todos la importancia de los estudios, de los planes de capacitación de personal y de la reforma necesaria a las normas jurídicas vigentes, y lo importante del cambio de mentalidad, de adaptar nuevos sistemas como la administración científica lo indica para mejorar la prestación de servicios a la comunidad.

Pensamos que la creación de los Institutos de Administración Pública en las Entidades Federativas son el instrumento idóneo para llevar a cabo el desarrollo económico, social, cultural y jurídico que nuestro país requiere en los niveles; Federal, Estatal y Municipal.

La inquietud que buelle en el seno de cada uno de estos organismos está motivando en los diferentes estados una inquietud sana y trascendente para la modificación de las estructuras actuales que pensamos deben ser modificadas para satisfacer plenamente necesidades de interés colectivo. A continuación presentamos los trabajos elaborados por un grupo de profesionales interesados en la actualización de la Administración Pública a los requerimientos de la Sociedad actual. En estos trabajos participaron: Lic. Arturo Martínez Legorreta, Lic. Raúl Zárate Machuca, Lic. Adalberto Saldaña Harlow, Lic. Ignacio Hernández Orihuela, Lic. Mauricio Valdez, Lic. Ricardo Millán, Lic. Julián Salazar Medina, Sergio Olguín del Mazo, Reynaldo Nuncio.

Lic. Ignacio J. Hernández Orihuela

Función de los Institutos de Administración Pública en los Estados

Nuestro país, hasta hace poco, se encontraba regulado por un marco jurídico que no llegaba al fondo de la realidad administrativa. La experiencia adquirida por los funcionarios públicos en muchos años, sirvió para elaborar y poner en vigencia normas básicas, estatutos y procedimientos de organización político-administrativos, tomando como modelos algunos de Europa que eran los únicos existentes.

Al crearse el Estado Federal que desde luego no era una idea propia de México y por lo tanto no era una actitud idónea, adecuada a la realidad, no consistía en su propia filosofía de cambio en lo político. El sistema Presidencialista da mucha importancia a los secretarios de estado por la facultad de decisión otorgadas a ellos por las normas constitucionales y por las leyes; como la de Secretarías y Departamentos de estado, como auxiliares del Titular del Ejecutivo.

Muy pronto con el desarrollo económico y social de los Estados Europeos y el Norteamericano, nos dimos cuenta que el sistema adoptado basado en la decisión política no era el idóneo para resolver los problemas y necesidades crecientes de nuestro pueblo en sus diversos sectores. La burocracia creció irracionalmente y en forma incontrolada lo que motivó ineficacia administrativa.

La aparición en los planes de estudio de las Universidades de materia como el derecho adnistrativo y más tarde la aparición de la Ciencia Política y la Ciencia Administrativa, dieron nuevos marcos de referencia que explicaron dos procesos; el gubernamental basado en la decisión política y el administrativo, sustentado en la gestión técnica, algo muy importante con preparación para la acción operativa.

Al aparecer la administración científica con sus principales elementos de; técnicas de planificación, organización, dirección, coordinación y control que se pusieron en práctica tanto en la administración privada como en la pública dieron un giro más importante para adoptar procedimientos más idóneos.

El sector público del llamado tercer mundo en el que se cuenta a países de América Latina se vieron influidos por esa corriente innovadora, sin embargo la reacción de los funcionarios y de la burocracia fue lenta hasta crear un abismo entre las nuevas técnicas y los recursos humanos con los que se contaba.

La aparición de organizaciones internacionales como la división de Administración Pública en las Naciones Unidas, más tarde los centros de capacitación en los países de Iberoamérica, da principio al llamado período de despegue que se inicia en los cuarenta en materia de admi-

nistración y de reforma administrativa. En algunos países de Latinoamérica se crean las unidades de Organización y Métodos, Administración de Presupuestos y Administración de Personal.

Se crean así mismo institutos regionales y nacionales de Administración Pública, con apoyo técnico y financiero de los organismos Internacionales como la O.N.U., la O.E.A., la agencia para el desarrollo de los Estados Unidos, el B.I.D., y otros que surgen en los años cincuenta y sesenta, como las distintas Escuelas e Institutos de Administración Pública de México, Venezuela, Perú, Costa Rica, Brasil, Colombia, Bolivia, Paraguay, Guatemala, El Salvador, etc., y en estos paises Escuelas e Institutos, considerándose a todas estas Instituciones como pilares del proceso de la administración y de la Reforma Administrativa.

A pesar de estas instituciones, en muchos países se continúan aplicando los métodos tradicionales de actividad administrativa, usando el sentido común para resolver problemas de gran envergadura, esto se debe a que los funcionarios no tuvieron tiempo de aplicar los procedimientos científicos alcanzados en las tres últimas décadas a pesar de los esfuerzos de los organismos internacionales y nacionales, ya que no se pudo divulgar las nuevas técnicas de capacitación y de información.

El aspecto más impotrante que limita cualquier programa de reforma administrativa, es el de recursos humanos, ya que no se pueden llevar adelante las actividades que deben cumplirse tanto en cantidad como en la calidad y experiencias de las personas encargadas de implementar el programa, no existe aún a pesar de la decisión del gobierno, personal suficientemente preparado para sumir la responsabilidad de su implementación.

Los institutos de Administración Pública son entidades que tienen rasgos comunes, no sólo los establecidos en nuestro país, sino también en América Latina, que buscan el mejoramiento de sus agremiados, promoviendo la investigación, realizando publieaciones y otros aportes que contribuyan a elevar el nivel de las ciencias administrativas, mediante la difusión de conocimientos en forma vertical y horizontal, a mediano y a corto plazo. El Estado se esfuerza por modernizar la administración pública, creando el mecanismo más adecuado para poder captar y canalizar el Know-how, bien sea éste proporeionado por agentes externos o bien producto de la experiencia del país.

Objetivos de los Institutos:

El propósito de los Institutos es cumplir una función social: influenciar desde fuera en el aspecto de la organización social que más y más importantes repercusiones tiene para la vida de la comunidad: el gobierno.

Es el gobierno, en dónde se toman muchas de las más importantes decisiones de la sociedad (además de a través del sistema político): cuántos recursos obtener de los ciudadanos, en que constituye la Administración Pública los "brazos del gobierno", que llevarán a cabo las acciones para estos propósitos. Se conjunta en un punto la decisión de los objetivos, y la acción que produce ciertos resultados, procurando y sean en cumplimiento de los objetivos.

La Administración Pública es quien le presenta alternativas de acción sobre las que generalmente escoge el político, el funcionario electo; y es la administración pública la que le condiciona en parte su capacidad de acción.

Obviamente se debe promover que se tomen las decisiones y que se implementen en la forma más conveniente para aumentar el bienestar social.

Para este objetivo general y final, deben de ejercerse dos funciones.

a) Prestar servicios directos al gobierno.

b) Promover una conciencia de la opinión pública respecto del significado de las acciones gubernamentales.

Y para que sea posible lo anterior deben los Institutos tener una alta calidad profesional, reflejada en el talento, capacidad adquirida e información tanto de la situación nacional (el contexto) como de los avances teóricos y experiencias prácticas en todo el mundo. También deben tener un altísimo sentido de ética profesional, honestidad, responsabilidad y formalidad.

a) Qué servicios le deben prestar al gobierno:

Se puede pensar que los Institutos adquieran calidad de despachos de asesoría externa, para competir en los medios en que ya existan otros despachos, o para llevar un servicio a donde aún no ha llegado; pueden competir por el rico mercado que demande determinados servicios o pueden meterse en los campos donde no hay oferta de servicio ni interés. Seguramente el propósito de interés social deberá ayudar a decidir en los casos concretos, pero es probablemente más conveniente que no dirija las acciones tanto la moda del momento, como la trascendencia, aunque deben aprovecharse las oportunidades conyunturales.

Así podría pensarse en que se ofrecieran 1) proposiciones, a través de un Think-tank, respecto de alternativas, 2) asistencia técnica documental, instructiva, y de dirección o supervisión de campo, 3) capacitación de personal a todos los niveles aún los más bajos. 4) sub-contratar a expertos internacionales para grandes problemas. 5) difundir técnicas, conocimientos y expe-

riencias de avances en la materia. 6) obtener información de la realidad local y hacerla accesible elaborando un bando de datos procesados, para permitir hacer investigaciones y 7) hacer investigaciones directas.

Existen además de los temas convensionales de la administración pública, los de cómo preparar, comenzar, estar a la mitad o terminar una gestión sexenal o trienal de gobierno: tanto para los gobernadores y presidentes municipales, como los funcionarios estatales y municipales, a todos los niveles, (electo, ejecutivo, técnico y administrativo); entre los temas más trascendentales están los de reforma fiscal y reforma administrativa, para hacer cambios e implementarlos para que rindan los frutos apetecidos, en los dos niveles; prestación de servicios y desarrollo económico (promoción de actividades directamente productivas) son otros; la reforma urbana y la reforma del medio ambiente (ecología).

Promover la implantación de servicios informativos de estadística contínua, de que información, para hacer que con ella, y que sirva para la toma de decisiones.

Se puede dar servicio de auditoría externa a las empresas descentralizadas estatales.

Las utilidades deben usarse, después de cubrir los gastos, a prestar servicio social de asistencia técnica con efectos redistributivos, a los municipios más pobres.

b) Por lo que se refiere a la otra función social, los Institutos deberán convertirse en grupos de interés que tengan características de grupo de presión cuando sea necesario, para promover la adopción de innovaciones administrativas, corregir vicios y deficiencias, difundir las implicaciones de las acciones públicas. Servir para presionar al gobierno públicamente, lo que se forzará a hacer cambios pero también se los facilitará, al convencer y educar a la opinión pública respecto de la bondad de los cambios algo así como institución de protección del cliente de la acción pública del instituto de formación de la opinión ciudadana respecto de la función gubernamental, un ombuosman externo, a través de investigar los resultados de las mismas, así como la operación de los servicios e implementaciones, para señalar los errores, ineficiencias, ineficacias y corrupción.

Deberán actuar como punta de lanza con el convencimiento técnico y la investigación para servirles de canal de información así como de educación y persuación al público, para promover su interés en las instituciones y gobierno. y su evaluación y supervisión. Como medio de presión para fomentar que haya mejores gobiernos provocados por una mayor demanda del público, pues se dice que los pueblos tienen los gobiernos que se merecen.

Para esto, obviamente deberán difundir información y conocimientos, a la vez que hacer investigaciones de la situación administrativa en diversos aspectos, y publicar sus evaluaciones, fomentando la discusión de los temas para la orientación de la opinión pública.

Esta es una función política que permitirá un mejor pueblo, y un mejor gobierno, para una mejor nación.

RECOMENDACIONES

1.— Se debe continuar con la fundación de Institutos de Administración Pública, en las entidades Federativas que no lo tienen. Esta función la deberá seguir realizando el Instituto de Administración Pública de México, que preside el licenciado Andrés Caso, que con tanto tino ha creado y promovido los 7 institutos de provincia actuales.

2.— Se deben intercambiar experiencias de realizaciones entre los Institutos existentes en México.

3.— Se deben fomentar los cursos de capacitación a funcionarios, empleados y miembros de los propios Institutos. Así como incrementar las conferencias en la Sede de Institutos para la motivación hacia las ciencias administrativas.

4.— Se deben hacer modificaciones, adiciones y reformas a las constituciones y Estatutos Jurídicos de los Trabajadores de los Estados, así como a las leyes correlativas para hacer cursos de capacitación a empleados y que éstos sirvan de modelos para el escalafón.

5.— Propugnar por prestar servicios de Asesoría, consultoría, capacitación, investigación a los gobiernos Estatales, Municipales y organismos descentralizados por parte de los Institutos de administración Pública de los propios Estados.

Incremento de los Ingresos a Nivel Municipal

Es de vital importancia hacer una consideración muy especial sobre el panoráma económico que a Nivel Municipal tiene nuestro País; en el año de 1969 el total de los Presupuesots Municipales fue de $ 1,970.000,000.00 (UN MIL NOVECIENTOS SETENTA MILLONES DE PESOS 00-100), correspondiendo al Estado de Veracruz la cifra más alta con $ 219.000,000.00 (DOSCIENTOS DIECINUEVE MILLONES DE PESOS 00-100), y a Tlaxcala la más baja con $ 4.000,000.00 (CUATRO MILLONES DE PESOS 00-100); para el año de 1970 aumentó el Presupuesto total de los Municipios en todas las entidades Federativas a $ 2,117.000,000.00 (DOS MIL CIENTO DIECISIETE MILLONES DE PESOS 00-100), conservando los mismos sitios anteriormente descritos y representando un incremento de 7.41 por ciento; ésto en un total de ... 3,360 Municipios con una población de 48.250,000 habitantes.

En el año de 1972 los Presupuestos aumentaron a $ 2,287.000,000.00 (DOS MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y SIETE MILLONES DE PESOS 00-100), representando un aumento con relación a 1969 del 16.09 por ciento y para el año de 1973 los Presupuestos fueron de —— $ 2,459,000,000.00 (DOS MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES DE PESOS 00-100); representando un aumento con relación a 1969 del 24 por ciento y esto para una población de 53.000,000 por lo que la distribución de Ingreso Municipal percápita para ese año fue de $ 46.39.

Siendo el Municipio el órgano Público cuyas funciones principales deben. enfocarse a la dotación de los servicios Públicos Primarios en la comunidad y a la realización de obras complementarias de la infraestructura que a una entidad le proporcionan los Gobiernos Estatal y Federal requiere para el sostenimiento de estos, recursos económicos de significada cuantía.

En la actualidad los recursos Municipales provienen de Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos generados por diferentes circunstancias y que se reglamentan en las Leyes específicas de las Haciendas Públicas Municipales; así como de las participaciones Estatales y Federales que les otorgan, tanto los Estados como la Federación, sin embargo, son insuficientes para solventar los problemas económicos que afrontan diariamente.

La evolución económica en nuestro País, muestra un proceso que para los años venideros, deberá hacerse aceptada con hechos decisivos que cimenten en gran parte las actividades ed un futuro inmediato, ya que hasta ahora, hemos vivido períodos de crecimiento sostenido, agravando con éllo una decisiva expansión demográfica y agudizando las carencias en nuestro País.

Además la política del señor Presidente de la República es la de hacer que los Municipios sean autosuficientes en cuanto a poder cumplir las necesidades y resolución de los problemas que día a día se le presentan, pretendiendo llega a una autonomía económica, que les permita cumplir libremente y sin presiones externas con sus funciones normales.

Por lo anterior, es de pensar en que solamente a base de aumentar día con día sus ingresos, podrá llegar cumplir en una mejor forma con las funciones que éste tiene.

Para ello sería necesario penetrar en el complejo ámbito de la problemática Fiscal de los Municipios de México, contar con un sistema impositivo más ágil, mejor integrado y acorde a los progresos nacionales, para garantizar la independencia económica Municipal.

Además, la Outoridad Municipal es la más cercana a las necesidades y carencias de la población y ante quien los ciudadanos reclaman en forma directa sus soluciones a los problemas que se plantean, enfrentándose los Municipios a una situación angustiosa de una Hacienda Pública carente de recursos.

En ocasiones los Municipios recurren a financiamientos externos proporcionados generalmente por la Banca Privada, encontrándose con una gran desconfianza de la misma o con pocas o casi nulas bases legales que les permitan operar con Ayuntamientos; por lo que el Municipio tiene la necesidad de enfrentar en una forma directa la problemática que esto representa.

Existen algunos recursos que los Ayuntamientos tienen para fortalecer su Hacienda Municipal y consecuentemente tratar de elevar en mayor porcentaje sus ingresos; en el presente trabajo, se mencionan algunos que por considerarlos de fácil e inmediata ejecución pueden aliviar en parte el problema de insuficiencia de recursos para ejercer una mejor Administración Municipal.

Dichos recursos podemos agruparlos en 3 acciones a realizar, que son:

I.— Reformas a la Legislación Actual.

II.— Ceder por parte de los Estados y la federación algunos Impuestos y Derechos que estos cobran y que deben considerarse como Ingresos Municipales.

III.— Crear nuevas fuente de Ingresos.

I.— REFORMA A LA LEGISLACION FISCAL

Dentro de esta primera acción se propone:

1.— Suprimir el inciso "C" de la Fracción Segunda del Artículo 18 de la Ley Federal de

Impuestos sobre Ingresos Mercantiles, mismo que en su texto dice "Están exentos del pago de Impuestos sobre Ingresos Mercantiles los ingresos obtenidos en puestos ubicados en los Mercados Públicos siempre que su capital no exeda de $ 10,000.00".

La proposición que se hace deriva de que, la disposición que se trata de suprimir establece como máximo activo en Mercancías de $10.000.00, para que con base en ello se determine la excensión de gravamen al comercio, sin embargo es de tomarse en cuenta que actualmente en la mayoría de los Mercados Públicos el Activo en Mercancías de los comerciantes, exceda de la cantidad de activo en mercancías antes mencionado, por lo que pasaría inmediatamente al régimen de tributación Federal, situación que es injusta y en detrimento del Patrimonio Municipal que como norma obligatoria, prestan los servicios de Abastecimiento de Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, Vigilancia Policiaca y Seguridad Pública, Limpia, etc., dentro de estos núcleos comerciales, además, es necesario considerar que, no es posible determinar con exactitud en un momento dado el valor del inventario a que se refiere la fracción segunda.

Con tal situación todos los comerciantes locatarios que se encuentran dentro del Mercado Púbico quedarían encuadrados en la fracción primera del Artículo 81 del mismo ordenamiento legal citado con anterioridad.

2.— Delegar al Municipio por medio de sus Tesorerías el cobro administrativo del Impuesto sobre la Renta (causantes menores) en sus rubros Impuesto al Ingreso Global de las Empresas, Impuesto sobre Producto de Trabajo, 1 por ciento de erogaciones por remuneraciones al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un Patrón y las aportaciones del INFONAVIT.

Otorgando al Municipio, una participación en el rendimiento neto del gravamen, así como un porcentaje por concepto de pago de gastos de administración; basada la anterior solicitud en los siguientes considerandos:

a).— La iniciativa de descentralización y eficiencia en la Administración Pública que promueve el C. Presidente Lic. Luis Echeverría Alvarez, a través del Programa Nacional para la Reforma Administrativa y que comprende al Municipio.

b).— Que la función del Municipio como entidad en la recaudación del Ingreso Público Nacional, cobra una importancia de primer orden de la Política Fiscal del País, por ser la unidad administrativa, que establece un primer contacto con los sectores económicamente activos de la Nación y de manera particular con los causantes menores establecidos en su Jurisdicción.

c).— Que la Política de descentralización administrativa encuentra en el Municipio, una

integración Constitucional, para descentralizar y fortalecer el Ramo de Hacienda, permitiendo una recaudación más eficiente de los ingresos y una considerable reducción en el costo por cada peso recaudado.

d).— Que derivado del acuerdo sostenido entre los Estados y la Federación, para el establecimiento del Impuesto Unico sobre Ingresos Mercantiles, la capacidad administrativa de las Tesorerías Municipales liberó un importante porcentaje del trabajo destinado a la capacitación de dicho ingreso, causa por la cual, el manejo de los impuestos motivo de la presente solicitud, no requerirían de un mayor gasto en dicha área, generando con éllo una elevación inmediata en la productividad, acorde con el Programa Nacional para la Reforma Administrativa, dentro del Ramo de la Hacienda Federal.

e) Que interpretando el espíritu del Artículo 115 Constitucional en materia de Hacienda Pública Municipal, el Ejecutivo de la Nación, ha demostrado su particular interés en fortalecer la economía del Municipio y prueba de ello, es que, del Presupuesto del cada Municipio, un porcentaje considerable, está constituido por las participaciones que le otorga sobre el Impuesto Predial, participación que, además cada año (En el Estado de México) se eleva en términos porcentuales, significando con ello un notable incremento en su ingreso.

II.— CEDER POR PARTE DE LOS ESTADOS Y FEDERACION PARTICIPACION DE LOS QUE SE OBTENGAN POR CONCEPTO DE IMPUESTOS Y DERECHOS

1.— Con objeto de robustecer la Hacienda Pública Municipal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debería conceder participación del rendimiento que se obtenga en la recaudación de los Impuestos especiales y privatorios de la Federación, así como aumentar los que de acuerdo con la Ley se otorgan en la actualidad; en virtud de que, el ingreso que sirve de base para la recaudación del Impuesto, genera en las entidades Municipales; como son los Centros Turísticos, los Parques Nacionales, ect.

2.— Considerando que los Ayuntamientos son los encargados de dar el mantenimiento necesario en las vías de circulación de vehículos dentro de las ciudades y pueblos, se considera que por ejemplo de la recaudación de derechos de tránsito que cobra el Estado, se participe al Municipio; esto daría una mayor atención por parte de las Autoridades Municipales al mantenimiento de las vías de circulación mencionadas.

III.— CREAR NUEVAS FUENTES DE INGRESO

1.— Crear Empresas de Participación Municipal.— El desarrollo económico del Munici-

pio debe estar revestido por la inversión del ahorro privado mediante mecanismos que permitan su canalización hacia empresas, que además de proporcionar fuentes de trabajo e ingreso para las familias de la comunidad, puedan proporcionar una fuente importante de Ingresos Públicos Municipales que traducidos a obras y servicios se reviertan en beneficio de la comunidad.

Como vía de ejemplo, podemos mencionar la creación de un parque de diversiones, el cual el Municipio podría aportar los terrenos y algunas Empresas el equipo necesario para su funcionamiento, creando con ello, una empresa de participación Municipal, cuya utilidad que correspondiera al Municipio, sería invertida en la proporcionalidad de los servicios ya mencionados a la comunidad.

Si bien es cierto que en la práctica funcionen empresas con capital privado y aportación Municipal en bienes o servicios, es de suma importancia que pudiera legislarse al respecto, con objeto de regularizar la participación Municipal en este tipo de Empresas.

2.— Facultad de los Ayuntamientos para emitir Bonos. Las fuentes de financiamiento para obras Municipales se encuentran actualmente muy restringidas, ocasionando la falta de recursos que permitan un desarrollo acelerado, principalmente en Obras de beneficio colectivo. En este sentido, los Municipios pueden captar el ahorro privado mediante la emisión de bonos debidamente garantizados con bienes raíces de propiedad Municipal; dicha fuente de ingresos vendría no solamente a reforzar la economía Municipal, sino que, proporcionaría un elemento para establecer un conducto más estrecho entre la población y el Ayuntamiento.

La aplicación de este punto requerie el establecimiento de bases legales, que garanticen el mecanismo financiero citado anteriormente para garantizar la emisión de bonos y proporcionar medios que al dar confianza al inversionista privado en sus Autoridades Municipales, permitan que los ahorros de la comunidad se inviertan en Obras que beneficien a la misma y puedan crear nuevas fuentes de trabajo.

La emisión de dichos bonos se haría principalmente dentro del mercado local sin embargo y mediante la correspondiente legislación podría abarcar el mercado Nacional de Valores, ofreciendo un elemento atractivo a los Inversionistas Nacionales.

El atrevernos el proponer a su consideración estas medidas de Acción inmediatas, es porque vivimos día con día la r e a l i d a d angustiosa de no poder satisfacer, con los recursos limitados con que cuentan las Haciendas Municipales, las demandas que los ciudadanos requieren para vivir mejor y más libremente en su comunidad.

Programas de Capacitación y Desarrollo de Personal en el Sector Público Estatal y Municipal

INTRODUCCION:

La variedad, el número y la complejidad, siempre en aumento, de las funciones que debe realizar el Estado Moderno han dado lugar a que la administración quedara rezagada. Existe una seria disparidad entre lo que es posible realizar entre las necesidades que hay que atender y la capacidad del aparato administrativo para satisfacerlas. Esta divergencia contribuye considerablemente al atraso del desarrollo nacional.

Vencer los cotidianos obstáculos, la acendrada resistencia a los cambios, los intereses creados a través del tiempo, el compadrazgo, el influyentismo, y la falta de preparación e interés de algunos funcionarios son parte de los variados y complejos problemas que el servidor público padece de siglos no sólo en nuestro país si no en todo el mundo. Muchos son los esfuerzos promovidos por los Gobiernos de la Repóblica, algunos Estatales y otros Municipales, en relación a la adaptación de la administración pública al nuevo estilo de Gobierno, para el Desarrollo que ha implantando el Presidente Echeverría; ahora se hace uso de modernas técnicas administrativas, y las decisiones están más cimentadas en la información y el conocimiento de los problemas, que en la mera corazonada del Funcionario Público. Se afirma que una República es fuerte en la medida que sus Estados y Municipios son órganos de Gobierno eficientes, ya que son los más cercanos, y constantes en sus acciones y la vida de los Ciudadanos, y están más inmediatos a su crítica. Organizar una buena administración es una tarea de largo plazo, no esperando resultados inmediatos.

No debe esperarse que los individuos aprendan rutinariamente cada uno de los procedimientos administrativos sin sacrificar la funcionalidad de éstos. Es necesario formar los cuadros que pueden garantizar la prestación de un servicio público eficiente, que conozcan los principios fundamentales de la teoría administrativa y los procedimientos en uso, que pueden derivar de la toería de las cuestiones útiles al desempeño de sus funciones y que tengan una actitud crítica ante la teoría y la práctica Administrativa.

Dos razones completamente opuestas, motivan la principal tesis de este trabajo; Necesidad y Capacidad; La necesidad de contar con la suficiente eficiencia administrativa (aptitudes y actitudes) en los niveles Estatal y Municipal para cubrir sus mínimas e ingentes funciones públicas. La capacitación y desarrollo de Personal, implica grandes erogaciones para los Gobiernos, pero gradualmente se tendrá como resultado una inversión que será recuperable en beneficio de los propios ciudadanos que exigen mejores servicios de sus Instituciones Públicas. En consecuencia, es el Sector Público, a quien corresponde incuestionablemente como debe ineludible, atender

no sólo a la capacitación de sus trabajadores. sino también proporcionar los medios indispensables para una efectiva elevación humana, social y cultural.

Cabe mencionar como una preocupación de los actuales dirigentes gubernamentales, por continuar la tarea de Capacitación en cada una de las Instituciones Públicas, viendo claramente dicha preocupación en los siguientes párrafos: Habremos de robustecer en los años por venir la continuidad de la obra educativa promoviendo la alfabetización intensiva de los ciudadanos, estimulando la permanencia en las aulas de los niños y aprovechando cuantos esfuerzos colectivos puedan generar el desarrollo, para otorgar más altos niveles educativos y establecer un **dinámico sistema de capacitación** para el trabajo que haga viables todos nuestros proyectos de superación. (1).

Por estas razones, el Instituto de Administración Pública del Estado de México, contempla la necesidad de la capacitación del personal técnico y administrativo de los Gobiernos Estatal y Municipal; la relación entre un programa de capacitación y el sistema político, para señalar los principales obstáculos a los que se enfrenta la capacitación y sus posibilidades de instrumentación y proponiendo finalmente un Programa Básico de Capacitación y Desarrollo a niveles Estatal y Municipal que puedan ofrecer los Institutos de Administración Pública en los Estados donde funcionan y auxiliar en donde no existan.

1.— LA CAPACITACION Y DESARROLLO DE PERSONAL EN EL ESTADO DE MEXICO

Los antecedentes de Capacitación y Desarrollo de personal en el Gobierno del Estado de México, se remontan al año de 1941, en aquel entonces prevalecía la preocupación del Gobierno en la preparación de sus empleados fue el Gobernador Gral. Wenseslao Labra, por medio de un decreto expedido el 4 de octubre de 1941, que creó la "Escuela 18 de Marzo", cuya función principal será la de impartir cursos gratuitos a los servidores públicos.

Transcure el tiempo y esta actividad por situaciones ajenas al momento se va desvaneciendo hasta quedar completamente olvidada. No queremos decir con esto que los Gobiernos que sucedieron al del del General Wenseslao Labra, lo hayan desechado, pero suponemos que por falta de recursos y visión tuvieron que tenerla estática. La prueba es que hasta últimas fechas tan sólo

(1) Del discurso pronunciado por el entonces Candidato a la Presidencia de la República, licenciado Luis Echeverría Alvarez en la población de Tlaxcala, Tlaxcala, 14 de enero de 1970.

existían una partida en el Presupuesto de Egresos destinada a la Capacitación de Personal cantidad por demás simbólica que no cubría a un número de servidores públicos en constante aumento.

A principios del actual régimen el número de empleados ascendía a la cantidad de 3,549 sin contar con 12,501 profesores normalistas; para 1974 el número de empleados administartivos asciende a la cantidad de 5,600 y 15,000 profesores normalistas.

A finales del año de 1969, se inició nuevamente esta importante área de capacitación de personal burócrata. En el cual se abarcan dede niveles de funcionarios hasta niveles de personal administrativo logrando a través de elio un verdadero programa integral de capacitación y desarrollo de personal.

El gobierno actual ha acrecentado la participación de elementos jóvenes en la administración pública, originando con esto que la aplicación de programas de capacitación tengan el apoyo absoluto tanto de los funcionarios como de los empleados al Servicio del Estado.

El actual régimen estructuró un Programa de Capacitación de Personal, incluyendo seminarios y cursos para los diferentes niveles de personal (Directores, Sub-Directores, Jefes de Departamento, Oficina, Sección Personal Técnico, Personal Administrativo y Personal de Intendencia).

Entre los cursos y Seminarios Impartidos para cada nivel podemos enunciar los siguientes:

FUNCIONARIOS:

a).— Administrativo por objetivos.
b).— Relaciones Humanas.
c).— Lectura Activa.

JEFES DE DEPARTAMENTO, OFICINA Y ACCION:

a).— Relaciones Humanas y Comunicación.
b).—Organización y Supervisión de Oficinas.
c).— Principios fundamentales de administración y supervisión.

PERSONAL TECNICO:

a).— Cursos de Archivonomía, y
b).— Análisis y Diseño de Sistemas.

PERSONAL ADMINISTRATIVO

a).— Cursos de Perfeccionamiento Secretarial.

b).— Principios de Contabilidad y Manejo de Máquinas de Contabilidad.

PERSONAL DE INTENDENCIA:

a).— Servicios de Mantenimiento y Seguridad contra incendios.

La integración de la mayoría de los grupos a capacitar se realizó por medio de los resultados de exámenes psicotécnicos aplicados para tal efecto. (2).

En lo que se refiere a la Capacitación Municipal, el Gobierno del Estado de México ha iniciado una serie de seminarios de Información Municipal en la que participan todos los Funcionarios del Estado y de los 121 Municipios, dando frutos inmediatos al aparecer en el año de 1970 el primer manual de Administrción Municipal. Que contiene tanto los aspectos legales como administrativos, funciones, obligaciones y trámites para cada uno de los elementos del Ayuntamiento; así como el funcionamiento de cada una de las oficinas que integran el Ayuntamiento, facilitando con ello el Gobierno de un Municipio.

2.— SU PROBLEMATICA ACTUAL

2. 1.— ASPECTO JURIDICO

La implementación de programas de capacitación y desarrollo de personal en el sector público requiere de adecuados instrumentos de apoyo jurídico, financiero, y técnico, si quiere lograr una institucionalización de los planes que, en definitiva, deberán contar con el apoyo político al más alto nivel.

Referido al sector público estatal y municipal, estos instrumentos se hacen más indispensables y ofrecen mejores perspectivas dado el sentido local con que pueden aplicarse.

(2) A fines de 1969, se inició un programa de exámenes psicotécnicos aplicados a todo el personal, base de la cual se partió para determinar los niveles que debeían incluirse en el Programa de Capacitación. Junto con este programa se inició el Estudio de Análisis y Evaluación de Puestos, programas incluidos en la Reforma Administrativa del Gobierno del Estado de México.

Cada vez el Gobierno Estatal y Municipal se están convirtiendo en algo más que un trabajo de seis o de tres años. Su desarrollo está orientado a un trabajo más especializado y este hecho crea, a su vez, un problema: Modernizar la administración pública en términos de eficiencia para la prestación de los servicios públicos y cumplimiento de la función del Estado.

La capacitación y desarrollo de personal es una prestación a que tiene derecho el trabajador y por ende es obligación del Estado patrono. Aquí se establece la relación Jurídica que en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se define: "La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública.— Artículo 123, Inc. B, Fracc. VII, O.C.

En el ámbito que nos ocupa del sector público Estatal y municipal, concretamente refiriéndose a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México no contempla ninguna obligatoriedad del Estado ni de los municipios para cumplir con este derecho de los trabajadores. La Ley crea el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los organismos coordinados y descentralizados de carácter Estatal, si pevee tal obligatoriedad para capacitar al trabajador: "Propugnar por establecer academias en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores a sus servicios, que lo deseen, puedan adquirir los conocimientos indispensables para obtener ascensos conforme a escalafón".—Artículo 37 Fracc. F. VII. O.C.

Es cierto, en consecuencia, que el primer instrumento jurídico para la capacitación y desarrollo del personal en el sector Gubernamental del Estado de México y sus Municipios, se tiene sustancialmente; conviene sin embargo, dejar apuntada la inquietud para que los Institutos de Administración Pública aquí reunidos y los que en el futuro se formen en otros Estados de la Reblica, estudien la necesidad de dejar bien cimentado en la jerarquía jurídica de las Constituciones de las entidades federativas este primer instrumento de las institucionalización de programas de capacitación y desarrollo de personal en el sector público Estatal y Municipal.

2.2.— ASPECTO FINANCIERO

El recurso económico bien asegurado para la implementación de estos programas, es otra necesidad que merece amplia discusión para dar luz a mejores métodos de financiamiento de tal forma que la capacitación y desarrollo quede a salvo de las modas gubernamentales, de los vaívenes políticos y de las buenas pero aisladas intensiones de los funcionarios en los niveles altos. Se propone como puntos a discusión.

a).— Promover ante los propios Gobiernos de los Estados, procurar en la distribución del gasto público ciertos porcentajes yiendo el gasto específico por sueldos, salarios y prestaciones, destinados a la capacitación y desarrollo de personal, afectándose el presupuesto de egresos en partidas bien definidas.

b).— Promover ante los gobiernos municipales por conducto de las entidades gubernamentales competentes, la afectación presupuestal para el mismo fin, analizando quizá, el gasto por sueldos, salarios y prestaciones y considerando una tipología de municipios por el monto de sus presupuestos y necesidades en la prestación de los servicios públicos Municipales.

c).— Procurar ante los Sindicatos de trabajadores al servicio del Estado y de los Municipios su cooperación económica en forma estatutaria en función tal vez al monto y especificaciones de las cuotas por prestaciones sociales y otras aportaciones del trabajador a la organización sindical.

d).— Procurar el diseño de cursos y cursillos de capacitación y desarrollo para su venta en el Sector Público Estatal y Municipal, incluyendo a las organizaciones sindicales y entidades descentralizadas Estatales y Municipales.

Finalmente, para que los programas de capacitación y desarrollo de personal sean institucionales, hace falta contar con un nivel de profesiografía que garantice los mejores resultados de su impartición. Conviene por lo tanto que los Institutos de Administración Pública cuenten entre sus miembros con elementos de nivel especializado en las diversas áreas y niveles de la administración pública, procurando por consecuencia un inventario de sus recursos tecnológicos Humanos y materiales aprovechando al máximo tales recursos.

No acabaría de funcionar ningún programa de capacitación y desarrollo personal si no se cuenta con un adecuado sistema escalafonario en base a la calificación de méritos y en términos de resultados para el desempeño de actividades, tareas y funciones del servidor público, cualquiera que sea el puesto que desempeña y el grado de responsabilidad y autoridad que le son asignados. Este es otro campo muy amplio en donde los Institutos de Administración Pública pueden desempeñarse como agentes exclusivos de la modernización de la administración pública estatal y municipal.

2.3.— ASPECTO ADMINISTRATIVO

Los institutos de Administración Pública Estatales, tienen entre sus objetivos, el de colaborar con los Gobiernos en el mejor cumplimiento de sus funciones públicas, y la instrumentación

de Programas de Capacitación de Personal, encuentran en ellas, el medio idóneo para su ejecución administrativa.

Deberán en ese caso, prever una organización al efecto. Esta pudiera encaminarse de dos áreas básicas: La investigación de necesidades y el Diseño de Programas y Cursos y la de coordinación de cursos. Entre ellas cumplen el ciclo administrativo de la capacitación: Investigar necesidades; programar soluciones de cursos; ejecutarlos y evaluarlos, investigando sus resultados. Es decir crear dentro de los Institutos el Comité de Capacitación y Desarrollo personal, que sería el directamente responsable de esta función.

El Instituto deberá establecer la relación con el más alto nivel del Gobierno Estatal o Municipal que se trate y encaminar la coordinación del Comité de Capacitación, con los responsables de la administración de personal de la unidad en que se pretenda implantar el Programa de Capacitación y Desarollo.

Existe entre otros, tres factores determinantes el buen éxito de la capacitación desde el punto de vista administrativo:

Contar con la información requerida para detectar las necesidades de capacitación del organismo que se trate; Contar con la aceptación de los servidores públicos a quien vaya a dirigirse la capacitación y tener un mecanismo escalafonario, que permita el desarrollo del personal así como que disminuya el ausentismo y el índice de rotación.

Dados esos factores, el Instituto deberá satisfacer sus cuadros de instructores, materiales didácticos, locales y métodos de capacitación efectivas.

Existen algunas medidas administrativas, que convendría considerar ya que la capacitación residencial, puede ser costosa, en virtud de que requiere que el Funcionario se ausente de sus obligaciones y los gobiernos con recursos humanos y financiera limitados, se enfrentan con dificultades especiales. Para ello, es conveniente señalar las posibilidades de combinarla con la capacitación por correspondencia, o aprovechar la ayuda del personal fuera de sus horas de trabajo.

La capacitación, debe iniciarse con la formación de cuadros de instructores. En ellos descansa el principal motor de la función, por tanto deberá institucionalizarse la capacitación de los encargados de capacitar.

Se afirma que la capacitación, es control. Es un medio para reducir accidentes de trabajo, desperdicio de recursos, proporcionar mejores serivicios, incrementar la productividad, dar con-

fianza y seguridad al personal en su trabajo. Es también una motivación para que se trabaje más arduamente.

2.4.— ASPECTO POLITICO

Se puede concluir en síntesis que la eficacia de la capacitación dependerá del lugar que se le de en el régimen administrativo, la pertinencia de los programas y cursos en relación a las necesidades gubernamentales, la calidad de los responsables de la capacitación, el grado de adecuación de las técnicas de capacitación, la utilización de las aptitudes que se desarrollan y fundamentalmente el apoyo político que se otorgue a la función.

La capacitación constituye un instrumento primordial de la política del servicio público, así como un elemento importante de la estrategia de ejecución de los planes y decisiones del Gobierno. Es un acelerador de los cambios que se necesitan en la Administración Pública.

El ambiente político que la capacitación requiere, está en relación directa con el estilo de gobierno que se implante a la administración pública. Generalmente sólo en un Gobierno para el Desarrollo, la función de capacitación es primordial, jerarquicamente hablando.

Requiere el apoyo institucional del más alto nivel y la aceptación de los integrantes de la administración pública. Esto no debe significar que la capacitación ocupará el sitio de publicista de la doctrina política del régimen, aunque no escapa a sus posibilidades, ya que su objetivo es distinto. Por ello, los Institutos Estatales de Administración Pública, son también políticamente, organismo que desde el exterior permiten la vivencia del doble red del Servidor Público, como Servidor Ciudadano.

Los institutos, también posibilitan en su participación el desarrollo de las Funciones Públicas. Es por ello que debe buscarse su ingreso, a fin de mejorar las oportunidades de acceso de los profesionistas de provincia a los Altos Centros de Decisión Nacionales y no desperdiciar sexenal o trienalmente una experiencia valiosa de ex-Funcionarios que permita la Depuración Profesional de Nuestro Sistema Político.

Este mecanismo de capacitación, a través de los Institutos Estatales, permite por otra parte que en base a la preparación, no sólo se tenga abierto al enlace ciudadano Gobierno, si no Funcionarios Municipales Funcionarios Estatales Funcionarios Federales, que muchos beneficios acarrearía. Es decir el Instituto puede a través de Programas de Capacitación, desligados de ideologías políticas sectoriales y con una doctrina nacionalista, tender el puente de comunicación interfuncionario público.

RECOMENDACIONES

1.— Que se solicite al C. Presidente de la República, su apoyo amplio y decidido, recomendando a los Cc. Gobernadores de las Entidades Federativas la instrumentación de Programa de Capacitación y Desarrollo de Funcionarios Estatales y Municipales, proponiendo su ejecución a través de los Institutos Estatales de Administración Pública.

2.— Que se integren en todos los Institutos Estatales, Comités de Capacitación y Desarrollo, encargándose de diseñar y efectuar Programas y Cursos dirigidos al mejoramiento de la eficiencia de los Servidores Públicos Estatales y Municipales.

3.— Que los Institutos Estatales de Administración Pública, inicien cuanto antes un programa de selección y capacitación de Instructores, que serán los encargados de ejecutar los Programas de Capacitación y desarrollo de Personal del Sector Público Estatatal y Municipal.

4.— Que se inicie la preparación de cursos por correspondencia dirigidos a Funcionarios Municipales y Estatales, con apoyo político y económico de los Gobiernos de las Entidades Federativas.

5.— Que se cordinen los Institutos de Administración Pública de los Estados entre sí, con el de México y los que tengan en otros Países fines semejantes, para que se realice un nutrido intercambio de experiencias.

"Participación de la Ciudadanía en la Solución de los Problemas de la Comunidad"

JUSTIFICACION DEL TEMA

Como consecuencia de la esencia vecinal que sirve de base a los Municipios, se hace indispensable la participación de la comunidad, debidamente organizada por los Ayuntamientos para detectar y solucionar los problemas que los afectan. Los grandes problemas de las comunidades están formados por muchos pequeños problemas que no pueden ser abatidos con una acción individual, la que en todo resulta insuficiente aún cuando no deja de ser meritoria.

En esta hora en que los tres niveles de Gobierno están empeñados en la magna tarea del desarrollo, se requiere que el vecino, el ciudadano, participe activa y decididamente en el progreso de las comunidades a través de los Gobiernos Municipales, que están llamados a ser, por vocación e imperativo constitucional, el factor principal de ese progreso.

La importante tarea a que está obligada la comunidad para su propio desarrollo, se hace más urgente y necesaria si tomamos en consideración los escasos recursos de las Haciendas Municipales.

Necesariamente es que la comunidad participe directamente con sugerencias, observaciones, aportaciones técnicas o de cualquier otra naturaleza, en las actividades y tareas que le sean requeridas.

Si los Municipios tienen su origen en la unión de vecinos para encontrar soluciones a sus necesidades, debe proyectarse con igual o mayor razón ese espíritu vecinal para que conjuntamente pueblo y Gobierno en una bien planteada colaboración, busquen la solución de ancestrales problemas que aún nos aflijen y otros que van surgiendo como consecuencia de nuestro acelerado crecimiento demográfico.

Es indispensable que el vecino esté imbuido de una sólida conciencia del deber cívico que le obligue a superarse, a despertar el espíritu de responsabilidad para con su comunidad, a capacitarse para desarrollar una función directiva y de promoción porque el éxito de un pueblo es el resultado de la suma de los esfuerzos de cada uno de sus componentes; con voluntad, decisión y esfuerzo se pueden superar adversidades y limitaciones que el medio geográfico o cualquier otro factor nos impongan.

Hoy más que nunca se hace impostergable e imperativa, la necesidad de eliminar cualquier distancia cívica que pudiera separar a los Gobiernos Municipales de la comunidad e impedir que surja a donde no la hay.

La fuerza motora del desarrollo en la comunidad es la existencia de problemas; para que un problema social se convierta en factor de progreso ha de estar relacionado con necesidades insatisfechas o satisfactorias a medias.

Los elementos que se consideran componentes de un problema de la comunidad, ligados a una necesidad son: Sentir y tener conciencia de que existan necesidades insatisfechas o satisfacciones en forma inadecuada o incompleta; tener deseos de superar las formas de satisfacer las necesidades y fijarse los objetivos y finalidades para lograrlo; considerar dos o más formas de usar los recursos de que se dispone para satisfacer la necesidad que se analiza y dudar de la eficiencia de los recursos que serán utilizados en la satisfacción de la necesidad.

Los gobiernos Municipales como promotores del desarrollo, tienen un papel bien definido en la solución de los problemas de sus comunidades; hacer que la comunidad sienta sus necesidades y este consciente de ellas; guiarla para que fije las metas y los propósitos para satisfacer en forma más adecuada sus necesidades; discutir y plantearse el mayor número de alternativas para usar los recursos de que se dispone plantear y hacer que surjan todas las dudas sobre la eficacia de los recursos que serán utilizados y analizar las soluciones que se dieron al mismo problema en otras comunidades, sin perder de vista que en medios diferentes, los problemas requieren a menudo soluciones distintas.

II

CONSEJOS DE COLABORACION PARA EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO

Las Administraciones Municipales en su búsqueda de nuevos cauces de participación de los vecinos en el progreso de desarrollo, deben organizarlos en cada sector del territorio Municipal en donde están identificados por problemas afines. Esta participación organizada debe dar resultados más favorables.

Un sector territorial de cualquier Municipio por reducido que sea tiene intereses y problemas comunes, ya sea que se trate de un Pueblo, de un Barrio, de una Colonia, de un Fraccionamiento de una Ranchería; en el existe cierta continuidad física, ciertos razgos comunes en sus necesidades, se produce entonces, el marco propicio para su organización, con miras a elevar el nivel de vida de la población que ahí habita.

En cada grupo de las características apuntadas debe crearse un Consejo de Colaboración, pero no como un organismo competitivo de la Acción Municipal, sino por el contrario, manifiestamente como un colaborador decidido y eficaz de la Autoridad en todo lo que atañe a sus problemas.

Bajo estas premisas debe dividirse el territorio de la comunidad en sectores organizándose en cada uno de ellos un Consejo de Colaboración.

Los Ayuntamientos deben consecuentemente coordinar y dirigir la Acción de estos Organismos en el ataque frontal a los problemas que afectan a sus Municipios, coordinación y dirección de Acciones que deben traducirse en un medio eficaz para evitar que se pierdan o dispersen esfuerzos.

La forma de organización de los Consejos de Colaboración ha de permitir: Agrupar en un seno a los vecinos y dirigentes de organismos representativos del Pueblo y coordinar las acciones que se emprenden para mejorar la vida humana en el Municipio; agrupación y coordinación que se traduce en la mejor utilización de los recursos humanos y materiales.

Sus funciones y atribuciones han de abrir un amplio y expédito canal de comunicación con las Autoridades Municipales, entre otras cosas, para informar de sus necesidades a través de los programas de trabajo que elaboren; para señalar las deficiencias en la prestación de los servicios públicos y proponer medidas para mejorarlos podrá opinar en relación a las medidas administrativas implantadas por los Ayuntamientos; para censurar en lo pertinente, la actividad o inactivida dreprobable de funcionarios y empleados y para que se corrija cualquier deficiencia que se señale a las Administraciones; para coadyuvar en el cumplimiento eficaz de los planes y programas Municipales que ya estén aprobados; para promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinosen todos los aspectos de beneficio social y para presentar proposiciones a los Ayuntamientos para fijar las bases de los planes y programas Municipales o para modificarlos en su caso.

En el funcionamiento de estos Consejos se han de eliminar hasta donde sea posible las formalidades, con el fin de agilizar la participación de los vecinos en la solución de sus problemas.

Los Consejos de Colaboración organizados e integrados por los Ayuntamientos deben tener un fundamento legal que apoye sus acciones.

III

JUZGADOS POPULARES

La práctica determina la necesidad de que en diferentes sectores de las Ciudades y en los Pueblos existan Juzgados integrados por personas que tengan relaciones cercanas con los que

tienen conflictos de mínima importancia que no por ello dejan de estar sometidos a la resolución de una Autoridad. Se pretende que juzguen y resuelvan conforme a normas de equidad y conciencia, separados un poco de los procedimientos y términos rígidos que tradicionalmente imperan en el ámbito Judicial. Independientemente de la competencia de carácter civil se les debe dar margen para que puedan conocer y sancionar las violaciones a los Bandos de Policía y Buen Gobierno en el ramo de Seguridad Pública, con el fin de descentralizar en éste renglón la atribución que en la actualidad otorgan las Leyes Orgánicas Municipales, a las Autoridades Municipales, autoridades que en muchas ocasiones por la diversidad de funciones que desempeñan imponen sanciones sin juzgar en una forma detenida la levedad o gravedad de las infracciones y las repercusiones que las sanciones impuestas tienen en la economía de quienes cometen faltas administrativas.

Los Juzgados Populares deben estar subordinados en cuanto a su función, a los Tribunales Superiores de Justicia y directamente a los Juzgados Menores Municipales y sus obligaciones y competencia debe quedar señalada en las Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales de los Estados.

Los Juzgados Populares han de conocer y determinar dentro de su Jurisdicción en vía conciliatoria y juicio verbal un escrito de manera contnúa de los asuntos civiles o mercantiles cuyo interés no exceda de $ 100.00, con excepción de los asuntos relacionados con el estado civil de las personas, inmatriculaciones, juicios posesorios y los juicios cuyo conocimiento le Ley encomienda a Jucio de otro grado.

En los casos en los que el valor que se reclama en un juicio no exceda de $ 100.00 los Jueces Populares a solicitud del actor deben señalar día y hora para una Audiencia citando a ella al demandado dentro den un término no mayor de 8 días y oyendo a las partes, averiguará la verdad previamente por los medios más adecuados que le dicte su criterio y dará su fallo sin otra sujeción que a las inspiraciones de su conciencia rígida.

CONCLUSIONES:

PRIMERA:

Los Ayuntamientos están obligados a propiciar, promover, fortalecer, vigilar y coordinar, la participación de la comunidad con el Gobiemo Municipal en tal forma que incluya a todo el vecindario organizado en grupos que coadyuven a la solución de la amplísima gama de problemas a los que se enfrentan.

SEGUNDA:

Las Autoridades municipales no deben recibir información de segunda mano relacionada con la existencia de problemas y necesidades, debe ir al lugar mismo de su existencia o generación y celebrar con los vecinos reuniones de trabajo con la finalidad de hacerles notar con claridad los problemas para que estén concientes de su existencia y de la necesidad de darles pronta satisfacción; para determinar conjuntamente las alternativas de solución y para fijar metas.

TERCERA:

Deben crearse Juzgados Populares para que conozcan de las infracciones a los Bandos de Policía y Buen Gobierno en el ramo de Seguridad Pública: El conocimiento que los Jueces Populares tienen de los infractores hace que las sanciones sean más justas que las impuestas por Autoridades Municipales, las que por razones de trabajo imponen sanciones sin conocer al infractor, su situación económica y otras circunstancias cuyo conocimiento se hace indispensable para determinar cualquier sanción.

CUARTA:

Integrándose Juzgados Populares con personas honorables con relaciones cercanas con las que tienen conflictos de poca cuantía, el conocimiento de la verdad es más probable y consecuentemene la resolución será más justa y equitativa, evitándose que las personas de los Pueblos se trasladen a la Ciudad abandonando sus labores para tramitar asuntos haciendo gastos que en mayor parte de los casos son superiores a la cuantía de sus negocios.

Impreso en los talleres de Lithomex S. A. Allende Sur No. 205 Toluca, Méx.

DIRECTORIO:

Presidente

L.A.E. Arturo Martínez Legorreta

Vice presidente

Arq. Miguel A. Cruz Guerrero

Secretario Ejecutivo

Lic. Raúl Zárate Machuca

Tesorero

L.A.E. Ignacio J. Hernández Orihue