

REFORMA ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL (1976-1982)

Alejandro CARRILLO CASTRO

"En nuestros días es más fácil controlar a la naturaleza que ordenar la sociedad".

José LOPEZ PORTILLO

INTRODUCCION

"En la Administración, los medios son el todo", escribió Melchor Ocampo en 1855, en su Carta de renuncia a la cartera de Relaciones Exteriores que le había encomendado el Gobierno Liberal.¹ En esta frase se expresa con ejemplar claridad la preocupación que debe de tener un estadista no solamente de proponerse fines legítimos y objetivos de gran alcance, sino de cuidar que existan los medios —también legítimos y eficaces— para alcanzar dichos fines y objetivos de naturaleza política.

En diciembre de 1976, el gobierno que se iniciaba bajo la presidencia de José López Portillo enfrentaba agudas "contradicciones entre el sector agropecuario comprimido y el sector industrial sobreprotegido; entre la economía rural sujeta a precios fijos y la economía urbana subsidiada; entre las necesidades de importación y la capacidad de exportación; entre la demanda de crecimiento de actividades pro-

ductivas indispensables y las restricciones monetarias y crediticias; entre la exigencia de producción y la inducción inerte al lucro; entre los incentivos y canalización de la inversión privada y los mecanismos impositivos y de financiamiento público; entre la posibilidad de estabilizar precios y la flotación de la moneda; entre lo que debíamos producir y el derroche consumista del sector favorecido; entre lo que podíamos producir y nuestros hábitos de consumo, y lo que es más grave: en muchas partes, pero particularmente en el campo, con frecuencia se contradijo la justicia con la eficiencia."²

Llegaba entonces a su fin, "acabado por sus contradicciones, un patrón de crecimiento que agotó su último tabú con la devaluación",³ hecho que a su vez, en palabras del propio Presidente de la República, afectó el sentimiento de seguridad de la sociedad, fenómeno éste que fue polarizado por algunos grupos de interés.

¹ Romero Flores, Jesús, *Don Melchor Ocampo*, Ediciones Botas, México, p. 227.

² López Portillo, José, *Primer Informe de Gobierno*, México 1977, Talleres Gráficos de la Nación.

³ *Ibid.*

De ahí que en esa fecha el objetivo político prioritario del gobierno fuese el de promover, en todos los aspectos, la cohesión nacional, la recuperación de la confianza en el país y entre sus diversos componentes, objetivo fundamental que representa una condición básica para alcanzar las metas de desarrollo socioeconómico, centradas en organizar a la sociedad para elevar la producción y asegurar que ésta se oriente hacia los bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, a fin de satisfacer la demanda de empleos productivos y las necesidades básicas de las mayorías de la población; y de ahí también que la traducción de esos objetivos a la realidad, tal como lo señaló el Licenciado López Portillo desde su campaña electoral, exigiera contar con los medios, esto es, con los instrumentos administrativos idóneos.

El reconocimiento de que esos instrumentos habían acumulado vicios y disfunciones que no les permitían responder con eficiencia y oportunidad a los reclamos sociales y de que por tanto el costo político de la ineficiencia gubernamental resultaba superior al que implicaba una reforma administrativa de gran alcance hizo que se planteara la necesidad de una reestructuración a fondo en la organización y el funcionamiento del Gobierno Federal.⁴

De esta manera, ante el papel que desempeña el Estado en nuestra sociedad y ante la coyuntura política, económica y social que se presentó a finales del año de 1976, el Presidente de la República decidió reorganizar el gobierno para poder, en los hechos, organizar al país. Pero es preciso puntualizar que este paso fundamental no obedeció simplemente a una decisión de coyuntura. Descansa sobre la base de doce años de trabajos constantes a partir del establecimiento, en 1965, de la Comisión de Administración Pública (CAP), presidida por el licenciado José López Portillo, dentro de las diversas funciones que desempeñó entonces en la Secre-

⁴ Carrillo Castro, Alejandro, "La Reforma Administrativa en México", en *Cómo reformar la Administración Pública*, compilador: A. F. Leemans, F.C.E., 1977, Traducción de *The Management of Change in Government*, 1976, Martinus Nijhoff, La Haya.

taría de la Presidencia. La CAP elaboró un **Informe sobre la Administración Pública Federal**⁵ que sirvió de base para los trabajos de reforma institucionalizados a partir de 1971 a través de diversas disposiciones jurídicas.⁶ En esta época se publicaron también las **Bases para el Programa de Reforma Administrativa Federal 1971-1976** y se definió un modelo de análisis, se completaron los diagnósticos, se elaboró un programa global con lineamientos de estrategia para su implantación y con instrumentos legales y orgánicos para avanzar en la reforma.⁷

Con estos antecedentes y con base en el Programa de Gobierno esbozado el 10. de diciembre de 1976 por el Presidente López Portillo, la reestructuración iniciada en el presente régimen puede caracterizarse como una **Reforma Administrativa** para el desarrollo económico y social que tiene como eje la programación, que procura respaldarse en un personal idóneo, eficiente y honesto y que se propone fortalecer la organización republicana respetando y robusteciendo las funciones legislativa y judicial, así como los derechos regionales que entraña el régimen federal.

OBJETIVOS GLOBALES

En consecuencia con lo anterior, los objetivos globales del Programa de Reforma Administrativa delineados para el período 1976-1982, son:

- 1.—Organizar al gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institu-

⁵ Reeditado por la Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1977.

⁶ Para un examen de la evolución de la Reforma Administrativa Mexicana, ver Carrillo Castro, Alejandro, *La Reforma Administrativa en México*, INAP, 1975 y *Cómo reformar la Administración Pública*, *Op. cit.*

⁷ Carrillo Castro, Alejandro, en *Cómo Reformar la Administración Pública*, *Op. cit.*

cionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas.

- 2.—Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.
- 3.—Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.
- 4.—Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal —respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles del Gobierno— propicie, por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los Poderes Legislativo y Judicial, y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de Gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país, y
- 5.—Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes.

BASES LEGALES

Los objetivos mencionados, producto de una amplia concepción que incluye consideraciones de orden político, económico

y social y que surgen del análisis y estudio sistemáticos de la realidad nacional, se han sustentado en la promulgación de nuevas normas jurídicas que garantizan la legitimidad y la seguridad propias de un Estado de Derecho. Para dar cauce legal a los aspectos sustantivos de la Reforma, se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y para instituir jurídicamente los sistemas de orientación y apoyo global se promulgaron la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; la Ley General de Deuda Pública; el Decreto por el que se adicionan diversos artículos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; el Decreto que adiciona el artículo 39 a la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas y el Decreto que adiciona la Ley de Inspección de Adquisiciones con un artículo 27.

Por otra parte, a fin de que la base jurídica de asignación de funciones a las dependencias centralizadas corresponda a las disposiciones mencionadas, se han publicado los reglamentos interiores de 16 de dichas dependencias.

Existen otros ordenamientos de carácter específico que se irán analizando, como en el caso de los anteriores, en el marco de los objetivos globales a que se hace referencia a continuación.

I.—ORGANIZAR AL GOBIERNO PARA ORGANIZAR AL PAÍS

A fin de alcanzar el primer objetivo global, el de organizar al gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas^a era necesario programar las acciones de reforma de la Administración Pública Federal, con miras a que **constituyesen un proceso institucional permanente**, articulado y participativo

^a López Portillo, José, Discurso de Toma de Posesión, 1o. de diciembre de 1976.

que, dentro de un marco global de congruencia, correspondiera a los titulares de las dependencias centrales y de las entidades paraestatales de los **proyectos específicos** que les corresponde, y que permitiera al Titular del Ejecutivo la **programación global y la evaluación permanente de los resultados obtenidos**, a fin de que la Administración Pública pudiera transformarse en un **instrumento** eficaz, apto para garantizar la **eficiencia y la coherencia** de las acciones que integren los planes nacionales y sectoriales de desarrollo económico y social y capaz de atender las prioridades fijadas por el Titular del Ejecutivo.⁹

Todo ello implicaba convertir a **cada dependencia y entidad** de la Administración Pública Federal en un instrumento de **responsabilidades claramente establecidas**, de manera que se evitase la **duplicación de funciones** y se asegurara que las **decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados** que el país demanda.¹⁰

Lograr esta transformación exigía contar con instrumentos legales que previeran el cumplimiento de los siguientes propósitos: **a)** simplificar estructuras y precisar responsabilidades a las dependencias centralizadas; **b)** evitar duplicaciones; **c)** regularizar las dependencias cuya organización resultaba discutible desde el punto de vista del derecho administrativo, estableciendo claramente los conceptos y bases para el debido funcionamiento tanto de la administración pública centralizada como paraestatal; **d)** racionalizar al máximo las concurrencias y equilibrar funciones; **e)** instituir que el gasto público se presupueste con base en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución¹¹ y propiciar la oportuna evaluación de resultados;

I.E.P.E.S., Propuesta de Programa de Gobierno 1976-1982, Capítulo XIII, pág. 1.

¹⁰ Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

¹¹ Artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 13 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

f) promover la eficiencia y honestidad en la ejecución de las tareas gubernamentales;¹² **g)** permitir al Titular del Ejecutivo convocar a reuniones de Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos por sectores, para definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal; **h)** establecer la organización sectorial, para efectos de coordinación programática; e, **i)** adscribir la coordinación de los programas de reforma administrativa y de evaluación de resultados de la Administración Pública Federal en su conjunto, directamente bajo la responsabilidad del Presidente de la República.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal aprobada por el Congreso de la Unión a iniciativa presidencial, y publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976, dio sustanciales respuestas a los anteriores requerimientos. Con dicho instrumento se consiguió una importante simplificación de estructuras y precisión de responsabilidades, lo que a su vez permitió superar gran parte de las duplicaciones que contenía la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Se puede afirmar que en la historia del país no se tiene noticia de una reforma que hubiera implicado modificaciones a 17 de 19 dependencias centrales que recibieron o transfirieron funciones, o sea que incidió en el 90% de las dependencias centrales. A ello hay que agregar la modificación propuesta por el Senado a fin de que sólo el Congreso pueda mediante una ley determinar la creación de los departamentos administrativos.

Si bien no se eliminaron las concurrencias que obligadamente existen entre las dependencias del Ejecutivo, la nueva Ley las reduce en forma importante y las racionaliza pues la

¹² Artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

López Portillo, José, Exposición de Motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1978.

anterior reportaba 55 concurrencias con 306 funciones específicas y la nueva Ley Orgánica genera sólo 48 concurrencias, habiéndose incrementado a 340 las funciones específicas o sea que a pesar del aumento de funciones del 11.1% se logró un decremento de concurrencias del 12.8%.

Se logró igualmente, establecer la posibilidad de la organización sectorial para efectos de coordinación programática, la utilización de las reuniones de Gabinete, hoy todavía Consejo de Ministros, para "definir y evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean concurrentes de varias dependencias o entidades de la Administración Pública" con lo cual se enriquece la función de dicho Consejo que antes sólo había de reunirse para efectos de suspensión de garantías.

En este sentido, la nueva Ley Orgánica no sólo integra funciones que en forma dispersa atendían —o debían atender— diferentes dependencias, sino que, por primera vez, regula en un ordenamiento matriz —por llamarlo así para distinguirlo de las disposiciones particulares derivadas de él—, tanto a las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, como a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

Con las modificaciones estructurales y funcionales derivadas de la aplicación de la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se produjeron cambios no sólo en el nivel institucional sino también en el global o macro-administrativo. Con base en el artículo 80. de ese ordenamiento, se establecieron como órganos de la Presidencia de la República cinco unidades Administrativas de Apoyo Técnico: la **Unidad de Asuntos Jurídicos**, la **Dirección General de Información y Relaciones Públicas** (que se integró con funciones que se llevaban a cabo en la Secretaría de la Presidencia), la **Coordinación General de Estudios Administra-**

tivos (que recibió funciones que en materia de reforma administrativa tenían asignadas la Secretaría del Patrimonio Nacional y la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia), la **Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados** y la **Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación** a la que le fueron atribuidas nuevas funciones.

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública contempla a la desconcentración como un recurso administrativo indispensable en la búsqueda de la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos públicos (artículo 17).

Dentro de la Administración Pública Federal se lograron identificar en diciembre de 1976 con características de órganos desconcentrados 26 unidades administrativas y a finales de 1977, se identificaron 86, es decir, se ha manifestado un incremento del orden de 330.7%. Lo anterior demuestra que los titulares han comenzado a utilizar con frecuencia esta figura jurídico-administrativa prevista en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

INSTRUMENTACION

A) PRIMERA ETAPA: **Lineamientos y Mecanismos de Congruencia Institucional.**

Los cambios estructurales y funcionales producidos con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, hicieron urgente la necesidad de contar con lineamientos generales sobre la organización y funcionamiento de las dependencias, así como con mecanismos de participación (Comités Técnicos Consultivos) en los cuales se gestarán tales lineamientos, se discutieran problemas afines y se propiciarán políticas y estrategias para la mejor operación de los sistemas comunes de cada una de las dependencias participantes.

De acuerdo con dichos cambios se actualizaron los lineamientos de Reforma Administrativa, concretados en una primera etapa, a los aspectos de carácter institucional. Para tal efecto, fue convocado el Comité Técnico Consultivo de las Unidades de Organización y Métodos de la Administración Pública centralizada, a fin de que trabajara en una reunión extraordinaria de 3 días, en Oaxtepec, Mor., en la elaboración de un proyecto de Lineamientos que deberían observar para el programa de Reforma Administrativa, a nivel institucional, las dependencias y entidades del Sector Público. Dicho proyecto fue aprobado por el Presidente de la República y dado a conocer en la Reunión de Gabinete del 28 de enero de 1977.

Por otra parte, han quedado debidamente integrados, como mecanismos fundamentales de Reforma Administrativa en las dependencias y entidades, los siguientes órganos:

Las Comisiones Internas de Administración y Programación, como mecanismos de participación y de asesoría para la toma de decisiones.

Las Unidades de Organización y Métodos.

Las Unidades de Programación.

Las Unidades de Presupuesto.

Las Unidades de Informática y Estadística.

Las Unidades o Enlaces de Evaluación.

Las Unidades de Orientación, Información y Quejas.

Estas unidades, además de sus funciones propias, tienen como propósito fundamental promover el eficiente establecimiento de los sistemas de su competencia y trabajar coordinadamente con las Unidades similares de otras dependencias a través de los respectivos Comités Técnicos Consultivos.

Por lo que se refiere a los mecanismos participativos, muchos de ellos, creados anteriormente, se restablecieron después de haber permanecido inactivos durante algunos años. Algunos, los menos siguieron funcionando sin interrupción y otros más fueron creados en este año. Los más importantes son:

- El Consejo de Comunicación Social, cuyas características especiales hicieron que fuera el Presidente de la República quien lo coordinara y que su Secretariado Técnico estuviera compuesto por cuatro organismos diferentes.
- El Comité Técnico Consultivo de Directores de Prensa y Relaciones Públicas que, en principio debería de funcionar de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Consejo anteriormente citado.
- El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos.
- El Comité Técnico Consultivo de Directores Jurídicos de la Administración Pública Centralizada.
- El Comité Técnico Consultivo de Recursos Humanos.
- El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Capacitación.
- El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Informática.
- El Comité Técnico Consultivo de Publicaciones Oficiales.
- El Comité Técnico Consultivo de Orientación, Información y Quejas.
- El Comité Técnico Consultivo de Archivos Administrativos e Históricos.

B) SEGUNDA ETAPA: La Sectorización.

En virtud de que la depuración estructural y funcional de las dependencias centralizadas sólo resolvía una parte del problema, tomando en cuenta la influencia y la carga presupuesta de más de 900 entidades paraestatales, se hacía necesario establecer nuevas reglas de orden en sus relaciones con el resto de la Administración.

A través de la nueva Ley (artículos 50 y 51) el Ejecutivo se propuso constituir a las **dependencias centralizadas** en unidades de **responsabilidad sectorial**, facultándolas para orientar y conducir la **planeación, coordinación, control y evaluación** de la operación y el gasto de las **entidades paraestatales**, que para tal efecto se **agrupen en el sector** de su competencia,¹³ y establecer **mecanismos de coordinación** que garanticen a **nivel global** (intersectorial), la congruencia de las actividades de la Administración Pública Federal por medio de **programas** que permitan la fijación de **políticas** y la **evaluación** de resultados.

La instrumentación de la organización sectorial ha supuesto la agrupación de 910 entidades paraestatales; el establecimiento de **lineamientos** para el **funcionamiento sectorial** de la Administración Pública Federal, y la creación de mecanismos de coordinación.

Para la definición de los sectores administrativos, como convenciones de análisis programático, el 17 de enero del año en curso se publicó en el Diario Oficial un primer Acuerdo Presidencial por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente.

¹³ Artículo 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 6 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Este acuerdo tiene básicamente dos finalidades:

1a. Instrumentar las facultades otorgadas al Presidente de la República "para determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal, por sectores definidos" (artículo 50), y

2a. Reglamentar las facultades que el artículo 51 otorga a los coordinadores de sector para "planear, coordinar y evaluar la operación" de dichas entidades paraestatales.

Los Acuerdos que han agrupado a las entidades paraestatales por sectores administrativos recogen las reformas a la Administración Pública Paraestatal jurídicamente definidas; por ello en principio no incluyeron aquellas entidades paraestatales que se encuentran en proceso de creación, fusión y de liquidación. De esta manera el Acuerdo publicado en el Diario Oficial del 17 de enero de 1977 sectorizó a 798 entidades; con el publicado el 12 de mayo del mismo año, el número de entidades sectorizadas se elevó a 898, habiéndose incorporado en éste las empresas paraestatales minoritarias; y en el último proyecto de Acuerdo este total se reduciría a la cantidad de 893 entidades paraestatales, no obstante la inclusión del CONACYT y 17 entidades que ha promovido, todas bajo la coordinación de la Secretaría de Programación y Presupuesto

De ahí que, en total, los 3 Acuerdos habrán sectorizado 910 entidades paraestatales y los 2 últimos consideran ya los incrementos y decrementos que se han producido en el proceso de Reforma Administrativa Sectorial.

El esclarecimiento de las "reglas del nuevo juego sectorial" iniciado en la Primera Reunión de Coordinación de las Unidades de Organización y Métodos, permitió definir las instancias o niveles que este nuevo juego establecía: el de las **Dependencias de Orientación y Apoyo Global** (Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público), el de los **Coordinadores de Sector** y el de las **Enti-**

dades Paraestatales. Con relación a estas últimas, se ha manifestado incluso la preocupación por definir el papel de las empresas matrices en relación con sus filiales.

De aquella reunión emergió el proyecto de **Lineamientos que Deben Observar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal en sus Programas de Reforma Administrativa** que fueron presentados en la Reunión de Gabinete del 28 de enero del año en curso y en cuyo punto 10 se recogía la preocupación sobre la reorganización y funcionamiento sectorial.

Este punto fue desarrollado en reuniones conjuntas de representantes de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de la de Hacienda y Crédito Público y de la Coordinación de Estudios Administrativos, hasta que fue posible contar con los **Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal.**

Este avance permitió al Presidente de la República declarar formalmente en la Reunión de Gabinete del 22 de julio pasado¹⁴ el arranque de la Segunda Etapa del Programa de Reforma Administrativa.

El desarrollo de esta etapa ha llevado a consolidar otros mecanismos de coordinación interinstitucional, creados a nivel global en la Administración Pública Federal. Además del Consejo de Ministros que reúne al Presidente y a sus Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo, funcionan los Gabinetes Especiales como el Gabinete Económico y el Gabinete Agropecuario.

Asimismo y como objeto de armonizar las funciones de orientación y apoyo global encomendados a la Secretaría de Programación y Presupuesto (programación, presupuestación, control, informática, estadística y evaluación) con las de financiamiento, encargadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Y que constituyen “el eje de la reforma administrativa”, se ha constituido la Comisión de Gasto-Financiamiento que tiene como antecedente a la Comisión Coordinadora y de Control de Gasto Público Federal.

A nivel de cada dependencia centralizada, y debido a sus nuevas atribuciones, relacionadas con su carácter de coordinadoras de las entidades paraestatales, así como con el propósito de habilitarse para cumplir con sus responsabilidades de planeación y evaluación sectoriales, se han llevado a cabo diversas medidas de reforma administrativa.

Algunas, por ejemplo, se han organizado por subsectores de actividad, otras han dado a su Comisión Interna de Administración y Programación una orientación sectorial o bien han establecido contralorías generales, unidades coordinadoras de las entidades paraestatales, comisiones o comités específicos para llevar a cabo la coordinación sectorial.

Uno de los propósitos básicos que persigue la sectorización de las entidades paraestatales es que la cabeza de sector se aboque al estudio de cada una de ellas, a fin de proponer reformas, tales como la creación, incorporación, fusión, liquidación y fortalecimiento de entidades en el sector respectivo.

Ello ha conducido a incrementos y decrementos de entidades paraestatales. Bajo el concepto de “incrementos” se agrupan las nuevas creaciones de entidades paraestatales y las absorciones que, del sector privado, ha tenido que llevar a cabo la Administración Pública Federal. Por “decrementos” se entienden tanto las fusiones como las liquidaciones.

En 1977,¹⁴ el total de entidades paraestatales se incrementó en 19, debido a la creación de 12 nuevas entidades y la absorción de 7, y se decrementó en 44 (8 fusiones y 36 liqui-

¹⁴ Se consideran reformas realizadas en 1977, las que se apoyan en algún instrumento jurídico ya formalizado; mientras que las reformas para 1978, son aquellas que no se encuentran en esta situación.

daciones), lo que hace un decremento neto de 25, reduciéndose de 910 a 885 entidades paraestatales.

Para 1978, se estima desde ahora —porque ya se han tomado medidas para ello, un incremento de 6 entidades paraestatales por nueva creación— y un decremento de 79 (5 fusiones y 74 liquidaciones o extinciones), lo que hace un decremento neto de 73, descendiendo el total de entidades de 885 a 812.

II.—LA PROGRAMACION, INSTRUMENTO FUNDAMENTAL DEL GOBIERNO.

El cumplimiento del segundo objetivo global, el de adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos específicos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar la oportuna evaluación de los resultados obtenidos,¹⁵ exigía establecer **sistemas y procedimientos administrativos** que permitiesen formular los **planes, sectoriales y regionales** de desarrollo económico y social con la **participación**, en su caso, de los grupos sociales interesados, así como el **Plan General del Gasto Público Federal**.¹⁶

Para lograrlo se han dado los primeros pasos destinados a definir y precisar **objetivos institucionales y sectoriales**; se han integrado en una sola dependencia como ya se ha dicho los sistemas globales de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control, evaluación, contabilidad, informática, estadística y recursos materiales, y se han realizado sistemáticamente reuniones de gabinete a fin de establecer directrices para el **funcionamiento sectorial** y especificar las atribuciones que corresponden a las **dependencias de orientación y apoyo global**.

¹⁵ López Portillo, José, Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

¹⁶ Artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 4 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Se ha previsto que para establecer los **sistemas y procedimientos administrativos** que permitan instrumentar la **programación del gasto público** con base en las **directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social** que formule el **Ejecutivo Federal**,¹⁷ cada entidad cuente con una **unidad** encargada de **planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar** sus actividades respecto al **gasto público**.

En materia de seguimiento y evaluación, se han diseñado los **sistemas y mecanismos administrativos** destinados a **evaluar permanentemente** los resultados de dichos planes y programas, a fin de **adoptar las medidas de ajuste** que permitan **ratificar o rectificar** en su caso, los objetivos y políticas señalados por el Ejecutivo. Al efecto se ha establecido la **Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación** en la Presidencia de la República.

Se ha creado un **sistema nacional de información** para sustentar la toma de decisiones en un ámbito de **responsabilidad compartida**, que permita contar con dicha información de manera **suficiente, confiable y oportuna para planear, controlar y evaluar** las acciones públicas.¹⁸ A ello obedece la **integración** de las funciones globales relacionadas con la **informática y estadística** en el **Sistema Nacional de Información**, que funciona en la misma Secretaría de Programación y Presupuesto.

Para lograr que los responsables del gasto cuenten con un **sistema de contabilidad** que refleje la situación financiera, tanto presupuestal como patrimonial y permita la **integra-**

¹⁷ Artículo 4 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

¹⁸ Artículo 32, fracción III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 8 del Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

López Portillo, José, Discurso de Toma de Posesión, 1o. de diciembre de 1976.

López Portillo, José, Discurso en la Reunión de Gabinete, 22 de julio de 1977.

ción de **costos por programas**, la nueva Ley de la materia dispone que **cada entidad llevará su propia contabilidad**, la cual incluirá las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costo y gasto, como en las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto.

En cuanto al establecimiento de **sistemas de control** que permitan supervisar constantemente el desarrollo de las actividades del sector **sin inhibir las acciones ni sustraer las responsabilidades que a cada quien compete**, en las dependencias del Ejecutivo Federal y en el Departamento del Distrito Federal, se establecen **órganos de auditoría interna** que cumplirán los **programas** mínimos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Se implantan, con base en la nueva legislación, sistemas y procedimientos administrativos tendientes a formular el **programa de gasto público** basado en **presupuestos** que se apoyen en **programas**, que señalen **objetivos, metas y unidades responsables** de su ejecución y permitan su permanente **evaluación de resultados**, para lo cual, en la elaboración del Presupuesto de Egresos de 1978 se instrumentó un **proceso de programación presupuestal** destinado a definir **objetivos, metas y unidades responsables** de la ejecución de los programas de acción gubernamental, así como la **evaluación** de sus resultados.

Finalmente se trabaja en el establecimiento de **sistemas** adecuados para la **administración de los recursos materiales** de la Administración Pública Federal, a través de:

a) Establecimiento de **normas** referentes a la adquisición, uso, aprovechamiento, conservación, rehabilitación y disposición de **bienes muebles e inmuebles** de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

b) Estudio y puesta en práctica de medidas que permitan agilizar los procesos de trámite en lo referente a **recursos materiales**, sin perder el control y la congruencia globales.

c) Revisión del sistema de **contratos de obras** de la Administración Pública Federal a fin de **agilizar el proceso de contratación y pago de las obras públicas y transparentar el sistema por medio de un Manual General de Contratos y Obras Públicas**.

Igualmente, y a fin de instrumentar los **mecanismos y procedimientos administrativos** que permitan formular el **programa financiero** acorde con los planes nacionales de desarrollo, se han reforzado los sistemas de Deuda Pública y Financiamiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y se ha establecido la **Comisión Gasto-Financiamiento** para armonizar los pormenores de las 2 dependencias de orientación y apoyo global.

III.—ADMINISTRACION JUSTA Y EFICIENTE DE LOS RECURSOS HUMANOS.

El tercer objetivo global: establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones, exige partir de una concepción **integral y con mecanismos flexibles y modernos de administración y desarrollo de los recursos humanos** del gobierno federal, que **institucionalicen la participación directa** de los trabajadores al servicio del Estado en la **proposición e instrumentación** de las medidas de reforma.¹⁹

La necesaria participación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y de sus sindicatos afiliados, en la proposición e instrumentación de las reformas que pudieran afectar los derechos de los trabajadores públicos, condujo al Titular del Ejecutivo a disponer la modificación de la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, a fin de institucionalizar la

¹⁹ Exposición de Motivos y Resolutivo Tercero, fracciones I y II del Acuerdo por el que se modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, D.O. 31-I-77.

concertación de dichas reformas con la representación permanente y directa de esa Federación sindical.

Por otra parte, se integró el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos, formado por los directores de personal de las dependencias centralizadas y por el Secretario Técnico de la referida Comisión de Recursos Humanos. Se constituyó el Comité Técnico Consultivo de Unidades Centrales de Capacitación, integrado por los responsables de la capacitación interna de las mismas dependencias; este Comité está copresidido por la Coordinación General de Estudios Administrativos y por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a cuyo cargo se encuentra el Centro Nacional de Capacitación Administrativa. Se integró el Grupo de Estudio sobre Relaciones Laborales y Prestaciones Económicas, formado por el Subsecretario de Presupuesto y el Coordinador General de Estudios Administrativos, con representantes de las Direcciones Generales de Pagos y Egresos, de la de Recursos Humanos y de la Comisión de Recursos del Gobierno Federal, a fin de cuantificar los costos de las medidas de reforma que se sometían a la consideración del Ejecutivo.

Estos trabajos permiten contar con un proyecto de actualización de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, un modelo de escalafón intercomunicado tipo —que ya fue aprobado por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal y que responde en esa primera etapa al compromiso presidencial manifestado en el Primer Informe de Gobierno—, proyectos de lineamientos y guías técnicas, un diagnóstico de la capacitación del personal federal, recomendaciones en materia de regularización de trabajadores de doble empleo, métodos para la revisión de los sobresueldos y otros trabajos preparatorios de las decisiones del próximo año.

Por otra parte, se hizo posible la revisión y reestructuración de los horarios existentes en la administración centralizada. De esta manera, se logró una mejor coordinación en las la-

bores de oficina, mediante el establecimiento de una jornada única de trabajo en la que se cuenta con siete horas de coordinación global, en un número menor de horarios diferentes y escalonados, comparadas con las cuatro horas de coordinación global que se daban anteriormente a lo largo de todo el día, con la multiplicidad de horarios que existían en el sector central.

Esta reforma obligó a la revisión de las condiciones generales de trabajo de todas las dependencias civiles, ya que antes de su implantación el número de horarios variaba, según la dependencia, entre cuatro y ciento treinta y siete; como resultado del acuerdo respectivo, ahora dieciséis dependencias civiles reportan un mínimo de tres horarios y un máximo de cuarenta y dos, los que se reducirán drásticamente en 1978.

Para enfrentar una situación que se presentaba al iniciarse cada sexenio, caracterizada por despidos masivos de personal de confianza, en demérito de la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos, el Ejecutivo dio una respuesta de institucionalidad, estableciendo un “mecanismo de reubicación interna y de reasignación interinstitucional” —al que coloquialmente se denominó “Bolsa de Trabajo”— cuya instrumentación se encomendó a las oficinas mayores en lo interno de cada dependencia y a la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal en lo global.

El mecanismo de reasignación interinstitucional probó ser particularmente útil para regularizar la situación de los 19,000 trabajadores transferidos “en bloque” con motivo de los cambios producidos por la Ley Orgánica, incluyendo a 3,169 que se hallaban irregularmente adscritos a una dependencia en lo presupuestal y a otra en lo orgánico.

Para el futuro inmediato los programas de Reforma Administrativa en esta área apuntan al establecimiento de normas y mecanismos permanentes y eficaces que garanticen la re-

gularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos, tanto dentro de los procesos de Reforma, como en el desempeño de sus tareas ordinarias.²⁰ Para ello, además de las acciones enunciadas, se trabaja en el establecimiento de **sistemas integrales de administración y desarrollo de recursos humanos** que propicien el **desarrollo individual y profesional** de los trabajadores, así como el **desempeño eficiente y honesto** de las actividades que tienen asignadas.

Se integran, asimismo, los sistemas de **capacitación** a los **programas sustantivos** de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a sus **sistemas escalafonarios y de promoción**.²¹

IV.—FORTALECIMIENTO DE LA ORGANIZACION REPUBLICANA Y DEL REGIMEN FEDERAL

Los objetivos globales cuarto y quinto plantean por primera vez, en forma expresa y deliberada, la necesidad de inscribir el desarrollo administrativo en el mismo campo del desarrollo de las instituciones políticas fundamentales de la República: la división de poderes y el régimen federal. De esta manera, el cuarto objetivo: “Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal —respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles de Gobierno— propicie por una parte el robustecimiento de las funciones encomendadas a los poderes Legislativo y Judicial, y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles

²⁰ Resolutivo Segundo y Tercero, fracción III del Acuerdo por el que se modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, Propuesta de Programa de Gobierno 1976-1982, cap. XIII, punto 8.

²¹ Resolutivo Tercero, fracciones VI y VII del Acuerdo por el que se modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal.

de Gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país”, contempla el mejoramiento de los **mecanismos administrativos de coordinación** con los **Poderes Legislativo y Judicial** de la Federación así como con los gobiernos de los **Estados y Municipios**.

En este sentido, en los primeros meses del actual Gobierno, éste se propuso **integrar y fortalecer los mecanismos de coordinación para promover el desarrollo socioeconómico de los Estados, con estructura y políticas de operación y procedimientos homogéneos, en las 31 entidades federativas de la República**.

Para ello, por decreto presidencial, publicado el 11 de marzo de 1977, en el Diario Oficial, se reorganizaron los **Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODES)** existentes en los 31 Estados de la República.

Asimismo se establecieron los **Convenios Unicos de Coordinación con las Entidades Federativas**, orientados a que el Gobierno Federal pueda coordinar sus acciones con las de los Gobiernos de los Estados en materias que les competen en forma concurrente y en aquellas que sean de interés común, aplicando una política de transferencia progresiva de recursos y ejecución de programas a los Gobiernos Locales, **hasta convertir estos convenios en instrumentos para el desarrollo integral de los Estados**.

Actualmente existen firmados y vigentes **Convenios Unicos de Coordinación con las 31 Entidades Federativas**, los que comprenden 14 programas de inversión por un total de . . . 5,695.9 millones de pesos, de los cuales 3,963.9 millones constituyen la aportación federal, significando un 69.7% del total convenido, y habiéndose ejercido en casi el 100% el presupuesto correspondiente a los programas convenidos con los Gobiernos de los Estados.

En cuanto a los Poderes de la Unión, el Ejecutivo se ha propuesto **mantener permanentemente informados a los Po-**

deres Legislativo y Judicial, de las reformas administrativas que lleve a cabo el propio Ejecutivo Federal, así como **asesorarlos en los casos en que soliciten asistencia técnica en materia de Reforma Administrativa.**

El desarrollo administrativo desigual que se observa entre las instancias federal, estatal y municipal, lo mismo que de algunas agencias federales entre sí, así como entre unos y otros Estados y Municipios, es causa y a la vez efecto del rezago socio-económico de las circunscripciones en que actúan.

Existe, particularmente en numerosos gobiernos estatales y municipales, falta de capacidad operativa que redundan en serias dificultades para la coordinación, precisamente por no manejar los instrumentales teóricos y técnicos que exigen la programación y la operación modernas. De ahí el propósito de prestar asesoría sistemática en materia de Reforma Administrativa y en otras funciones propias de gobierno, al mayor número de Estados y Municipios del país, cuando sea solicitado por sus titulares.

Para el cumplimiento de este propósito, la Coordinación General de Estudios Administrativos ha prestado asesoría en programas globales de Reforma Administrativa a 8 Estados y a 4 Municipios del país. Dichos programas han sido formalizados jurídicamente en cuatro Estados y en los restantes se encuentran en vías de formalización.

Asimismo, se han propiciado asesorías en cuestiones específicas de la Administración Pública Estatal a 14 entidades federativas y se ha capacitado, en materia de Reforma Administrativa, a aproximadamente 900 funcionarios estatales y municipales.

Por otra parte, diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal prestan asesoría técnica a Estados y Municipios, entre las que cabe destacar las relativas a Programación del Desarrollo, Administración

Tributaria, Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano, Administración Penitenciaria y otras.

En el mismo orden de ideas, el gobierno federal, conjuntamente con Estados y Municipios, implanta **políticas** tendientes a hacer más equitativos los Convenios de Coordinación Fiscal y a asegurar una mejor coordinación en esta materia entre los tres niveles de gobierno.

Actualmente existe coordinación fiscal entre los Gobiernos Federal y de los Estados en diversos impuestos, entre los cuales se puede destacar la coordinación en el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, en cuyos rendimientos participan en un porcentaje del 25% los Estados y de un 20% los Municipios cuyo monto ascenderá, en 1977, aproximadamente a 20 mil millones de pesos.

Además, existen convenios fiscales de la federación con los Estados y Municipios del país, en 23 impuestos especiales, lo que representará para estos últimos en 1977 una participación total de aproximadamente 8 mil millones de pesos.

De algunos años a la fecha se han realizado 10 Reuniones Nacionales de Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Tesoreros de los Estados, con objeto de mejorar diferentes aspectos de coordinación en la administración y vigilancia de diversos impuestos convenidos.

Al mismo tiempo, se prevé un programa para ampliar en la medida de lo posible y conforme a prioridades previamente establecidas, **los sistemas de financiamiento** a un mayor número de Estados y Municipios, procurando que los créditos se otorguen con **oportunidad y eficacia.**

Finalmente, se dan nuevos pasos en la definición de una política general de desconcentración física y administrativa de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que beneficie a las entidades federativas del

país, procurando otorgar prioridad en este programa a los sectores Agropecuario y de energéticos.

Se registran, respecto a este programa, importantes esfuerzos en algunos sectores de la Administración Pública Centralizada, entre ellos los de las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y la de Hacienda y Crédito Público. En el sector agropecuario, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos ha empezado ya a definir sus programas de desconcentración.

V.—SEGURIDAD CIUDADANA Y LEGITIMIDAD INSTITUCIONAL

En el marco de su competencia, el Gobierno Federal ha decidido la incorporación de un objetivo global que con frecuencia es desestimado en las elaboraciones de naturaleza tecnocrática:

Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución y así garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar la confianza en las instituciones y en sus gobernantes.

Para cumplirlo se han establecido medidas de colaboración entre autoridades y particulares, como se infiere de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que crea la Dirección General de Participación Ciudadana para promover y organizar, como su nombre lo indica, la participación ciudadana en las actividades de la Procuraduría, con el fin de hacer más efectiva la procuración de la justicia.

Igualmente se han realizado cambios sustanciales en la legislación aplicable en delitos imprudenciales cometidos con motivo del tránsito de vehículos en vías generales de

comunicación, pues cuando el término medio aritmético de la sanción que corresponda no exceda de 5 años de prisión, el presunto responsable será puesto en libertad, siempre que no hubiere incurrido en el abandono de persona y garantice mediante caución suficiente que fije el Ministerio Público, no sustraerse a la acción de la justicia, así como al pago y reparación del daño.

Se cuenta, además, con un proyecto de reforma al artículo 21 Constitucional, cuyo texto rescatará “la auténtica función e imagen del Ministerio Público, circunscrito hasta ahora a una actividad acusatoria estatal dirigida contra los particulares, par otorgarle su verdadero carácter de representante de las personas afectadas por la realización de los delitos y de la sociedad en general”.

En este renglón se ha sensibilizado a los Agentes Investigadores del Ministerio Público del Fuero Común y se han utilizado los medios de difusión masiva para informar a los ciudadanos sobre sus derechos en caso de ser presuntos responsables de la comisión de un delito.

Asimismo, en la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se crea la Visitoría General, como unidad competente para aplicar, desde el punto de vista técnico, jurídico y administrativo, las visitas que el Procurador determine en relación a las actividades de los Agentes del Ministerio Público en las Mesas y Agencias Investigadoras, debiendo dar cuenta al titular del resultado de su intervención.

En relación con algunas reformas necesarias dentro del Poder Judicial Federal, se sabe que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte realizó un estudio de fondo, que afecta a la parte sustantiva de esa institución, y la iniciativa correspondiente se encuentra en el Congreso. Dicha iniciativa establece medidas para agilizar la impartición de justicia por ese Poder Federal.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, fue modificada para aumentar en cuatro el número de Juzgados de Distrito, lo que permitirá la atención inmediata de los asuntos regionales de su competencia.

Con el mismo criterio y por acuerdo del 28 de junio de 1977, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación creó un Tribunal Colegiado Supernumerario en el Segundo Circuito de Amparo, ubicado en la ciudad de Toluca, Méx.

Por cuanto a desconcentrar las instituciones que imparten justicia dentro del ámbito de la administración, el Departamento del Distrito Federal ha elaborado los proyectos relativos a la modificación de la Defensoría de Oficio y los Tribunales Calificadores.

Se ha dado curso también a una iniciativa de desconcentración del Tribunal Fiscal de la Federación y en ella se prevé el establecimiento de 10 órganos, en forma sucesiva.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social procedió a suprimir las Juntas Federales Permanentes que funcionaban en el interior del país con facultades de conciliación y establecerá juntas Especiales de Conciliación y Arbitraje en la totalidad de las entidades federativas. Ello significará un aumento de 25 Juntas, lo que hará un total de 47. El Secretario del Ramo instalará en fecha próxima en cada Estado de la República un Conjunto Laboral Foráneo integrado por la Junta Especial, una Procuraduría Auxiliar de la Defensa del Trabajo y una Delegación Federal.

CONCLUSIONES

La reorganización estructural y funcional de la Administración Pública puesta en marcha por el actual Gobierno surgió de un análisis crítico de las estructuras existentes. En consecuencia su implantación no podría considerarse desde el primer momento como algo acabado y perfecto,

sino que debe concebirse como un proceso siempre sujeto a la evaluación y al examen de sus efectos positivos y de sus defectos. Los primeros permiten proyectar nuevos pasos hacia adelante y, los segundos, ejecutar rectificaciones y llenar omisiones.

El punto de partida fundamental de la reorganización y el mejoramiento de la Administración Pública Federal radica en el apoyo de una expresa decisión política del Presidente de la República, así como en el hecho singular de que las actitudes innovadoras y participativas se siguen generando en el más alto nivel de las decisiones gubernamentales. Se cuenta ya con las principales bases jurídicas y con la mayor parte de los mecanismos de coordinación y congruencia que se requerían para sustentar y traducir a la realidad las nuevas estructuras y definiciones funcionales de la Administración Pública Federal, así como para promover su mejoramiento sostenido y permanente.

En cuanto a la nueva base legal que sustentó las transformaciones sustantivas y los nuevos instrumentos de orientación y apoyo global, requieren todavía de ajustes para eliminar o dar cauce de solución a concurrencias subsistentes en el campo de la programación, el presupuesto y el financiamiento. En ese sentido también es necesario revisar la legislación específica de algunas entidades que actúan en la esfera del crédito público.

Por otra parte, hace falta dar un impulso cada vez más significativo a las reformas institucionales a cargo de los titulares de cada dependencia y entidad, a fin de poder contar tanto en el nivel microadministrativo como en el mesoadministrativo o sectorial, con una escala ágil y eficiente de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación, así como con mecanismos cada vez más estructurados de comunicación y toma de decisiones con los niveles de orientación y apoyo global.

Para respaldar estas tareas es urgente multiplicar los esfuerzos destinados a disponer, en número y en calidad,

de un personal idóneo por su capacidad y honradez en el desempeño de estas funciones.

Será necesario, asimismo, vencer las resistencias al cambio que se mantienen en diversos niveles, a fin de continuar el proceso de descentralización de decisiones todavía excesivamente concentradas en los altos niveles, así como en la capital de la República y cumplir con las disposiciones jurídicas y administrativas tendientes a romper la insularidad, tanto institucional como sectorial, para lograr una coordinación de las acciones públicas tanto en sentido vertical como horizontal o territorial.

A este respecto, si bien se dan los primeros pasos para hacer fluidos los cruces intersectoriales con la creación

de gabinetes especializados, será necesario completar la creación de estos mecanismos y, con el tiempo, otorgarles la formalidad y la permanencia que se requiere.

En suma, lo importante para que esta transformación del aparato administrativo público del gobierno mexicano ofrezca los rendimientos esperados en el corto y el mediano plazo, será que este esfuerzo esté respaldado en la capacidad y en la sensibilidad de los responsables de todos los niveles administrativos. De estos requisitos depende, en gran medida, que el país esté preparado desde el punto de vista de su organización y de sus instrumentos administrativos, para hacer frente a los desafíos que le depara la última parte de nuestro siglo.