

# Revista de Administración Pública



RAP 16, 1964

## DIAGNOSIS ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL

**Álvaro Rodríguez Reyes**

Centramos nuestro enfoque al campo de la Administración Pública Federal de México para determinar, primero, cuáles son las fallas administrativas más ostensibles que traban el desenvolvimiento económico nacional, posteriormente, señalar conforme a nuestro criterio, las medidas para hacer frente a las deficiencias localizadas en su estructura y en su funcionamiento.

Esta labor de diagnóstico se circunscribe al campo administrativo del Gobierno Federal y su régimen descentralizado, sin dejar de reconocer que para completar nuestro análisis, hubiera sido deseable incluir el estudio de la administración estatal y municipal: sin embargo, esto habría ampliado considerablemente las proporciones de este trabajo. Es conveniente señalar que la esfera de investigación concerniente a los aspectos administrativos de los gobiernos estatal y municipal es tema apenas explorado, y representa, por su trascendencia y complejidad, un reto a los futuros intentos de mejorar el cuadro general de la Administración Pública del país.

De acuerdo con la nueva técnica de la organización administrativa, el método de investigación que utilizaremos en este intento será el análisis factorial, el cual nos permitirá segmentar y aislar los componentes de la administración gubernamental y localizar, en un campo específico de estudio, las deficiencias de nuestro sistema administrativo.

Habrán aspectos como el régimen funcional y el cuadro estructural, que se encuentran tan estrechamente relacionados que ameritarían un tratamiento simultáneo; sin embargo, sólo por razones de presentación, se estudian en forma separada.

Captar, entonces, los eslabones débiles del sistema administrativo en la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal es nuestro propósito inmediato. La

observación pretendería no sólo penetrar en el bosque, sino llegar aún a las hojas de la realidad administrativa, a fin de identificar el origen de los males, lo cual permitiría a su vez, aplicar los remedios que se estiman más indicados. Muchas de las situaciones probablemente escapen a nuestra percepción porque subyacen en el fondo de antecedentes históricos, culturales y políticos en cuyo encuadramiento se desarrolla la Administración Pública, como un trasunto de la compleja realidad de nuestra sociedad humana.

## **1. Deformaciones del Régimen Funcional.**

El esquema de funciones del Gobierno Federal encuentra en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado la fuente originaria de atribuciones para cada uno de los grandes compartimientos de que se compone la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal. El contenido de responsabilidad aparece en este ordenamiento en forma macro-administrativa, y para el cumplimiento de estas atribuciones, se provee el órgano de ejecución que ha de realizarlas.

El examen del régimen administrativo del Estado desde el ángulo funcional, nos lleva a consignar las siguientes deformaciones:

- a) *Excesiva centralización de funciones en los niveles superiores de Jerarquía administrativa del Gobierno.* El Presidente de la República, los Secretarios y Jefes de los Departamentos de Estado y otros funcionarios superiores, se ven abrumados de asuntos de detalle, firmas autógrafas y audiencias que les dejan poco tiempo para la formulación de las decisiones de política directiva. El recurso de delegar funciones se ve trabado por formalismos legales que demandan atención directa y personal de los ejecutivos principales en una multiplicidad de asuntos oficiales; y la práctica más ostensible, es la dirección altamente centralizada de la actividad gubernamental.
- b) *Duplicación de funciones.* Para citar sólo un ejemplo señalaremos que en materia de investigación económica realizan estudios las siguientes instituciones del Gobierno:
  - 1) La Dirección General de Estudios Hacendarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
  - 2) Dirección General de Estudios Económicos de la Secretaría de Industria y Comercio;
  - 3) Dirección General de Planeación de la Secretaría de la Presidencia;
  - 4) Dirección General de Economía Agrícola de la Secretaría de Agricultura y Ganadería;

- 5) Departamento de Estudios Económicos del Banco de México;
- 6) Subgerencia de Investigaciones Económicas de la Nacional Financiera;
- 7) Dirección General de Estudios Económicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- 8) Dirección General de Planeación Estadística e Información de la Secretaría de Recursos Hidráulicos;
- 9) Departamento de Planeación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- 10) Otros institutos y centros de investigación semi-autónomos.

c) *Imprecisión de las esferas de competencia.* Aunque la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado delimita las atribuciones de cada dependencia del Ejecutivo Federal, subsisten, de hecho, ambigüedades en varios campos de la Administración Pública que provocan fricciones e invasión de funciones. Esta situación se presenta en materia de construcción de obras: casi todas las Secretarías construyen obras: fomento agrícola: Secretaría de Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos, Departamento de Asuntos Agrarios; policía: Procuraduría General de la República, Secretaría de Gobernación, Departamento del Distrito Federal, Secretaría de Comunicaciones y Transportes; y en materia de comercio exterior intervienen las siguientes instituciones: Secretarías de Industria y Comercio, de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Ganadería, de Relaciones Exteriores, Banco de México, Banco Nacional de Comercio Exterior, Comité de Importaciones del Sector Público, Comité Coordinador de las Actividades de los Consejeros Comerciales en el Exterior y no menos de cincuenta comités mixtos de importación y exportación, cuyas atribuciones de consultoría y coordinación sobre la materia, rebasan frecuentemente su papel de organismos de asesoría e influyen en las decisiones sobre este importante campo de la Administración Gubernamental.

Este fenómeno se observa también en el régimen interno de algunas Secretarías y Departamentos de Estado debido, asimismo, a falta de claridad en la definición de sus respectivas áreas de competencia.

d) *Indiferenciación de las funciones de línea y las funciones de "staff".* Esta distinción en que se basa una de las técnicas más importantes de la ciencia de la administración al separar las actividades de planeación y apoyo a las decisiones, respecto a las de ejecución, no se ha aprovechado adecuadamente en el campo de la función pública mexicana. La complejidad de las instituciones ha determinado que, de acuerdo con el principio de división del trabajo, se incorporen organismos asesores para auxiliar el trabajo de los ejecutivos cuya función no se manifiesta en forma de instrucciones

o de órdenes, sino en aportación de ideas e información para apuntalar las decisiones y dar vitalidad a la organización interna de las instituciones. Este recurso, reiteramos, no ha sido utilizado con la amplitud que fuera deseable en la Administración Gubernamental de México, e incluso las reuniones del Consejo de Ministros, como organismo consultivo del Presidente, están previstas sólo para los casos de emergencia señalados en el Artículo 29 de la Constitución.

- e) *Heterogeneidad de las funciones asignadas a algunas dependencias del Ejecutivo Federal.* Aunque mucho se ha avanzado en delimitar los campos de acción de las Secretarías y Departamentos de Estado, de acuerdo con un criterio de homogeneidad, subsisten aún actividades dentro de algunas dependencias que no corresponden a la naturaleza propia de sus funciones. La Secretaría de Salubridad y Asistencia aparece a veces construyendo obras, y la de Relaciones Exteriores promoviendo el comercio internacional; la Secretaría de Gobernación interviene en la industria cinematográfica y en la autorización de sorteos y rifas y la de Industria y Comercio establece vedas para la pesca; en fin, podrían multiplicarse los ejemplos en los que se aprecia la heterogeneidad de las atribuciones asignadas a algunas dependencias del Ejecutivo, deformando, consecuentemente el régimen funcional del Estado.

## **2. Fallas en la Estructura Orgánica.**

La evolución de la estructura administrativa del Gobierno de México nos permite apreciar cómo el desarrollo institucional del Poder Ejecutivo está ligado a los acontecimientos históricos más importantes de nuestro país. A partir de 1821 el panorama histórico nos revela que una vez consumada la Independencia, la organización del Gobierno se limitaba a cuidar del orden interno, a mantener las relaciones con el exterior, a los aspectos hacendarios y a preservar nuestra soberanía. Durante las etapas históricas de la Reforma y la Revolución, se incorporan a la estructura del Gobierno organismos para el fomento económico y para el cumplimiento de las conquistas reivindicatorias del pueblo de México. En las últimas décadas, y con una sola excepción, al iniciarse cada régimen de gobierno, se introducen cambios en la estructura del Poder Ejecutivo con la mira de adaptarla a la política estatal y a los planes nacionales de desarrollo económico y social.

El proceso evolutivo de la estructura gubernamental puede apreciarse, enseguida, a partir del México Independiente hasta nuestros días:

## EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

- 1821 SECRETARÍAS DE ESTADO:**  
RELACIONES EXTERIORES E INTERIORES.  
DEL DESPACHO UNIVERSAL DE JUSTICIA Y NEGOCIOS ECLESIAÍSTICOS.  
DEL DESPACHO DE GUERRA Y MARINA.  
DEL DESPACHO DE HACIENDA.
- 1836 SECRETARÍAS DE ESTADO:**  
DE LO INTERIOR.  
DE RELACIONES EXTERIORES.  
DE HACIENDA.  
DE GUERRA Y MARINA.
- 1842 SECRETARÍAS DE ESTADO:**  
DE RELACIONES EXTERIORES, GOBERNACIÓN Y POLICÍA.  
DE JUSTICIA, NEGOCIOS ECLESIAÍSTICOS, INSTRUCCIÓN PÚBLICA E INDUSTRIA.  
DE HACIENDA.  
DE GUERRA Y MARINA.
- 1853 SECRETARÍAS DE ESTADO:**  
RELACIONES EXTERIORES, GOBERNACIÓN.  
JUSTICIA, NEGOCIOS ECLESIAÍSTICOS E INSTRUCCIÓN PÚBLICA.  
FOMENTO, COLONIZACIÓN, INDUSTRIA Y COMERCIO.  
GUERRA Y MARINA.  
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
- 1891 SECRETARÍAS DE ESTADO:**  
RELACIONES EXTERIORES.  
GOBERNACIÓN.  
JUSTICIA E INSTRUCCIÓN PÚBLICA.  
FOMENTO.  
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.  
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y COMERCIO.  
GUERRA Y MARINA.
- 1917 SECRETARÍAS:**  
GOBERNACIÓN.  
RELACIONES EXTERIORES.  
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.  
GUERRA Y MARINA.  
AGRICULTURA Y FOMENTO.

COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.  
INDUSTRIA, COMERCIO Y TRABAJO.

**DEPARTAMENTOS:**

UNIVERSITARIO Y DE BELLAS ARTES.  
SALUBRIDAD PÚBLICA.  
APROVISIONAMIENTOS GENERALES.  
ESTABLECIMIENTOS FABRILES Y APROVISIONAMIENTOS  
MILITARES.  
CONTRALORÍA.

**1922 SECRETARÍAS:**

GOBERNACIÓN.  
RELACIONES EXTERIORES.  
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.  
GUERRA Y MARINA.  
AGRICULTURA Y FOMENTO.  
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.  
INDUSTRIA, COMERCIO Y TRABAJO.

**DEPARTAMENTOS:**

SALUBRIDAD PÚBLICA.  
APROVISIONAMIENTOS GENERALES.  
CONTRALORÍA.  
ESTABLECIMIENTOS FABRILES.  
APROVISIONAMIENTOS MILITARES.  
ESTADÍSTICA NACIONAL.

**1932 SECRETARÍAS:**

GOBERNACIÓN.  
RELACIONES EXTERIORES.  
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.  
GUERRA Y MARINA.  
AGRICULTURA Y FOMENTO.  
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.  
ECONOMÍA NACIONAL.

**DEPARTAMENTOS:**

SALUBRIDAD PÚBLICA.  
APROVISIONAMIENTOS GENERALES.  
CONTRALORÍA.  
ESTABLECIMIENTOS FABRILES.  
APROVISIONAMIENTOS MILITARES.  
ESTADÍSTICA NACIONAL.  
TRABAJO.

**1934 SECRETARÍAS:**  
GOBERNACIÓN.  
RELACIONES EXTERIORES.  
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.  
GUERRA Y MARINA.  
ECONOMÍA NACIONAL.  
AGRICULTURA Y FOMENTO.  
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.  
EDUCACIÓN PÚBLICA.

**DEPARTAMENTOS:**  
TRABAJO.  
AGRARIO.  
SALUBRIDAD PÚBLICA.  
ESTABLECIMIENTOS FABRILES Y APROVISIONAMIENTOS  
MILITARES.  
DISTRITO FEDERAL.

**OTRAS DEPENDENCIAS:**  
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.  
PROCURADURÍA DE JUSTICIA DEL DISTRITO Y  
TERRITORIOS FEDERALES. GOBIERNOS DE LOS  
TERRITORIOS FEDERALES.

**1935 SECRETARÍAS:**  
GOBERNACIÓN.  
RELACIONES EXTERIORES.  
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.  
GUERRA Y MARINA.  
ECONOMÍA NACIONAL.  
AGRICULTURA Y FOMENTO.  
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.  
EDUCACIÓN PÚBLICA.

**DEPARTAMENTOS:**  
TRABAJO.  
AGRARIO.  
SALUBRIDAD PÚBLICA.  
FORESTAL Y DE CAZA Y PESCA.  
ASUNTOS INDÍGENAS.  
EDUCACIÓN FÍSICA.  
DISTRITO FEDERAL.  
AUTÓNOMO DE PRENSA Y PUBLICIDAD.

**1939 SECRETARÍAS:**  
GOBERNACIÓN.  
RELACIONES EXTERIORES.

HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.  
DEFENSA NACIONAL.  
ECONOMÍA NACIONAL.  
AGRICULTURA Y FOMENTO.  
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.  
EDUCACIÓN PÚBLICA.  
ASISTENCIA PÚBLICA.

**DEPARTAMENTOS:**

TRABAJO.  
AGRARIO.  
SALUBRIDAD PÚBLICA.  
ASUNTOS INDÍGENAS.  
MARINA NACIONAL.  
DISTRITO FEDERAL.

**1940**

**SECRETARÍAS:**

GOBERNACIÓN.  
RELACIONES EXTERIORES.  
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.  
DEFENSA NACIONAL.  
ECONOMÍA NACIONAL.  
AGRICULTURA Y FOMENTO.  
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.  
EDUCACIÓN PÚBLICA.  
ASISTENCIA PÚBLICA.  
MARINA.  
TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.

**DEPARTAMENTOS:**

AGRARIO.  
SALUBRIDAD PÚBLICA.  
ASUNTOS INDÍGENAS.  
DISTRITO FEDERAL.

**1943**

**SECRETARÍAS**

GOBERNACIÓN.  
RELACIONES EXTERIORES.  
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.  
DEFENSA NACIONAL.  
ECONOMÍA NACIONAL.  
AGRICULTURA Y FOMENTO.  
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.  
EDUCACIÓN PÚBLICA.  
SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.  
MARINA.  
TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.

**DEPARTAMENTOS:**

AGRARIO.  
ASUNTOS INDÍGENAS.  
DISTRITO FEDERAL.

**1946**

**SECRETARÍAS:**

GOBERNACIÓN.  
RELACIONES EXTERIORES.  
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.  
DEFENSA NACIONAL.  
MARINA.  
ECONOMÍA.  
AGRICULTURA Y GANADERÍA.  
RECURSOS HIDRÁULICOS.  
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.  
EDUCACIÓN PÚBLICA.  
SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.  
TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.  
BIENES NACIONALES E INSPECCIÓN ADMINISTRATIVA.

**DEPARTAMENTOS:**

AGRARIO.  
DISTRITO FEDERAL.

**1947**

**SECRETARÍAS:**

GOBERNACIÓN.  
RELACIONES EXTERIORES.  
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.  
DEFENSA NACIONAL.  
MARINA.  
ECONOMÍA.  
AGRICULTURA Y GANADERÍA.  
RECURSOS HIDRÁULICOS.  
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.  
EDUCACIÓN FÍSICA.  
SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.  
TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.  
BIENES NACIONALES E INSPECCIÓN ADMINISTRATIVA.

**DEPARTAMENTOS:**

AGRARIO.  
DISTRITO FEDERAL.  
INDUSTRIA MILITAR.

**1958**

**SECRETARÍAS:**

GOBERNACIÓN.  
RELACIONES EXTERIORES.

DEFENSA NACIONAL.  
MARINA.  
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.  
PATRIMONIO NACIONAL.  
INDUSTRIA Y COMERCIO.  
AGRICULTURA Y GANADERÍA.  
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.  
OBRAS PÚBLICAS.  
RECURSOS HIDRÁULICOS.  
EDUCACIÓN PÚBLICA.  
SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.  
TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.  
PRESIDENCIA.

**DEPARTAMENTOS:**

ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACIÓN.  
TURISMO.  
DISTRITO FEDERAL.

La creciente intervención del Estado en la actividad económica del país, ha dado origen no sólo a un mayor número de Secretarías y Departamentos de Estado, sino a la aparición de múltiples organismos autónomos y semi-autónomos que tienen a su cargo la administración de importantes aspectos del desarrollo económico y social de México; consecuentemente, el cuadro institucional del Estado se ha acrecentado en forma impresionante.

En presencia de este panorama estructural del Poder Ejecutivo Federal y de las situaciones que se han creado por la magnitud y complejidad de la Administración Pública para la realización de los programas y planes nacionales, podríamos apuntar las siguientes fallas de nuestra estructura gubernamental.

- a) *Crecimiento sin obediencia a un plan.* La expansión inusitada de las actividades del Estado, no ha dado tiempo a planear la organización administrativa del Gobierno de acuerdo con un criterio de eficiencia, proporcionalidad y armonía. La creación de nuevos organismos se ha tenido que hacer sobre la marcha y con frecuencia obedeciendo a necesidades que demandan atención urgente del Gobierno.
- b) *Excesiva cantidad de acuerdos directos de la Presidencia.* La multiplicación de las Secretarías y Departamentos de Estado y el carácter altamente centralizado de la Administración Pública de México, ha implicado correlativamente mayores acuerdos directos del Presidente de la República con los titulares de las dependencias y con algunos directores de organismos descentralizados. Actualmente

son 18 los acuerdos con las dependencias centrales del Gobierno, más a ellos deben agregarse los acuerdos de 11 organismos descentralizados y empresas del Estado y el del Procurador General de la República que, en total, suman 30 entidades del Estado cuyos titulares recurren directamente a la Presidencia para informar u obtener la aprobación de sus decisiones. A este campo de supervisión hay que agregar el de las audiencias frecuentes que, en persona, atiende el Presidente de la República con los líderes del Congreso, los gobernadores de los Estados, los diplomáticos acreditados en el país, etc.

Obviamente, esta extensa área de supervisión y de atención personal, es, además de agobiadora, impráctica para los fines de lograr una eficiente dirección de la Administración Pública: porque implica una dispersión de esfuerzos, centraliza las decisiones y presiona tremendamente sobre la persona del Jefe del Ejecutivo. Este criterio se sustenta en la teoría administrativa moderna, la cual establece que el máximo de personas cuyo trabajo puede supervisarse eficazmente por un ejecutivo no debe sobrepasar la cifra de diez. Tal vez pudiere interpretarse que este señalamiento hace caso omiso de la realidad política de nuestro medio, sin embargo, el principio del «área de control», o sea la cuantificación de líneas directas de supervisión y mando, de acuerdo con la capacidad humana para dirigir las instituciones, tiene aplicación práctica en la mayor parte de las estructuras gubernamentales de los países que han alcanzado cierto grado de madurez administrativa.

c) *Falta de uniformidad en la estructura interna de las dependencias del Ejecutivo Federal.* Generalmente, las Secretarías de Estado están integradas por las Autoridades Superiores, un Secretario, uno o varios Subsecretarios y el Oficial Mayor. En seguida, y de acuerdo con un criterio de estructuración jerárquica, aparecen las direcciones generales, los departamentos, las oficinas, las secciones y las “mesas”. Los Departamentos de Estado se integran en forma similar con la variante de que las Autoridades Superiores son: el Jefe del Departamento, el Secretario General y el Oficial Mayor.

El tipo de estructura de las dependencias varía no sólo en virtud de la naturaleza de sus funciones —lo cual, resulta lógico—, sino en atención a formas; que se antojan caprichosas, y que carecen de uniformidad en el conjunto estructural del Gobierno Federal. Así algunas Secretarías incorporaron a su organización interna las funciones de Contraloría mientras que otras se estructuran a base de departamentos u oficinas con cierta independencia y que acuerdan directamente con algún funcionario superior: existen varias Direcciones que tienen sólo uno o dos Departamentos o bien, que se integran a base de oficinas aisladas: la

descentralización regional se manifiesta en forma de agencias, oficinas o servicios. En fin, el resultado es que el cuadro estructural del Gobierno Federal aparece multiforme y con diversos tipos de integración jerárquica que hace difícil precisar las líneas de mando y el agrupamiento funcional de acuerdo con cierto grado de uniformidad y coherencia.

- d) *Ausencia de oficinas de planeación, y de organización y métodos a nivel jerárquico adecuado.* Es un principio generalmente admitido que cuando la complejidad y crecimiento de un organismo rebasan la capacidad de supervisión personal, se han de establecer los servicios a la dirección, que la auxilien y asesoren en las funciones de planeación y en aquellas tareas que le proporcionan vitalidad y eficacia a la organización. En la mayor parte de los países se observa que, en su estructura gubernamental, se han incorporado organismos de planeación a nivel presidencial o adscritos al despacho del primer ministro, así como de las oficinas técnicas encargadas de velar por la eficacia de las operaciones administrativas del gobierno. Dentro de la estructura del Poder Ejecutivo del Gobierno de México, se han hecho intentos de programar la acción del Estado; la creación de la Comisión de Inversiones, primero, y después la Secretaría de la Presidencia, son ejemplos de un propósito de planeación gubernamental. Sin embargo, a nuestro criterio, la Comisión de Inversiones ubicada precisamente como organismo asesor del Presidente de la República, se concretó a planear el gasto público de inversión dejando fuera el gasto corriente y la coordinación de las políticas económicas; y por lo que corresponde a la Secretaría de la Presidencia, no obstante el haber asimilado el renglón de inversiones y haber incorporado a su estructura una Dirección General de Planeación, al concedérsele el mismo rango que a las demás Dependencias del Ejecutivo, se desvirtuó la eficacia de su acción planificadora.

Ante el panorama de la estructura impresionante de la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal, son inevitables los problemas de coordinación y organización que determinan la conveniencia de estudiar y planear la administración de los programas nacionales y cuidar permanentemente el mejoramiento de la eficiencia gubernamental. De ahí que hace falta la creación de organismos centrales de planeación y una oficina de organización y métodos a nivel presidencial.

- e) *Pulverización de la estructura gubernamental.* El fenómeno de la descentralización administrativa ha dado origen a la aparición de 380 organismos descentralizados y empresas de participación estatal. La adscripción no planificada de estos organismos ha provocado un crecimiento desequilibrado de la Administración Gubernamental; algunas Secretarías se encuentran considerablemente sobrecar-

gadas de organismos, y el cuadro estructural del Gobierno se ve deformado por la multiplicidad de entes autónomos y semi-autónomos que a veces, aparecen sin una línea de autoridad definida y sin el debido control, por parte de los órganos centrales del Estado.

### **3. Problemas Relativos al Factor Humano.**

Señalar las fallas de la burocracia es tal vez el aspecto más delicado al estudiar la Administración Gubernamental de México. Tarea difícil en la que concurren antecedentes culturales, sociológicos y políticos que influyen en la conducta de los funcionarios y empleados públicos. Y sin embargo, este tema ha de tratarse con un criterio de objetividad, porque no hay duda respecto a que el elemento humano es el factor determinante de los resultados en toda organización.

Más aún, el moderno enfoque de la administración científica se proyecta hacia las técnicas de organización del esfuerzo cooperativo, colocando en el centro del escenario de las agrupaciones funcionales, al factor humano. La política de personal es un instrumento de poderosa eficacia en la dirección de las instituciones públicas y privadas, y es axiomático que una organización no puede ser mejor ni peor que los elementos que la integran.

Una actitud despectiva respecto a la eficacia del servidor público a nada nos conduciría. El hombre es un producto del medio en que se desarrolla y no hay razón para inculpar al funcionario o al empleado del Gobierno de la ineficacia o lentitud de los asuntos públicos. Es menester que ubiquemos en el cuadro ambiental que ha dado origen a la actitud de los servicios públicos y analizar, con un espíritu de crítica constructiva, las causas determinantes de su ineficacia.

Las 305,584 plazas incorporadas a los servicios del Estado sin considerar las plazas del personal militar, de la Armada y del personal con cargo a la partida de "Honorarios" y de los eventuales, se clasifican en la forma siguiente:

- a) Personal de Base;
- b) Personal Supernumerario;
- c) Personal de Confianza; y
- d) Personal a Lista de Raya

Las dos primeras categorías se encuentran dentro de las disposiciones en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado. El de confianza está integrado, principalmente, por los funcionarios que ocupan cargos directivos; los trabajadores manuales y operarios se identifican como personal a lista de raya.

Quedan fuera de esta clasificación todos los funcionarios y empleados de las organizaciones descentralizadas y empresas del Estado, los que, por razones especiales y no obstante pertenecer a instituciones del sector público, no se les considera parte de la burocracia oficial; en la mayor parte de los casos, rigen sus relaciones contractuales de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo o por las leyes bancarias correspondientes.

Dentro de este encuadramiento general veamos cuáles son, a nuestro juicio, las principales fallas en la administración del personal público federal.

- a) *Ausencia de una política de personal de acuerdo con normas generales aplicables a todas las dependencias.* De hecho, cada Secretaría o Departamento de Estado establece su propia política de personal: los procesos de selección, clasificación, capacitación, incentivos, etc., no obedecen a una directriz central, sino a criterios independientes adoptados por cada Secretaría. Aun cuando el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión establece algunos lineamientos sobre política de personal, su espíritu es proteger los derechos de la burocracia. No es, consecuentemente, la base normativa para sustentar un servicio civil a base del sistema de méritos con las características observadas en países que han desarrollado un alto grado de eficacia en la administración de su personal público. Sin embargo, varias de sus disposiciones podrían servir al propósito de adoptar normas generalmente para mejorar la eficacia del personal burocrático e iniciar la implantación del servicio civil.
- b) *Formas anacrónicas de selección.* Como consecuencia de lo anterior y aunque algo se ha avanzado en incorporar al servicio público personal seleccionado a base de exámenes de eficiencia, es aún frecuente la recomendación política como pauta para el ingreso a los puestos del Gobierno. Es decir, las plazas no se ponen a concurso a fin de atraer los mejores elementos después de una amplia difusión de las oportunidades de trabajo, sino que, en la mayoría de los casos, se deja al criterio particular de los jefes decidir sobre sus empleados subalternos.
- c) *Insuficiente capacitación del personal, previa y en el puesto.* Aun cuando una persona haya sido seleccionada para ocupar un cargo de acuerdo con una prueba de eficiencia, siempre es conveniente familiarizarla con la naturaleza peculiar de su trabajo. La idea es que el empleado se capacite antes de iniciar el desarrollo práctico de su trabajo. Pues bien, este aspecto es descuidado lamentablemente en nuestras esferas oficiales; el personal de nuevo ingreso aprende generalmente preguntando a sus compañeros de oficina y casi por

inercia. El adiestramiento previo es un prerequisite de la eficacia del personal, y es por desgracia observable que a este aspecto importante de la administración del personal público, se le concede poca atención en la mayor parte de las dependencias del Ejecutivo.

- d) *Estrangulamiento escalafonario*. En cada dependencia del Gobierno existe una Comisión Mixta de Escalafón que decide sobre los movimientos y ascensos del personal de su adscripción. Esta es, sin duda, una circunstancia favorable para que los trabajadores del Estado participen en su propio mejoramiento. No obstante, a través del tiempo se han ido formando largas listas escalafonarias que impiden el fenómeno de capilaridad administrativa. El estancamiento del empleado público hace que pierda interés por su trabajo, que no se provoque en su ánimo el deseo de superación, debido a la falla en la estructura del escalafón que apenas si da margen para su desarrollo individual. A lo anterior, debe agregarse la ausencia de una carrera administrativa que fomente en el empleado un espíritu de superación, a base de una mejor preparación técnica.
- e) *Deficiencia de las remuneraciones al personal público*. Tal vez sea este aspecto el que más se enfatiza cuando se pretende justificar el bajo rendimiento del trabajo de la burocracia. Es, desde luego, razonable admitir que el móvil de la actividad personal obedece primordialmente al interés económico; y es también justo señalar que los sueldos de la burocracia son bajos en relación al actual nivel de precios. De acuerdo con los datos investigados el promedio de sueldos del empleado es de \$887.00 más el sobresueldo que, en el Distrito Federal, es del 10% al cual se le deducen los impuestos, las cuotas del Sindicato, y su aportación al ISSSTE. En algunos casos la percepción de los empleados y funcionarios se incrementa por medio de compensaciones, pero esto es aplicable, principalmente, a personal con cargos directivos o para aquellos que trabajan por las tardes.

Obviamente, los bajos sueldos se traducen en una falta de estímulo para el cumplimiento eficaz y honesto de la función pública y obliga al empleado a conseguir uno o más trabajos adicionales para complementar su ingreso. Esto, a su vez, ha dado lugar al fenómeno del *poli-chambismo* con serias implicaciones en el rendimiento del esfuerzo de la burocracia y en la salud del empleado público. En la actualidad se han presentado más de 5,000 documentos de compatibilidad de empleos, y existen múltiples casos en que una sola persona ocupa más de dos plazas.

Justo es reconocer un avance apreciable de las prestaciones sociales y asistenciales que se conceden a los empleados públicos y a sus familiares como factor complementario de sus gastos; en últimas fechas el

otorgamiento de viviendas baratas ha sido una ayuda substancial para su economía. No obstante mucho queda por hacer en el propósito de elevar las condiciones de vida del empleado público y amerita este aspecto una revisión a fondo como parte de la política administrativa del Gobierno.

- f) Por último, quisiéramos añadir en este apartado varias circunstancias que afectan adversamente *la eficiencia del trabajador público*; existe paradójicamente, un exceso y una falta de personal: un exceso en virtud de la ostensible cantidad de empleados en las oficinas del Gobierno. En relación a este punto, sería ilustrativo recordar lo expresado por un alto funcionario del Gobierno hace algunos años, respecto a que, la Administración Pública de México, podría trabajar más eficientemente con la mitad de su personal. Por otra parte, el clamor de “falta de personal” para llevar los asuntos al corriente, es expresión reiterada de los jefes de la jerarquía intermedia en la Administración Gubernamental, particularmente, cuando se pretende explicar el atraso en el despacho de los negocios públicos que con frecuencia, adquiere caracteres pavorosos. La situación aparente resulta ser que el empleado público dedica sólo unas cuantas horas de su jornada al trabajo efectivo y hay una perceptible atmósfera de abulia y despreocupación en la mayor parte de las oficinas del Gobierno.

Por otra parte, los servidores públicos están dentro del ambiente político en que se desarrolla la Administración Pública; los desfiles, las comisiones sindicales, las recepciones a funcionarios extranjeros, los cambios de gobierno, los permisos, etc., restan tiempo y efectividad al trabajo de la burocracia en su conjunto.

#### **4. Deficiencias en la Coordinación Administrativa del Ejecutivo Federal.**

El crecimiento del Gobierno Federal de México ha dado origen a una gran multiplicidad de instituciones que atienden a programas específicos con influencia directa en el desarrollo económico del país. Evitar las duplicaciones e integrar armónicamente la acción del Estado, constituye una tarea necesaria y urgente. La coordinación de las tareas concernientes a la actividad pública, comprenden, tanto la coordinación al nivel de las dependencias del Ejecutivo, como la integración de las funciones dentro de cada Secretaría y Departamento de Estado; implica, así mismo, la coordinación de los programas de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal con los órganos centrales del Poder Ejecutivo.

Es axiomático que en la medida que se desarrolla el esfuerzo especializado por la complejidad creciente de las actividades del Estado, mayor es

el imperativo de coordinar la acción para imprimir al trabajo conjunto del Gobierno un sentido de unidad y de propósito. Está plenamente comprobado por la experiencia que la clave de la eficiencia operativa radica en la coordinación del esfuerzo; y en la esfera gubernamental, la armonización de las políticas del Estado, es la clave de la programación económica y social.

Con ser tan obvia la necesidad de coordinar la acción en todas las manifestaciones de la vida institucional, la integración del esfuerzo en la Administración Pública encuentra grandes obstáculos, debido, a veces, a la persistencia del factor político, pero en la mayoría de los casos, por la forma desorganizada de las oficinas y los servicios públicos. Veamos cuáles son, a nuestro juicio, las principales fallas de carácter coordinativo en la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal de México:

- a) *Métodos deficientes de comunicación intersecretarial.* El factor condicionante para una buena coordinación, es el conocimiento no sólo de lo que ocurre en una esfera determinada de competencia, sino en saber también, objetivamente, qué es lo que se está haciendo en otros campos afines. En este aspecto, es obligado señalar que los órganos superiores del Gobierno se encierran con frecuencia en formas autárquicas de acción administrativa y que antoja pensar en verdaderos feudos oficiales inspirados en intereses políticos. El Consejo de Ministros —el Gabinete, según expresión más conocida—, no actúa como organismo de coordinación, ya que por años no se reúne; quedando sólo como recurso de coordinación superior del Gobierno los Acuerdos Presidenciales que individualmente celebran los titulares de las dependencias y algunas reuniones esporádicas de los secretarios con funciones económicas.

El Informe Presidencial en algo contribuye a la tarea de armonizar el trabajo de las Secretarías y Departamentos de Estado, pero evidentemente en forma esporádica y limitada.

- b) *Formas débiles de colaboración en el régimen interno de las dependencias del Ejecutivo.* El factor político influye en la coordinación administrativa de las direcciones, departamentos y oficinas de cada dependencia. Cierto es que la autoridad es el centro coordinador por excelencia en toda organización, pero cuando las líneas de mando no están bien definidas, los resultados no alcanzan la efectividad deseada. Queda entonces el recurso de la cooperación horizontal entre unidades administrativas a un mismo nivel jerárquico, y es aquí donde se observa una falla substancial del sistema administrativo del Gobierno. No existen generalmente las bases de colaboración recíproca, ni la información interdepartamental, ni la disciplina del

trabajo en equipo que permitan y auspicien el desarrollo de una acción armónica y más eficiente.

- c) *Deficiente integración de los organismos descentralizados con los órganos centrales del Poder Público.* El fenómeno de la descentralización administrativa es, universalmente, un motivo de preocupación del Estado moderno. En un país como el nuestro donde el Estado ha crecido horizontalmente y las entidades autónomas aumentan año tras año, surge el problema de coordinar la actividad de esa periferia administrativa. Hasta ahora los intentos del Gobierno por establecer métodos efectivos encaminados a encauzar en forma coordinada a los organismos descentralizados han dado resultados poco satisfactorios; la ley que al efecto se expidió a principios de 1947, fue inoperante; la Junta Intersecretarial establecida con el propósito de controlar estos organismos ubicada en la Secretaría del Patrimonio Nacional, nunca se ha reunido; y el panorama general revela falta de cohesión, integración y control de este tipo de entidades del gobierno, en sus relaciones con los órganos centrales del Poder Ejecutivo.
- d) *Falta de coordinación en los procesos operativos.* La Administración Gubernamental se manifiesta en una serie de procesos que cubren una amplia esfera de funciones sustantivas y auxiliares de responsabilidad estatal. Hemos destacado en el curso de este trabajo la importancia de coordinar las políticas económicas y sociales como base para iniciar la acción planificada del Gobierno. Como complemento de ese esfuerzo, debe señalarse la conveniencia de coordinar los procesos operativos en los principales aspectos de la actividad gubernamental. Es decir, coordinar las normas metodológicas de conducir las funciones del Estado en materia presupuestal, en las compras, en la contratación del personal, en los inventarios, almacenamientos, etc.

## **5. Fallas en el Proceso Presupuestal.**

La respuesta a la importancia creciente del papel del Estado en el desarrollo económico-social ha sido, en buena parte, la administración centralizada y regulada, sin menoscabo de la iniciativa local. Para intentar cumplir eficazmente este propósito, el instrumento más poderoso de acción administrativa está representado por el presupuesto. Cualquiera que sea la forma de organización adoptada por los Estados contemporáneos, la tendencia en este orden se ha manifestado hacia la utilización del presupuesto gubernamental para lograr el desarrollo de la economía nacional, la eficiencia en el cumplimiento de los fines colectivos, el control de la actividad estatal y como instrumento de planeación administrativa.

Con este antecedente, nos concretaremos a señalar aquí, desde el ángulo operativo, las deficiencias del proceso presupuestal, sin pretender entrar en el extenso campo de la política fiscal y financiera del Estado, ni sobre las incidencias de los ingresos y gastos gubernamentales en la economía general, tema éste tratado ya con amplitud y profundidad por distinguidos economistas de México. Más aún, nos limitaremos a consignar las deficiencias que en nuestra opinión son más ostensibles en la formulación, ejecución y control del Presupuesto de Egresos de la Federación de acuerdo con el enunciado siguiente:

- a) *Formulación presupuestal desligada de la naturaleza de los programas.* En la preparación de los presupuestos de egresos se advierte cierta precipitación para fijar las asignaciones correspondientes a cada dependencia. El proceso piramidal en la consignación de los requerimientos de fondos a partir de las oficinas, departamentos, direcciones y secretarías, se ve afectado por la rutina burocrática sin que medie una cuidadosa discusión de los programas. La intervención del Poder Legislativo en la aprobación del Presupuesto de la Federación que es, sin duda, uno de los documentos más importantes del Gobierno, se realiza en un lapso tan corto y en forma tan superficial que, prácticamente, reduce la intervención de la Cámara de Diputados en esta materia a un mero formulismo legal, casi intrascendente.
- b) *Subestimación de las cifras presupuestales.* Cuando se anuncia al pueblo de México el monto de las asignaciones presupuestales del Gobierno Federal, queda la impresión de que los gastos reales del Estado se ajustarán relativamente a las estimaciones incluidas en el documento presupuestal. Esto no es así; se advierte por el contrario que la estimación de los gastos se hace sin cálculo correcto de las disponibilidades fiscales y sin aproximación razonable de las erogaciones efectivas. Al observar el cuadro del gasto real en relación al presupuesto en los últimos trece años encontramos que, en promedio, se gasta un 16.6% más de lo que prevé aunque es conveniente señalar que el mayor sobregiro se observa en la deuda pública. Por lo que corresponde al ejercicio de 1962, el presupuesto original de egresos, que incluye gastos corrientes y gasto de capital ascendió a 12,320 millones de pesos, mientras que la erogación efectiva alcanzó la cifra de \$14,520 millones, es decir, una desviación de 2,200 millones de pesos. Esta subestimación de las asignaciones presupuestales da lugar a un enorme trabajo burocrático para la gestión de las ampliaciones líquidas o para la operación de las partidas extraordinarias y de los llamados “conceptos ajenos al presupuesto”.
- c) *Rigidez de los procedimientos presupuestales.* El ejercicio del gasto público, con base en lo que dispone la Ley Orgánica del Presupuesto

y su Reglamento es una de las actividades más complejas del sistema financiero del Gobierno Federal. La multiplicidad de partidas y conceptos especiales, la afectación de las asignaciones de acuerdo con el método anacrónico de órdenes de pago, la dispersión del presupuesto en un sinnúmero de erogaciones de carácter extraordinario y la práctica frecuente de transferencias de partidas, impiden que este instrumento de la política económica del Gobierno opere y contribuya con cabal eficacia para acelerar el desarrollo. La rigidez de los procedimientos del ejercicio fiscal incide negativamente sobre el trabajo de las oficinas públicas; la excesiva centralización de las autorizaciones, aún para erogaciones de poca consideración; determina retardo en los pagos por adquisiciones y servicios y, comúnmente, las remuneraciones del personal público de nuevo ingreso no se cubren con la oportunidad deseable.

- d) *Falta de universalidad en el presupuesto.* Al someter el Ejecutivo Federal el Presupuesto Federal de Egresos a la Cámara de Diputados, de acuerdo con lo que previene la Constitución, podría interpretarse que están contenidas en ese documento el conjunto de erogaciones del sector público. Esto, no es así. Quedan fuera del Presupuesto Federal los gastos de operación y de capital de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Hasta tal punto es importante la proporción del régimen descentralizado en el gasto del gobierno, que en los últimos años, las inversiones realizadas por las entidades autónomas y semi-autónomas de la Administración Gubernamental de México, han sido superiores a las de los órganos centrales del Poder Público.

La progresiva ampliación de la actividad estatal ha dado origen, como ha sido expresado, a una gran cantidad de organismos descentralizados y empresas de participación estatal cuyos gastos corrientes y de inversión quedan, generalmente, fuera del presupuesto del Gobierno Federal dando, en consecuencia, una imagen parcial de las erogaciones públicas y auspiciando serios problemas para el control presupuestal y para lograr una visión objetiva del panorama económico de la Administración Pública.

## **6. Problemas Relativos a las Adquisiciones del Gobierno.**

La Administración Pública Federal de México destina una porción importante de su presupuesto a la adquisición de bienes de diversa índole, que requiere en el cumplimiento de la función pública.

Durante el año de 1962 el Gobierno Federal destinó \$1.320'216,000.00 a este importante renglón del gasto federal, lo cual dio origen a 15,815 pedidos. Si a esta cantidad se agregan las adquisiciones de quince importantes organismos descentralizados, la cifra se eleva a \$3.472'396.000.00 y el número de pedidos a 28.526. Obviamente, la suma

total de las adquisiciones del sector público incluyendo al Gobierno Federal y a todos los organismos descentralizados y empresas de participación estatal rebasa considerablemente las cifras anotadas.

Es indudable que, además de la importancia cuantitativa de las adquisiciones del Gobierno, constituyen éstas un factor condicionante para la eficaz realización del trabajo en las oficinas públicas. De aquí la necesidad de asegurar que los artículos adquiridos sean los de precios más bajos, sin menoscabo de su calidad y de su oportunidad en la entrega.

El control de las compras del Gobierno ha sido motivo de preocupación desde hace ya varios años. Uno de los objetivos que motivaron la creación de la extinta Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa fue la de vigilar que las adquisiciones realizadas por las dependencias del Ejecutivo Federal se hicieran conforme a normas de economía y calidad. Este esfuerzo fue proseguido por la actual Secretaría del Patrimonio a través de la Dirección General de Inspección de Adquisiciones la cual está facultada para intervenir en todos los pedidos y contratos que realiza tanto el Gobierno Federal como los organismos descentralizados.

Los avances logrados en este importante aspecto de la Administración Pública permiten observar que algunas de las situaciones que han afectado adversamente el proceso de las adquisiciones, pueden superarse, en la medida que se adopten decisiones efectivas por parte del Poder Público.

Tales deficiencias podríamos enunciarlas en la forma siguiente:

- a) *Ausencia de una política central en materia de compras del sector público.* Al señalar la ausencia de una política central de compras nos referimos al aspecto programático a fin de orientar esta importante función del Estado. No es sólo el problema de control o registro de las adquisiciones, sino el conjunto de normas que rigen el proceso completo de las compras, o sea, la formulación del plan de compras con su presupuesto detallado, los lineamientos básicos para su operación en todas las dependencias del Ejecutivo Federal y por todas las entidades autónomas y semiautónomas del sector público, y su registro, control y supervisión por parte de un organismo de alto nivel jerárquico con las facultades y elementos que le permitan cumplir eficazmente con tan delicada tarea.
- b) *Precios elevados en las adquisiciones del Gobierno.* Es común la práctica de varios proveedores de presentar cotizaciones elevadas cuando se trata de venderle al Gobierno. No obstante reconocer la importancia cuantitativa de lo que el Estado les representa como cliente en la venta de sus productos, los precios que ofrecen son con frecuencia superiores a los que conceden a los particulares.

La explicación se funda en los problemas para obtener los pedidos, hacer la entrega de los productos, y lograr las liquidaciones y el pago de sus facturas. A esta circunstancia podría agregarse la práctica del cohecho para obtener los pedidos, la cual, aunque ha ido disminuyendo, no es ninguna osadía señalar que, por desgracia, es un mal aún no desarraigado de nuestro ambiente burocrático.

- c) *Falta de coordinación de las oficinas de compras con los almacenes e inventarios.* El proceso de las adquisiciones se inicia con la requisición que formulan las oficinas adscritas a las dependencias del Gobierno a través de las Direcciones Generales de Administración respectivas. Además de la información requerida en relación a la justificación de lo que se solicita, la lógica secuencia es confrontar si no hay en existencia los artículos antes de fincar el pedido, y en este aspecto, se ha observado una falta de coordinación debido a las deficiencias de los inventarios y a la desorganización interna de los almacenes. Con frecuencia no se conoce con precisión lo que se tiene y se compran bienes de los que hay en existencia grandes cantidades por no llevarse un control adecuado de los inventarios. Otra falla observada dentro de este campo es que, en la fase de recepción de las mercancías, muchas veces por falta de una precisa especificación de los artículos o por dolo, se da entrada a productos que no reúnen los requisitos de calidad deseable.

El control de calidad de los bienes que adquiere el Estado, es uno de los aspectos más descuidados en los almacenes adscritos a las dependencias gubernamentales.

- d) *Ausencia de catálogos actualizados.* Aunque es justo reconocer el esfuerzo realizado para integrar un Padrón de Proveedores para fijar las normas de precio, calidad y servicio que requiere la Administración Pública, subsisten de hecho deficiencias debido a los problemas para mantener al corriente los catálogos y a los trámites para el registro en el padrón, y para la revalidación del mismo. Los proveedores inscritos hasta fines del año pasado ascendieron a 2,074. Lo cual da idea de la magnitud de las firmas comerciales que abastecen al Gobierno y cuyos precios, condiciones de pago y calidades de sus productos demandan de medidas de control y orden para evitar las preferencias injustificadas y las prácticas irregulares, tal y como parece ser la fragmentación frecuente de los pedidos para eludir el control de la Secretaría del Patrimonio Nacional.
- e) *Falta de estandarización de los bienes adquiridos.* Este aspecto que podría tal vez juzgarse secundario, asume una singular importancia por la magnitud de las adquisiciones que en conjunto

demanda la Administración Pública. La falta de uniformidad en los equipos, mobiliario, utilería, hace inaprovechable para una oficina determinada lo que no se utiliza en otra, por lo que gran cantidad de bienes van a agudizar el problema de los almacenes e inventarios por la causa señalada; además, es ostensible la falta de proporcionalidad y armonía que se observa en varias oficinas del Gobierno, por falta de estandarización en el mobiliario y equipo.

## **7. Anacronismo de los Procedimientos Administrativos.**

El aspecto más ostensible de la desorganización administrativa del Gobierno se observa en los trámites largos y complicados en el despacho de los asuntos públicos. La falta de métodos racionales de las funciones del Estado se traduce en un desperdicio lamentable de energía no sólo de los empleados y funcionarios, sino del público que ha de esperar, pacientemente, el lento avance de los asuntos oficiales.

La inercia administrativa va paulatinamente complicando los procedimientos y creando una atmósfera de confusión. Además, los trámites prolongados dan lugar, con cierta frecuencia, a que las personas interesadas en que sus asuntos caminen más de prisa, sobornen al servidor público y provoquen prioridades o privilegios en detrimento de terceros.

Aunado al tremendo desperdicio de energía humana, la ineficacia de las prácticas administrativas y la lentitud de los trámites deforman el carácter del empleado público, cuya iniciativa y voluntad se asfixian en medio de un mundo de papeles, firmas, sellos, copias, expedientes, etc., con implicaciones de hostilidad hacia la forma superior de hacer las cosas, con base en la organización científica del trabajo.

El anacronismo de los sistemas incide sobre las normas directivas de la actividad gubernamental; los funcionarios ejecutivos se ven obligados a revisar varias veces un trabajo y atender a asuntos de detalle; la rutina crea un espíritu de conformismo; se da margen a que intereses emboscados en los trámites tortuosos deformen las relaciones del empleado con el público, y el "burocratismo" se apodera de las mentes, anegándolas en pantano de inutilidad y aburrimiento. Podríamos, entonces, en una expresión un tanto exagerada haber sugerido como título de este apartado: "La importancia de las oficialías de partes en el desarrollo económico", con la idea de enfatizar que la falla administrativa en los procedimientos administrativos se inicia en la recepción de la correspondencia y se sigue a través de todo el largo proceso de la acción burocrática, afectando adversamente el funcionamiento de la maquinaria administrativa del Estado.

Señalar las deficiencias en este aspecto de la Administración Pública tiene, por tanto, un carácter meramente ilustrativo porque los trámites

burocráticos constituyen un trasunto de las fallas de organización del gobierno que hemos examinado previamente. Tales deficiencias son, a nuestro juicio, las siguientes:

- a) *Carencia de oficinas de organización y métodos.* Hemos expresado reiteradamente que uno de los instrumentos más valiosos para conducir las instituciones, con un sentido de orden y eficiencia, son las oficinas encargadas de planear la administración de los programas y de velar permanentemente por la revitalización de los sistemas y prácticas administrativas. Estas oficinas forman parte del conjunto de organismos auxiliares del principal funcionamiento ejecutivo y no tiene por lo tanto, autoridad de línea. Infortunadamente no se cuenta en la mayor parte de nuestras dependencias gubernamentales con este tipo de organismos y cuando se intenta un propósito de reorganización se recurre, generalmente, a los funcionarios ejecutivos, a los que realizan funciones de línea, a fin de poner en práctica los proyectos tendientes a mejorar la eficiencia. Esta forma de atacar el problema del anacronismo en los métodos del trabajo gubernamental, no es, a nuestro juicio el más correcto, porque generalmente el funcionario que tiene responsabilidad de línea se ve presionado por un cúmulo de tareas inherentes a su cargo y no tiene tiempo ni oportunidad reflexiva para estudiar e idear los mejores sistemas de trabajo. Además, el carácter de la organización es el de ser un proceso continuo, y demanda en consecuencia, una constante revisión que debe ser responsabilidad, de un organismo *ad hoc*, que aúne a su especialización, el apoyo de la autoridad superior para implantar sus recomendaciones.
- b) *Ausencia de una Oficina Superior de Organización y Sistemas.* Tan importantes como son las oficinas de organización y métodos en el régimen interno de cada dependencia, lo es la de un organismo ubicado al nivel de las oficinas auxiliares del Jefe del Ejecutivo. No obstante la magnitud y complejidad de nuestro aparato estatal, no hay tampoco un órgano auxiliar que a la manera de una consultoría administrativa permanente, tenga a su cargo lograr se apliquen los sistemas más idóneos y se introduzcan los cambios más convenientes a la organización del Estado.
- c) *Falta de aprovechamiento de los métodos para simplificar el trabajo.* El problema de los trámites administrativos no reconoce fronteras. Los trámites constituyen una preocupación universal porque corren parejo con el fenómeno de la burocracia. Pero, indudablemente, varios gobiernos han logrado aplicar métodos que se han traducido en una operación administrativa más ágil y en economía de esfuerzo y dinero. Esas experiencias sólo débilmente se han podido aprovechar en nuestro país y las autoridades superiores prefieren,

generalmente, no alterar el modo tradicional de hacer las cosas por parte de los empleados más antiguos del Gobierno.

d) *Incipiente participación de la asesoría técnica en esta materia.*

En respuesta a la necesidad de organizar administrativamente el Estado, en varios países se sigue la práctica de contratar los servicios de técnicos en organización administrativa que realizan proyectos específicos de acuerdo con las necesidades de las entidades públicas y normalmente con base en un contrato de servicios. Esta práctica se ha intentado en nuestra Administración Pública en forma esporádica y con muchas limitaciones. La razón principal ha sido la de que, la mayor parte de los despachos encargados de realizar proyectos de organización y sistemas, están más bien orientados a la empresa privada, y no resulta fácil conciliar su aportación técnica, con la habilidad política que demanda la introducción de nuevos métodos de trabajo en el ambiente burocrático. Además, como todo intento de reorganización implica a veces un fuerte costo –aunque cuesta incomparablemente más la desorganización–, no se cuenta por lo general con la asignación presupuestal disponible para este propósito y esta circunstancia impide, desde luego, la posibilidad de eslabonar los esfuerzos de la asesoría técnica para este tipo de proyectos en las esferas oficiales.

e) *Desatención a las iniciativas y sugerencias de los empleados públicos.*

Es obvio que quien mejor conoce de un trabajo determinado es la persona encargada de realizarlo; el contacto con una tarea efectuada, cotidianamente, permite, en ciertas circunstancias y desde luego cuando no se ha formado una rutina burocrática, lograr que sea el propio empleado el que aporte las mejores soluciones a los problemas de organización y procedimientos. Cuando estas iniciativas se estimulan y se premian adecuadamente, constituyen un factor de progreso para las instituciones. Este recurso, no es aprovechado convenientemente para mejorar nuestra administración pública y por lo general no se presta mucha atención a las ideas de los empleados, quienes contemplan con indiferencia las “colas”, el papeleo y la rutina, como si no fuera parte de su personal responsabilidad el mejoramiento de la eficiencia en su trabajo.

f) *Falta de continuidad en el esfuerzo para simplificar los trámites.*

La posibilidad de éxito en un propósito de simplificar los procesos de tramitación, radica, por una parte, en la selección cuidadosa del campo de actividades administrativas donde se proponga instaurar los proyectos de organización, y por la otra, en la persistencia del esfuerzo para evitar que se vuelva a los sistemas antiguos. Es común observar que las medidas que los funcionarios adoptan durante su

ejercicio, cuando adviene un cambio en el régimen de gobierno se desvanecen, porque los nuevos titulares generalmente traen nuevas ideas y nuevas formas de actuar. Esta falta de continuidad en los propósitos de simplificación va aparejada, con frecuencia, a una deficiente selección del área administrativa que se pretende mejorar, porque cuando la elección se hace adecuadamente, arraigan los nuevos sistemas y es difícil entonces regresar a las antiguas prácticas de trabajo.

## **8. La Moral Administrativa.**

Hubiera sido cómodo eludir en este trabajo el tratamiento de este tema cuya delicadeza compromete la más aguda percepción y da margen a incurrir en señalamientos que pudieran provocar una controversia insubstancial e infructuosa. Mas el empeño de identificar los males de la Administración Pública nos ubica en un campo de responsabilidad en que es imperativo considerar, desde un plano académico, un factor que es causa y efecto de la desorganización administrativa del gobierno.

Es común considerar la corrupción administrativa como uno de los vicios más perniciosos de la actividad del Estado. Sus implicaciones lo hacen incidir en la mayor parte de las manifestaciones colectivas.

Una actitud filosófica pretendería apreciar la corrupción administrativa como un trasunto de la inmoralidad social; la fuerza ambiental determinaría entonces la conducta de los funcionarios y empleados del gobierno y sería preciso modificar las condiciones del medio imperante, para corregir después las fallas concernientes a la ética administrativa.

Probablemente, si pudiera observarse la interacción de fuerzas que operan entre la Administración Pública y el medio social, se apreciaría que la conducta del servidor público responde a un conjunto de motivaciones que se derivan, tal vez, del ambiente colectivo. Incluso, de acuerdo con cierta escala de valores, podría el funcionario interpretar como legítimo el aprovechar la oportunidad que le brinda un puesto público para lograr beneficios en provecho personal, en la medida que estime que no está causando ningún perjuicio aparente; la sociedad tal vez no contemplaría indebido que el servidor público lograra un súbito enriquecimiento con negocios "limpios" y probablemente lo aceptaría con beneplácito. Es más, quizá si no lo hiciera se haría acreedor a un dicterio enojoso.

En medio de estas reflexiones ¿cabría señalar un código moral para el funcionamiento público? ¿Puede la sociedad señalar rumbos de moralidad al Gobierno?

Es indudable que el papel que le toca jugar al Estado contemporáneo en la conducción de la vida colectiva, se extienda a las manifestaciones de la

ética personal; la influencia del Estado en el modo de actuar y reaccionar de la gente depende mucho de la respetabilidad, eficacia y responsabilidad del propio Estado como autoridad pública. Cuando el pueblo encuentra en los funcionarios o empleados del Gobierno genuinos defensores de sus intereses, la respuesta de solidaridad y afecto se desborda por encima de convencionalismos oficiales.

Nuestra Administración Pública es producto de una Revolución que costó innumerables sacrificios; las desviaciones transitorias en que se pudo haber incurrido han encontrado o encontrarán pronto una respuesta condenatoria; la energía, imaginación y talento de nuestro pueblo es fuente inagotable de rectificaciones.

Obviamente, la moral administrativa no florece en un medio de anarquía y desorganización. Por ello consideramos que al racionalizar la Administración Pública, se podrá frenar el peculado y la confabulación en la medida que la decisión del Poder Público haga prevalecer los intereses del pueblo a los de aquellos que deforman su posición de servidores públicos. Esa decisión encontrará una respuesta vigorosa en la aspiración colectiva, porque es ya un clamor persistente del pueblo el ver dignificada la función pública a través de nuevas formas de gobierno que impulsen y fortalezcan nuestro desarrollo económico, creando un espíritu de confianza entre gobernados y gobernantes, y en este intento, cabría preguntar si basta la perspectiva de aplicar con rigor la Ley de Responsabilidades contra funcionarios y empleados públicos, sin llevar a cabo la modificación a fondo de la Administración Pública por lo que atañe a su estructura, a su funcionamiento y a sus métodos de operación.

La identificación de los problemas de la Administración Pública que han quedado expuestos y que, a nuestro criterio son los que revisten una mayor importancia, obliga a presentar un esquema de ideas y propuestas que pueden servir de pauta para su resolución.