

---

Es sabido que el vigor de una Administración se refleja en la proyección de las propias instituciones permitiendo establecer una relación entre los insumos y sus efectos en el desarrollo. Para no confundir una reestructuración total del Sector Público Mexicano, se ha pensado que una reforma a manera de actualización, facilite el desarrollo general de la Nación.

---

It is known that the vigor of an Administration is reflected in the projection of the institutions themselves, to allow a relation to be set up between input and effects in development. So as not to confuse a total re-structuring of the Mexican public sector, it has been thought that a reform by way of updating will facilitate the nation's general development.

---

Il est bien connu que la vigueur d'une Administration se reflète dans la projection de ses propres institutions ce qui permet d'établir une relation entre les consommations et leurs effets sur le développement. Pour ne pas mettre de la confusion dans une re-structuration du Secteur Public Mexicain, on a pensé qu'une réforme dans le sens d'une actualisation faciliterait le développement général de la Nation.

---

# la reforma administrativa en la administración para el desarrollo en México

**Lic. José López Portillo**

Conferencia sustentada en el Auditorio de la Escuela Superior de Comercio y Administración del Instituto Politécnico Nacional el lunes 23 de febrero de 1970.



Agradezco la invitación que se me ha hecho para hablar ante los alumnos de este doctorado. Voy a empezar por explicar el plan de mi exposición, estimando que, muy posiblemente, de la que yo realice, ustedes puedan obtener algún material o alguna información que les permita formular preguntas, que tal vez sea lo más interesante de lo que aquí pueda decirse. Sé que su información técnica; que la capacitación y experiencia cada vez mayores que se están logrando en este doctorado, seguramente los llevará a formular cuestiones que espero poder contestar, y que, si no contesto, me serán de gran utilidad para reforzar mis propias estructuras de estudio.

Con este propósito, voy a plantear un panorama muy general, muy global, de cómo está concebida, de cómo se está elaborando, cómo se está instrumentando y cómo pensamos culminar la reforma administrativa que se resolvió emprender en México a partir del segundo año de este régimen.

Recordarán ustedes que en su Segundo Informe de Gobierno, el señor Presidente de la República anunció su decisión de iniciar los trabajos de Reforma Administrativa del Sector Público Federal y dio la directriz que sirvió de norma para que se iniciaran los trabajos:

Una reforma administrativa para el desarrollo económico y social; una reforma administrativa vinculada, desde su inicial concepción, a los problemas del desarrollo nacional, entendiendo el desarrollo no sólo como un crecimiento económico, sino como el esfuerzo para realizar en el ámbito social la justicia distributiva; para redistribuir el ingreso, como dicen los economistas, o como dicen los políticos, para lograr la justicia social.

Es interesante advertir que la decisión de iniciar en México una reforma administrativa, corresponde a un movimiento muy generalizado en los estados contemporáneos. No es un esfuerzo por el que se distinga México. Es un movimiento general. Obedece a las recomendaciones de numerosos organismos internacionales, lo que nos está indicando que, en este

nuestro mundo —cada vez más comunicado— una información común permite tomar decisiones simultáneas y en sentidos paralelos. Es el caso clásico de la reforma administrativa que se decidió cumplir en México. Que se está cumpliendo, con distintas modalidades, en otros países. En México tiene las propias, resultado de su peculiar característica; de su idiosincracia, me atrevería a decir, lo que le permite modalidades "sui generis" que voy a presentar en esta intervención.

Poco podría entenderse de la Reforma Administrativa, si no entendemos que es un esfuerzo para aumentar la eficiencia de un Estado que ha reconocido una responsabilidad fundamental: la del servicio. Con esta expresión, "Estado de Servicio", estamos resumiendo una serie de inquietudes de la política contemporánea, para designar un Estado que ha admitido la responsabilidad del desarrollo económico y social. Que ha resuelto que, sobre las estructuras demoliberales de la organización política cuya culminación se cumplió en el siglo pasado, está la consideración de que el propio Estado se convierta en un agente cada vez más activo, de las responsabilidades de una sociedad cuya vida se complica cada vez más; cubriendo cada vez más áreas.

Admitimos pues, que la concepción de un Estado de Servicio, es una de las respuestas contemporáneas a la problemática de lo que pudiéramos llamar la crisis del Estado moderno. Ese Estado que empieza a gestarse, con modalidades peculiares, a partir del Siglo XV y dentro del ámbito de influencia de la cultura cristiano-occidental. Ese Estado Moderno que aparece de la respuesta, necesariamente moderna, a la poliarquía medieval; que empieza a expresarse en una monarquía que por abusos de su principio básico, se convierte en absoluta y que es frenada por las tres sucesivas revoluciones burguesas que van configurando el Estado Moderno: la inglesa, la francesa, la norteamericana.

Estado moderno que adquiere su culminación en la concepción Hegeliana y que, justo en el momento en que llega a su plenitud, em-



pieza a entrar en crisis: en el primer tercio del siglo pasado, cuando el Estado recupera en la filosofía política una calidad de casi augusta divinidad, ocurre —como ustedes saben— la primera rebelión obrera en Lyon y, a partir de ella, los problemas de crisis que la nueva clase social, empieza a plantear a las estructuras políticas que habían sido respuestas a inquietudes de otro tipo, y a partir de ese momento el Estado Moderno, demoliberal, que había cristalizado en aquella caparazón del "dejar-hacer", del "dejar-pasar", tiene que empezar a aprender respuesta a los problemas de una clase social que los está planteando novedosos y apremiantes.

La crisis del Estado Moderno que empieza a expresarse en el primer tercio del Siglo XIX, en realidad viene a aflorar hasta la Primera Guerra Mundial, cuando los vestigios de las antiguas estructuras políticas, las monarquías constitucionales, empiezan a desaparecer, y a privar una clara conciencia en todos los países de influencia occidental, que el Estado no tiene ya respuestas para los problemas sociales y económicos que están planteándose, y que es indispensable dar pasos adelante; revisar estructuras; adecuarlas, introducir nuevas.

Es interesante a este propósito recordar que uno de los primeros países que por la coyuntura histórica que le toca vivir da una respuesta a esta problemática, es nuestro México. La Constitución de 1917, claramente concibe ya un Estado de Servicio que se responsabiliza, fundamentalmente, de los problemas básicos de una sociedad en crisis, en evolución, dinámica. De esta manera a partir de la Constitución de 1917 y la revolución que está subyacente en esta decisión institucional, México, después de ser importador de instituciones resultado de experiencias políticas ajenas, empieza a ser aportador de soluciones, como numerosas ocasiones lo hemos dicho; pero es conveniente repetir para ubicar la concepción que tenemos de la reforma administrativa.

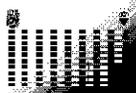
A partir de 1917 México reconoce, como uno de los primeros Estados organizados del mundo occidental, que es un Estado de Ser-

vicio, que tiene responsabilidades fundamentales en la solución de los problemas sociales; de los problemas económicos, y que debe dar respuesta a ese viejo problema de la concepción igualitaria del hombre que es, en definitiva, el que plantea la problemática a la sociedad contemporánea.

Muchas veces hemos dicho que toda concepción política corresponde a una concepción del hombre. Las respuestas que estamos buscando, se refieren a una cuestión fundamental: ¿Cómo resolver el terrible, el punzante dolor de una sociedad capaz de multiplicar los satisfactores e incapaz de repartirlos? Una sociedad formada por hombres con distintas capacidades, con distintas necesidades, y que nos empeñamos de alguna manera en igualar ante un rasero de justicia.

Problemas inquietantes, que cada época han querido resolver, que cada teoría política quiere formular y que cada generación está obligada a plantear. La nuestra, ya con una plena conciencia y con un sólido respaldo institucional. Este respaldo institucional, en el caso de México, nos lo da una Constitución que tiene ya una serie de artículos precisos que plantean la responsabilidad de nuestro Estado, como un Estado de Servicio. Desde el artículo primero, en el que cambia la concepción de la constitución de 57, que suponía al Estado como resultado implícito de un pacto social formulado para garantizar derechos individuales, por nuestra concepción vigente: porque hay un estado, pueden garantizarse los derechos individuales equilibrados con los sociales.

Es pues el derecho individual una función social de una sociedad políticamente organizada. Un artículo tercero que debe releerse por su extraordinario interés, que tiene, entre otros, el de la definición mexicana de lo que es la democracia. No sólo un sistema jurídico o un régimen político, sino como un estilo de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Una concepción mucho más amplia en contenido, que aquella clásica y formal de Lincoln: "El gobierno del pueblo, por el pueblo y para el



pueblo". Mucho más que eso: es todo un sistema de vida, con un contenido material, permanente y obligatorio. Aquí se confirma la concepción de que el Estado mexicano sea un Estado de Servicio en una democracia con un rico contenido material: el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Un artículo 27 que nos da base y fuerza para concebir cualquier sistema, si está instituido por la ley, de reparto de riqueza pública, a condición de que sea equitativo, a condición de que sea general. Un artículo 123 que rige la materia del trabajo, y un artículo 28, aparentemente librecambista, pero que en el fondo está expresando la concepción mexicana del monopolio de Estado y el combate de todas aquellas medidas que tiendan a otorgar privilegios a una clase, en demérito de otras.

Doy a muy grandes rasgos estas características que pudiéramos llamar de carácter general, para que entendamos cuál es la concepción y sentido de los trabajos de reforma administrativa que ha resuelto afrontar el actual régimen. Y que esperamos sea una decisión permanente, porque la necesidad y la acción de reforma, también lo es, y debe ser constantemente renovada.

La concepción ideológica de nuestra revolución nacional, tuvo que corresponder necesariamente a una organización administrativa peculiar, "sui generis". Sabemos que en el Estado, la función administrativa, es una función jamás interrumpida. Es una función permanente, constante, reiterada. La misma etimología de la palabra nos lo está diciendo: ADMINISTRAR — "AD", el prefijo de intensidad, (como el de mirar y Admirar") y "Ministrar", proporcionar, servir con intensidad, en forma cotidiana, permanente.

De las tres funciones del poder público —eso ya lo he dicho muchas veces, pero conviene repetirlo— podemos concebir una sociedad en la que la función legislativa se realice de modo tan perfecto, que sólo una vez se legisle y ese orden quede instituido para un tiempo muy largo. Por definición institucio-

nal, el Poder Legislativo —que traduce la función legislativa— es un poder que Locke llamaba un poder interrumpido: es conveniente interrumpir las funciones del Poder Legislativo, por eso tiene período de sesiones y períodos de receso. Sería antiinstitucional el concebir un poder legislativo que estuviera legislando constantemente, sería un vicio. Es un poder que se interrumpe.

Podemos concebir una sociedad que goce de un orden tan bien establecido, que los conflictos se reduzcan. (Se dice que en Suiza, algunas ocasiones, los tribunales penales tienen bandera blanca). La función judicial puede concebirse se interrumpa. Pero jamás podemos concebir un Estado en el que no se administre. Esto nos lleva incluso a hacer la afirmación de que la función formal básica del Estado es la administración.

La administración es una condición de la cual no puede prescindir un Estado. Tiene que ser continua, constante, permanente. Y esta administración en un Estado de Servicio, tiene que ser por definición, y desde luego por imperativo, una administración para el desarrollo. Por lo menos así lo ha aceptado el Estado Mexicano, que admite ser —como Estado de Servicio— un Estado que debe administrar, que debe proporcionar, que debe servir los fines del desarrollo, para que el país crezca económicamente, y reparta cada vez con mejores índices. Es así como la idea de la justicia social, que no se litiga por individuos en los Tribunales, viene a ser uno de los objetivos de la administración pública contemporánea.

Pero un Estado de Servicio en la época histórica que nos ha tocado en suerte vivir —todavía más interesante que el Renacimiento— es un Estado que se enfrenta a una cantidad y calidad cada vez más compleja de problemas, en un mundo tan contrastado —como la misma sociedad interior en que vivimos— en el que existen países poderosos que llegaron antes al reparto del botín mundial, países subdesarrollados, países en vías de desarrollo, cada uno confrontando problemas muy complejos. Los nuestros, por circunstancias históricas y



geográficas que obvio, lo son de manera muy peculiar. Nuestras instituciones legales, nuestra Constitución dio pie para que a partir de 1917, de 1920, de 1925, cuando ya se estabilizó la Revolución y pudo empezar a convertirse en obra, las instituciones correspondieran a los imperativos constitucionales. Así empezaron a crearse nuevos instrumentos, nuevas estructuras, para dar contestación a los nuevos imperativos. Es interesante seguir, simplemente, la génesis de las dependencias del Ejecutivo a partir de nuestra Independencia.

Cada época, con su propia concepción, se organiza para resolver de la mejor manera, los problemas que su época le presenta. De las cuatro Secretarías iniciales: la Secretaría de Hacienda; la de Justicia y Asuntos Eclesiásticos; la de Política Exterior e Interior y la de Guerra y Marina, después de la agitada vida de nuestro siglo pasado, se convierten en las siete y después ocho secretarías de estado de la época de Porfirio Díaz, empeñadas en lograr lo que entonces se llamaba progreso: creación de riqueza y concentración en manos de quienes promovían su formación, con la entrega de las industrias extractivas y las comunicaciones, a los extranjeros, y la riqueza rural a una casta privilegiada que bloqueaba la esperanza a las grandes mayorías.

Después de una apasionante historia, actualmente contamos con las quince Secretarías y los tres Departamentos de nuestra vigente Ley de Secretarías, con estructuras nuevas que obedecen a nuevas concepciones: un Departamento Agrario para resolver los problemas de reparto de la tierra y atenderlos de modo permanente. Una Secretaría del Trabajo para atender los problemas de trabajo, y otras más que atienden los problemas del desarrollo planeado, que son ya de alta especialización.

Pero el cuadro, que se ha complicado en número e interrelaciones, todavía se complica más si recordamos que la época moderna, por la necesidad que tiene de acudir a nuevos instrumentos para dar contestación a nuevas solicitudes, va creando, independientemente de

la estructura tradicional centralizada del Estado, otra paralela —descentralizada— que busca la solución de problemas con mucho mayor agilidad. Y respondiendo, en ocasiones, a numerosas y nuevas necesidades, a novedosos planteos, el Gobierno Mexicano va creando, dondequiera que hace falta, una nueva entidad para resolver un nuevo problema; distintos organismos, con distintos y peculiares grados de centralización, que van complicando el panorama de nuestra estructura administrativa.

Claro, en el trasfondo de este proceso de creación, hay una idea, la idea de servir, la idea de responder con eficiencia. Pero no siempre ha habido, ni hubo, un plan. Han sido las circunstancias, han sido los eventos, los que han determinado la creación de estos organismos.

Por ejemplo: una crisis obrera planteada en 1938, determina la necesidad de expropiar a las compañías petroleras extranjeras; y una necesidad institucional, la creación del, sin duda más importante descentralizado que tenemos: Petróleos Mexicanos, cuya creación correspondió a la idea de la nacionalización del subsuelo, que está en la Constitución, pero cuya instrumentación institucional —perdónenme la expresión— no correspondía a una realidad, porque el anterior sistema había entregado nuestro petróleo, mediante el régimen de concesiones, a compañías extranjeras.

Hubo la necesidad de arreglar un conflicto de justicia entre obreros y empresarios, para que el Estado tomara la decisión de crear un descentralizado, y lo creó.

Como imperativo del artículo 123 se creó el Seguro Social, también como un descentralizado. Y así sucesivamente, respondiendo a distinto tipo de necesidades, fueron creciendo, proliferando —en ocasiones como hongos— los descentralizados.

El Estado, para cumplir sus funciones, no tuvo suficiente con la creación de descentralizados, y tuvo que acudir a la figura de la participación, cuando necesitaba tener la agilidad



de una empresa particular, de una empresa de derecho común.

Muchos organismos descentralizados se suman a la dependencia directa del Ejecutivo con distinto grado de eficiencia, que cumplen en mayor o menor grado, con las finalidades para las que fueron creados; que no han respondido a un plan, pero sí a una idea, y que nos presentan —de cualquier modo— un panorama complejo con el que enfrentarnos.

En esta situación, en este panorama, descrito en forma tan apresurada que espero no haya resultado caricaturesco, resuelve el Gobierno Federal iniciar las tareas de Reforma Administrativa para el desarrollo.

No podemos decir que antes de ahora, no hubiera habido reformas administrativas. En rigor, cada nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, cada nuevo esfuerzo legislativo en materia administrativa, es una reforma administrativa. La vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado promulgada en 1958 es una importantísima reforma administrativa. Pero no es la Reforma Administrativa que debe llevar, como fundamental objetivo, hacer una revisión total e integrada de las estructuras para orientar las reformas en un mismo y sistemático sentido. Revisarlos con un único criterio para precisar en qué medida las estructuras administrativas son útiles instrumentos del desarrollo.

Este es el básico propósito de esta reforma administrativa que aspira a hacer un examen integrado, una plena toma de conciencia de nuestros problemas administrativos, para formular proposiciones completas e integradas, regidas todas por el principio fundamental de que el Estado Moderno es de Servicio.

Es ésta, tal vez, la característica fundamental que explica las modalidades con las que se ha afrontado el trabajo de reforma administrativa, que estaba prevista y quedó preparada en la vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la de 1958. Sin duda, la reforma fundamental de esta ley fue la concepción de un triángulo de eficiencia administra-

tiva, en donde se centralizaran las funciones de planeación, de financiamiento y de vigilancia, recíprocamente conectadas, entre tres entidades gubernamentales: la Secretaría de Hacienda; la Secretaría del Patrimonio Nacional y la Secretaría de la Presidencia. Si ustedes analizan la vigente Ley de Secretarías de 1958, encontrarán este triángulo en el centro de todos los procesos administrativos fundamentales, con sus conexiones recíprocas en las que, la función de planear, e incluso de proponer las reformas administrativas, se otorgan a la Secretaría de la Presidencia.

Concebida la Reforma Administrativa en función del desarrollo, entendiéndolo que la etapa actual por la que atraviesa la humanidad sólo el Estado dispone de información, de autoridad y de recursos para promoverlo, se entenderá que todo plan nacional tiene que corresponder a un programa del sector público. Y que todo programa del sector público debe disponer de un instrumento que no puede ser otro, que el de la administración pública. De ahí la vinculación estrechísima entre Plan Nacional; Programa del Sector Público, y Reformas a la Administración.

Quisiera dejar claramente asentado que ese es el eslabonamiento que explica las características de la reforma que está llevando a cabo en este momento el Gobierno Federal: Plan Nacional que se propone; Programa que se formula con la modalidad anual que ustedes sin duda conocen; Reformas Administrativas para instrumentar el Programa y facilitar el Plan. Un sistema de planeación que se centraliza en una Comisión Intersecretarial Hacienda-Presidencia, a donde concurre la información de todas las entidades del sector público.

Con estos instrumentos para elaborarla, se inician los trabajos de Reforma Administrativa, para cuyo efecto, en el seno de la Secretaría de la Presidencia, se crea la Comisión de Administración Pública cuyo primer esfuerzo consistió en rendir un informe general del estado en que se encontraba la administración pública federal. Bien impuestos de esta circunstancia, lo ideal, lo óptimo, sería que la Refor-



ma Administrativa abarcara los tres Poderes de la Unión. Que se extendiera a los Gobiernos de los Estados y que llegara hasta los Municipios. Pero el sistema, por un lado, de división de los poderes, de soberanía de los estados y de independencia del Municipio, impide que la decisión del Gobierno Federal Ejecutivo, alcance las otras áreas de reforma. En consecuencia, este fue el primer gran condicionante con que nos encontramos; el Ejecutivo Federal sólo puede resolver su propia reforma. Es aconsejable que los demás lo hagan; pero el Gobierno Federal Ejecutivo sólo puede obligar sus propias estructuras.

El informe que rindió la Comisión de Administración Pública fue a modo de un diagnóstico en el que se calificó, con las tradicionales funciones administrativas: planeación, dirección, organización, integración, control, el funcionamiento de las distintas entidades, tanto las del sector centralizado, cuanto las del sector descentralizado.

Este diagnóstico concluía con una serie de proposiciones orientadas en dos sentidos que llamamos —tal vez abusando de la analogía geométrica— *sentido horizontal* y *sentido vertical* de la reforma administrativa, para crear una cuadrícula que llenara todo el espectro y que satisficiera todos los objetivos.

Mediante el análisis y estudio que llamamos vertical, realizamos —y eso tal vez es lo único novedoso que tienen nuestros trabajos— *análisis sectoriales que descansan en los cuatro tradicionales que maneja el Plan Nacional*, bien conscientes de que los sectores son convenciones para análisis programáticos. Así analizamos la realidad administrativa, convencionalmente separada en sector agropecuario, forestal y pesquero; sector de comunicaciones y transportes; sector industrial, y sector de bienestar social. Una convención tan buena o mala como cualquier otra, pero tenía de interesante que era una convención operativa.

El análisis sectorial lo cumplimos de la siguiente manera y, repito, es ésto tal vez lo único original que hemos aportado. Disponíamos

ya del Programa Nacional dentro del cual estaban resueltos los aspectos sectoriales. La superioridad nos dio instrucción de que le diéramos prioridad al Sector Agropecuario, y entonces, el análisis administrativo resultó extraordinario e interesante y consistió en lo siguiente:

En lugar de estudiar cada una de las entidades que participan en la responsabilidad sectorial correspondiente —en este caso la agrícola, agraria, forestal, pesquera— en lugar de analizar por sí, al Departamento de Asuntos Agrarios, la Secretaría de Agricultura, o la Secretaría de Recursos Hidráulicos, concebimos el análisis cruzado de los puntos programáticos con las estructuras administrativas, y nos dio un magnífico resultado.

¿Cuáles son los puntos fundamentales del programa agropecuario? En primer lugar, la fijación de metas. ¿Cómo se fijan las metas de producción y consumo? —En segundo lugar, ¿Cómo se organizan los productores? —En tercer lugar, los aspectos de tenencia de la tierra; en cuarto lugar, fomento —incluyendo aquí crédito, seguro, proporcionamiento de insumos, industrialización e inversiones públicas, etc. Estos son los puntos fundamentales del Programa del Sector Agropecuario.

El análisis que concebimos fue el siguiente: en lugar de investigar, por ejemplo, cómo fija sus metas la Secretaría de Agricultura; o la de Recursos Hidráulicos, o el Departamento de Asuntos Agrarios, quisimos ver cómo se fijaban las metas sectoriales. ¿Cómo se fijan las metas de producción y consumo en nuestro país? ¿Qué participación tiene Agricultura, cuál Recursos Hidráulicos, o el Departamento Agrario; cuál participación tienen los Bancos; cuál CONASUPO; cuál la Secretaría de Hacienda, o la de Industria y Comercio?

Donde se ve un campo vivo con ciertas funciones dadas, hicimos un análisis dinámico y nos dio el más extraordinario resultado. Este resultado nos permitió clasificar los problemas de la Administración para el desarrollo en función de puntos programados. Estos pun-



tos programados dados, son una referencia constante que nos permite, por un lado, proponer, y sobre todo instrumentar, las decisiones que se tomen.

A muy grandes trazos este es el tipo de lo que hemos llamado análisis sectorial. Una dinámica investigación en la que se cruza la encuesta de la estructura administrativa, con los puntos vivos del programa.

El análisis del Sector Agrario, concluyó. Participaron todas las entidades de mayor responsabilidad en la materia. Lo tenemos concluido y empezamos a instrumentar —esperamos dejarlos dispuestos en lo que falta del año— los primeros basamentos, interesantísimos, de la reforma del sector agropecuario.

Así se procederá, se sigue procediendo, en los demás sectores. Y este es uno de los sentidos de la reforma administrativa, el que hemos llamado sentido **vertical**. El que cala en la profundidad del programa, de la estructura administrativa, concebido como una función que debe cumplirse con eficiencia.

El otro sentido de los trabajos de reforma administrativa que hemos llamado **horizontal**, atiende el análisis de funciones administrativas generales. A todos aquellos aspectos de la administración pública que, cualquiera que sea el programa, deben cumplirse con eficiencia.

Cualquiera que sea el sentido del programa, debe haber un buen sistema de adquisiciones; de almacenes, de archivo; de procesamiento de información; de administración de personal; de equipos, de locales, etc. Cualquiera que sea la orientación programática, hay un instrumental, que pudiéramos llamar de carácter general, que debe estar altamente calificado, que debe ser muy eficiente.

Este campo horizontal fue también —lo es— objeto de un severo análisis con las técnicas modernas de las que podemos disponer, bien conscientes de que la preparación de nuestros técnicos es todavía reducida, y lo que es más grave, no siempre está estandarizada,

por lo menos, en el sector público. Hay una crisis de personal para adentrarnos en este tipo de trabajos.

Dos modalidades complementarias se introdujeron en las recomendaciones. Las reformas que llamamos "micro" y las reformas que llamamos "macroadministrativas".

Dondequiera que se combinan dos funciones de dos distintas entidades, estamos en presencia de un problema administrativo que llamamos **macroadministrativo**. Y entonces la promoción y coordinación de la reforma, corresponde a la Secretaría de la Presidencia. Así lo hemos convenido, y así lo estamos poniendo en práctica. El sentido de la reforma macroadministrativa, está pues, en la promoción de la Secretaría de la Presidencia.

Si los problemas se refieren a una sola entidad, a una Secretaría o a un organismo descentralizado, convenimos en que se trata de problemas **microadministrativos** que corresponden a la responsabilidad de esa entidad. Nadie mejor que ella sabe lo que padece, dónde lo padece y cómo debe resolverlo.

El riesgo permanente, la tentación constante de invadir competencias, de quitar funciones, de adquirir demasiada importancia, queda así reducida. Las reformas de ámbito interno, se confían a cada una de las entidades. Las reformas macroadministrativas son realizadas, cumplidas, por la Secretaría de la Presidencia.

Esto no quiere decir que, con frecuencia, las reformas de ámbito microadministrativo, en su particularidad, no puedan ser elevadas a generalidad y no se recomiende —la que pudiéramos llamar— homogenización. Hay una serie de problemas que son homogéneos. Debemos aceptar la utilidad de la experiencia y en este sentido hacemos la promoción. En muchas ocasiones, muchas de nuestras reformas macroadministrativas han nacido y nacerán, de las reformas microadministrativas

Una modalidad peculiar de la reforma administrativa, que pudiéramos llamar de ca-



rácter instrumental, es la concepción de su mecánica. Hay una unidad central en la Secretaría de la Presidencia, a la que confluye la información sistematizada. Y de ahí se está promoviendo la creación de Unidades de Organización y Métodos, que sean la respuesta, en cada entidad, a un sistema de comunicación para que pueda lograrse precisamente la emulsión y la optimización que estamos procurando.

Cuando realizamos el Informe, la Comisión de Administración Pública se encontró sólo cuatro Unidades de Organización y Métodos. En este momento ya hay dieciocho y esperamos que el régimen no termine sin que la mayor parte, por lo menos las más importantes de las entidades, cuenten con su Unidad de Organización y Métodos que tendrá la ventaja de estar establecida de acuerdo con sistemas homogéneos, lo que permitirá medidas similares, equivalentes, en todo caso paralelas, y recíprocamente utilizadas.

A muy grandes rasgos —y con la súplica de que formulen cuestiones sobre las cuales yo pudiera ampliarme si encuentro la respuesta— este es el esfuerzo que está realizando el Gobierno para orientar los trabajos de Reforma Administrativa en el ámbito del Ejecutivo Federal.

Estamos conscientes de que la tarea es gigantesca. No es tarea para uno ni para dos regímenes. Sabemos que toda reforma administrativa debe estar concebida como una acción constantemente renovada. Que sea concebida de modo tal que se retroalimente; que esté orientada de tal manera que acierte a crear las estructuras de su permanente renovación. Ese es el sentido general que le estamos dando; confiamos en no habernos equivocado.

No hemos —intencionalmente— querido tomar decisiones espectaculares. No creemos que la Reforma Administrativa deba concebirse de un modo majestuoso, y tal vez —abusando de un símil ferrocarrilero— formada como un gran tren en una larga vía, armando una serie de carros, llenándolos de conceptos,

para que al final le adoptemos una máquina y, entre cohetes y cánticos, digamos "ahí va la Reforma Administrativa del Gobierno Federal". No queremos hacer nada sensacional de este tipo.

Queremos hacer algo mecánicamente funcional. Preferimos el sistema de lo que hemos llamado las "autovías". Dondequiera que hemos encontrado un nudo, un cuello de botella, por pequeño que sea, lanzamos la "autovía" y se producen efectos sumamente positivos.

No hemos querido abusar ni de la ceremonia, ni de la solemnidad. Creemos que la Reforma Administrativa es un trabajo demasiado serio, para que se tome con ligereza. Creemos que debe ser una acción técnicamente vigorosa, sumamente rigurosa. En materia en la que es tan fácil resbalar por el sensacionalismo, hemos apretado los controles para que sólo se haga lo que la técnica más depurada recomiende. Nunca hemos querido proponer algo novedoso, sin saber que va a mejorar la estructura que hemos considerado obsoleta, pero que es funcional. Como quiera que sea, el país ha crecido y ha crecido de modo ejemplar.

Nos hemos resistido a la tentación del sensacionalismo. Hemos querido dejar a salvo la idea para que, sin desprestigiarse, pueda pasar al siguiente régimen, y en él recogerse los frutos de semillas que, estamos conscientes, ahora estamos sembrando. Estamos echando piedras debajo del agua, no importa que no emerjan. Creemos que el trabajo ha sido duro, pero que ha sido responsable. Creemos que de esa manera estamos sirviendo mejor a nuestro México.

A muy grandes rasgos, esto es lo que les puedo decir de los trabajos de Reforma Administrativa. Espero, si las tienen, sus cuestiones y sus comentarios. Muchas Gracias.

(Aplausos) .....

**Pregunta:** ¿Cuál es el camino o la forma que ha tomado para hacer llegar esa Reforma



Administrativa a las unidades del Sector Público?

**Lic. José López-Portillo:** En primer lugar, debemos advertir que no hemos arrancado de cero.

Cuando iniciamos los trabajos de Reforma Administrativa, ya había en algunas entidades Unidades de Organización y Métodos, aunque trabajaban con objetivos, con propósitos, con modalidades, con características distintas. Lo primero que hicimos fue comunicar a todas las Unidades de Organización y Métodos, sujetarlas a una encuesta común, para que nos dijeran cómo trabajaban; cómo estaban organizadas; qué metas tenían; qué se proponían. Sistematizamos la encuesta y las reuniones.

Realizamos después, trabajos de revisión por los representantes de todas las entidades que tenían ese tipo de Unidades, y de ahí salió, primero, un manual muy sencillo que repartimos entre todas las entidades del Sector Público, recomendando el establecimiento de Unidades de Organización y Métodos.

Generamos así estas Unidades con objetivos comunes y modalidades similares, lo que facilita comunicación y el intercambio recíproco de información. Y sobre todo, lo que pudiéramos llamar un espíritu de cuerpo.

Esto ha permitido que, por lo menos en la etapa organizativa, tengamos éxito. No puedo decirle a usted, porque todavía no está cumplido en su gran aliento el trabajo de las Reformas a la Administración, que en definitiva, vaya a ser un éxito. Lo que puedo informarle es que, creadas las Unidades, comunicadas, homogeneizadas —hasta donde es posible— son el vehículo para que la unidad central que está planeando la Reforma Administrativa —La Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia— se comunique, con un lenguaje técnico, con las distintas entidades, para estimular las reformas de ámbito microadministrativo y las reformas de carácter macroadministrativo.

Para una y para otra, la unidad central de

la Secretaría de la Presidencia encontrará apoyo en las Unidades de Organización y Métodos, organizadas de acuerdo con las técnicas y los métodos que hemos encontrado más recomendables. Este pequeño manualito que hicimos, es el primero de una larga serie que estamos realizando, más otros que ya tenemos listos, como el de Almacenes; el de Adquisiciones. Las Unidades de Organización y Métodos, serán apoyos institucionales porque serán los enlaces o sistemas de comunicación de la Reforma Administrativa.

Así está concebido, en forma que pudiéramos llamarle **centrípeta** y **centrífuga**, el equilibrio de la reforma administrativa. **Centrípeta**, en cuanto a los trabajos macroadministrativos, estarán controlados por la Secretaría de la Presidencia. **Centrífuga**, porque serán autónomos en su régimen interno. Cada entidad analizará sus procesos; cada entidad analizará sus manuales peculiares, pero todas compartirán aquellas que pudiéramos llamar, modalidades de carácter general, que deben a todos ser comunes.

A grandes rasgos esto es lo que puedo decir sobre el particular.

**Pregunta:** ¿Se han avocado, o tienen en mente reformar o poner al corriente, conforme a la Constitución, el que existan Secretarías y los Departamentos de Estado, siendo que las Secretarías tienen por fin el fundamentalmente hacer política, y los Departamentos la parte administrativa, cuando que en la práctica hay muchos Departamentos de Estado que hacen política, y muchas Secretarías realmente parte administrativa?

**Lic. José López-Portillo.** —Bueno, creo que todos esos problemas, en buena medida, se resuelven mediante un sistema adecuado de programación. Voy a tratar de ser un poco más preciso, porque esta contestación puede parecerle a usted demasiado genérica y, en las cuestiones pertinentes, insuficiente.

Creemos que, en buena parte, las Secretarías y los Departamentos de Estado, dada su



génesis y su historia, por muchas razones, se han convertido en islas dentro de nuestra compleja administración. En poderosos árboles selváticos y autosuficientes, en verdaderos castillos medievales que tienen su foso, su puente levadizo, su barbacana y no se comunican con el mundo.

El celo administrativo, si no es que otro tipo de interés, han hecho, muy frecuentemente, de cada entidad, un señorío feudal, intocado e intocable que, si acaso, tiene en el alto nivel la comunicación que acierte a dar al Presidente de la República. Esto en función de que todavía no existe, por más que se han dado pasos de extraordinario interés, un sistema plenamente satisfactorio de programación en el que se resuelvan los problemas de comunicación, de recíproca información y de toma de decisiones responsables para unificar una decisión final.

Creemos que en buena medida, el orden se logrará cuando acertemos a crear un sistema acabado de programación que conciba la acción pública, no tanto desde el punto de vista orgánico, como desde el punto de vista funcional.

Voy a tratar de explicar lo que acabo de decir. Sería injusto, con nuestros racionalistas, el afirmar que no está previsto en nuestras instituciones un sistema de comunicación. Si usted estudia la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, encontrará usted que dondequiera que hace falta un sistema de comunicación, éste está institucionalmente señalado. Las funciones concordantes o concurrentes entre la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la Secretaría de Agricultura o el Departamento de Asuntos Agrarios están previstos en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Y así podríamos analizar ésta y tener, como lo tenemos, el sistema de funciones concurrentes o el sistema de funciones excluyentes.

Vayamos ahora el Sector Descentralizado. Si analizamos los Consejos, Juntas Directivas de los organismos descentralizados, encontraremos que concurren a su integración las enti-

dades que deben comunicarse: la Secretaría de Hacienda, a la Secretaría de Agricultura, etc. Pero esto, que está bien concebido en el papel, en lo operacional no funciona. Cada nueva entidad vuelve a ser un señorío feudal. Es decir, a nivel de organización que pudiéramos llamar específica, el sistema de comunicación no opera.

Porque el problema de coordinación, como el problema de comunicación —y la coordinación en definitiva, no es sino un sistema de comunicación— sólo puede concebirse correctamente, si se piensa como una función: la existencia pensada como actividad en razón de un fin dado. Sólo cuando acertemos a crear un sistema de programación adecuado, que reparta las funciones; que distribuya las acciones en el tiempo y en el espacio; en el ahora y en el aquí; señalando responsables; asignándoles recursos; y estableciendo los sistemas de control integral, estaremos resolviendo ese tipo de problemas.

La respuesta de la Reforma Administrativa es: "perfeccionemos el sistema de programación". Responsabilicemos —mediante un sistema de comunicación, información, y toma de decisiones conjuntas— a las entidades del Sector Público en tareas específicas que se cumplan en un ahora y en un aquí.

Claro, habrá muchos aspectos que dependan, han dependido y dependerán de la naturaleza humana y ésta es falible, puede fallar, por muchas razones, no quiero saber cuáles. Pero hasta donde las instituciones puedan corregirlas creemos que, estableciendo sistemas coherentes, completos, integrados e integrales de programación, esos vicios deberán desaparecer.

La ley actual previene los sistemas orgánicos y a pesar de que la ley los previene la realidad no siempre los supone. Tenemos que pensar en sistemas más operativos, más funcionales, que no dependan tanto de una ley, cuanto de una actitud, para que sus funciones se cumplan correctamente.



**Pregunta:** Licenciado, aprovechando, le quería hacer unas dos preguntas. De acuerdo con estas Unidades de Organización y Métodos tal vez ya no se vea en lo futuro la duplicidad de que se haga hasta tres o cuatro veces un mismo estudio en nuestro país. Hay unos en que yo tuve conocimiento, y en principio parecía una duplicidad, como lo hace la Secretaría de la Presidencia. Yo creo que usted nos puede orientar sobre esto, me refiero concretamente al estudio fotogramétrico del país.

Hay muchos estudios de fotogrametría que habían estado hechos con anterioridad por Recursos Hidráulicos, Comisión Federal de Electricidad y otras instituciones —Petróleos Mexicanos— que en principio parecía, podían haber sido adicionados justamente en lo que faltara, en lugar de volver a hacer un estudio fotogramétrico completo. Esa es una pregunta. Le quería formular otra, señor licenciado.

**Lic. José López-Portillo.**—Si usted quiere formúlemela ahora, y si no, me la formula después. Como usted quiera.

**Pregunta.**—La primera es: ¿Esta es una duplicidad que tal vez estas unidades eviten?

La siguiente sería: ¿Hay una planeación, o se está pensando en una planeación pero realmente considerada como tal a nivel de Secretaría de la Presidencia? ¿La planeación de nuestro país en función del desarrollo económico para el futuro, seguirá siendo como hasta la fecha, un poco dispersa? ¿Un mosaico que pocos podemos captar, o se estará haciendo una cosa más concreta?

**Lic. José López-Portillo.**—Muy interesantes sus preguntas. Vamos a contestar a la primera.

El levantamiento aerofotogramétrico que del país se está realizando, contando con sistemas unificados y unificantes, corresponde a lo que había dicho hace un momento, es una "reforma de autovía". No vamos a esperar a terminar **todo** para empezar ésta. Los hechos eran los siguientes: las distintas entidades que realizan la actividad técnica en el espacio, necesitaban una información física del terreno

que iban a utilizar todos. Y así encargaban o encomendaban normalmente a las empresas del sector privado, trabajos de levantamiento aerofotogramétrico.

Los levantamientos que así se realizaban y vendían, eran adecuados a cada necesidad. En ocasiones, mandaban o todo, o coincidiendo en parte, el mismo estudio a la misma empresa. Y, para hacer una caricatura, en muchas ocasiones la empresa no tenía por qué volar por segunda vez y simplemente vendía los negativos o revelados a la entidad que había encomendado el trabajo por segunda vez. Y tenían así un archivo más o menos secreto; más o menos disponible, con el que estaban jugando. El derroche de recursos en un país que los tiene limitados como el nuestro, era totalmente inconveniente.

Había otros. Cada entidad resolvía normar sus levantamientos como mejor le pareciera. A una escala, a otra, a una menor, a otra mayor. La Secretaría de la Defensa Nacional, lo hizo para fines de defensa, a una escala. La Secretaría de Obras Públicas, a otra. Había una gran disparidad. No sabíamos lo que teníamos; ni pensábamos entonces en sistematizar este aspecto importantísimo del proyecto de la inversión pública.

Y creamos, en el seno de la Secretaría de la Presidencia, como función ejecutiva, pero al mismo tiempo como sistema de coordinación, lo que llamamos la Comisión de Estudios del Territorio Nacional y Planeación: la CETENAP, que armó un plan de ocho a diez años para hacer el levantamiento integral aerofotogramétrico de la República para usos múltiples, con la idea de sistematizar cinco cartas: la topográfica; la geológica; la edafológica, la de uso actual del suelo; y la de uso potencial del suelo.

Salvo, creo, que Santo Domingo o alguna otra isla del Caribe, no ha habido en el mundo un esfuerzo sistematizado en ese sentido. Pero no es, y quiero dejarlo bien sentado, un sistema duplicatorio sino acumulativo de material.—En primer lugar, en la Comisión existe



un Consejo Consultivo, formado por todas las entidades que participan en este tipo de actividades. Después de intercambiar impresiones, los técnicos resolvieron que las escalas de ese estudio debían cubrir una faja suficiente, que era de 1:25,000 y 1:50,000, para que sirviera de referencia fundamental. Las entidades que quisieran abundar en el detalle tendrían que hacer sus propios estudios, pero comunicando a lo que pudiéramos llamar un archivo común, un sistema de información común que evitara las duplicidades.

De acuerdo con este sistema, pues, tenemos establecido un sistema de acción, un sistema de coordinación, y un sistema de recíproca información. Todas las entidades contribuyen, mediante información periódica, a lo que pudieramos llamar el archivo aerofotogramétrico de la República. Todas saben lo que las demás tienen. Todas disponen lo que cada una ha aportado, y se está realizando, además, como orientación general, el levantamiento en una faja que proporciona una información homogénea y suficiente para los trabajos de anteproyecto.

De tal suerte que puedo afirmar que, la CETENAP, (Comisión de Estudios del Territorio Nacional y Planeación) es una solución administrativa, de Reforma Administrativa, a la falta de coordinación antes existente.

Claro, esto no significa que algunos de los trabajos que se hayan realizado en las entidades vayan a ser útiles, posiblemente sí. Algunos estarán resultando duplicados; pero de hace un año y medio en adelante, este fenómeno ocurrirá cada vez menos y, sin duda a la larga, se evitará. Tendremos al final de cuentas cinco cartas que proporcionan una información extraordinaria.

Segunda contestación: El sistema de planeación de México, en proceso, es un sistema que se está experimentando con suma prudencia.

La planeación, como solución a problemas del desarrollo, está pasando en todo el mundo por una gran crisis. El sistema de la planea-

ción Integral e integrada, que se supuso bastaría aplicar para que se remediaran los problemas y se resolvieran las carencias, no ha sido panacea. No ha sido panacea porque no basta un sistema, es indispensable un trabajo. Un trabajo cada vez más intenso y cada vez mejor orientado.

Innúmeros problemas que ha tenido que confrontar la planeación, entre ellos, los de la política. Excesivamente racionalizada, la planeación, que ha exigido frecuentemente estudios exhaustivos, llega a ser inoportuna. ¡En cuántas ocasiones los planeadores —frecuentemente caricaturizados por uno de nuestros genios de la caricatura— llegan, como el Buho de Minerva, demasiado tarde! Se quiere racionalizar tanto la solución y enriquecer tanto la información que, cuando ésta se produce, ya es obsoleta.

Esto y numerosos detalles que no serían ni objeto de esta plática, en esta tarde, han hecho perder un poco de fe en la planeación tal y como originalmente fue concebida, particularmente en nuestro país.

Conscientes de que nuestra planeación, que concebimos como democrática, tiene que ir por sus pasos, hemos empezado a organizar, a poner orden, en nuestra propia casa. Antes de organizar la economía total del país que estamos iniciando, de alguna manera tenemos que meter orden, organizarnos nosotros mismos.

Y entonces estamos planeando, en primerísimo lugar, la acción del sector público para que, en su oportunidad, se incorpore también la del sector privado, y la del sector social (entendiendo por éste, a obreros y ejidatarios). Pero, le hemos dado prioridad a nuestras propias acciones y estamos coordinando, programando, planeando —primero— las inversiones públicas.

Las inversiones públicas están siendo coordinadas cada vez con mayor eficiencia. Pocos son ya los errores —nunca dejaremos de cometerlos— pero cada vez de menor cuantía, y si acaso de otra cualidad. Estamos afinando cada vez más el sistema de coordinación de las



inversiones públicas y ahora con un instrumento muy sencillo y de una extraordinaria utilidad.

El primer acuerdo que se dictó para la Secretaría de la Presidencia, en 1959, fue simplemente para coordinar los programas de inversiones de las entidades del Sector Público a las que se les solicitaban programas, se compatibilizaban, se autorizaban y se empezaba a ejecutar.

Pero este orden —que resolvió un problema fundamental— empezó a crear otros. No todos los programas autorizados tenían su sistema adecuado de financiamiento. Y las autorizaciones empezaron a atrasarse —en cuanto a su ejecución— y cada entidad disponía de un paquete de autorizaciones sin fuente específica de financiamiento.

Para evitar este problema creamos, en el seno de la Secretaría de la Presidencia y en coordinación y comunicación constante con la Secretaría de Hacienda, lo que llamamos la Subcomisión del Programa Simultáneo de Inversión y Financiamiento. Idea sencillísima que se puede expresar con mucha simplicidad y que nos ha resultado un paso gigantesco para la implementación del presupuesto por programa. Simultáneamente la Secretaría de la Presidencia y la de Hacienda analizan los distintos proyectos que envían las entidades; los que autoriza la Secretaría de la Presidencia, son contemplados por la Secretaría de Hacienda para financiarlos, y entonces cada programa sale con su fuente de financiamiento: recursos fiscales; recursos propios —si los tienen—; crédito interno; crédito externo; o cooperación. Tenemos formado así un programa simultáneo de inversión y de su financiamiento, que después analizamos para mantener siempre un orden estable y permanente mediante un sistema de referendos. Esto ha permitido mejorar el orden.

Tenemos, pues ya, el sistema de inversiones por buen camino. No diré que es perfecto —pues sería pretencioso o ridículo y además no se nos creería— pero es un buen sistema. Sobre todo es prometedor.

Por otro lado, mediante los trabajos de Reforma Administrativa, —como les acabo de explicar hace un momento— estamos mejorando las estructuras de programación. Si en este momento ya tenemos orden en las inversiones públicas, vamos a intentarlo —mediante un sistema equivalente— en lo que pudiéramos llamar las acciones corrientes.

Todas aquellas actividades con las que el sector público tiene que alcanzar un efecto, que no lo sean vía inversión, sino vía de acción de cualquier modo programables, serán de la misma manera promovidas, coordinadas, establecidas y autorizadas. Pero no en forma autoritaria y a partir de un centro de decisión, sino de mecanismos de participación —primero sectorial y después global— que permitan un sistema de comunicación, de intercambio de recíproca información y de toma de decisiones conjuntas y corresponsables para establecer medidas ejecutivas que se le propondrán al señor Presidente.

Creemos que, dados los pasos sucesivos, meteremos orden en nuestra casa. Metiendo orden en el sector público, muchas de estas acciones orientarán al sector privado. Y disponiendo de un aparato tal podremos captar la información para planear ya, de manera integral, y expresar después el programa en un presupuesto que lo respalde para que quede así ya cerrado un círculo racional al que aspiramos.

**Pregunta:** Perdone Licenciado, en relación a esa Reforma Administrativa, de estructura Federal y Estatal, tengo conocimiento de que ya anteriormente hubo una Comisión para estudiar los problemas de la aportación de datos a los Estados para que se confrontara el presupuesto de egresos con el presupuesto ejercido, sabiendo que, si teníamos una información veraz y oportuna; se puede hacer el presupuesto de la federación. Creo recordar que el problema era que existía una demasiada centralización en todos los datos, para hacer la glosa, etc., etc., para luego hacer ya la aportación de datos y se proponía hacer una descentralización para que se aportaran por



Estados y luego hacer una consolidación. ¿Qué se está haciendo en relación a ésto y con respecto de la crisis de personal que usted mencionaba anteriormente?

**Lic. José López Portillo.** Bien, el tipo de problema está mencionado en el informe que rindió la Comisión de Administración Pública. En él hacemos un estudio de las funciones que corresponden a la Secretaría de Hacienda, específicamente; y advertimos que plantea, problemas que son resultado de soluciones —perdóneme la paradoja— y que debe revisarse. La propia Secretaría de Hacienda, en el ámbito propio, interno, de carácter microadministrativo, está haciendo estudios sobre el particular

La Secretaría de la Presidencia —hasta este momento— no ha participado, sino tan sólo en la modalidad del Programa Simultáneo de Inversión-Financiamiento que, de alguna manera, es una modalidad al ejercicio del Presupuesto Federal, sin que ataque, ni haya atacado a mayor fondo el problema. Hemos hecho recomendaciones, pero estoy plenamente consciente —debo decirlo— que es en este campo, uno en los que mayor acción debemos esperar, y debemos enfatizar.

Mucho hay que hacer en este campo. La información que se produce es lamentablemente insuficiente. Este es uno de los problemas críticos que tenemos planteados, sin que, hasta este momento, la Comisión de Administración Pública haya adoptado una solución, porque la tenemos confiada a la Secretaría de Hacienda. Creemos que ella está avanzando en este capítulo.

**Pregunta:** Señor Licenciado. Existe una actual inquietud por la creación de un Departamento de Estado o una Secretaría de Estado para el Comercio Exterior. Se está trabajando en ello y quisiera conocer su opinión sobre su viabilidad o no viabilidad.

**Lic. José López Portillo.** Uno de los problemas fundamentales del país son sus relaciones económicas con el exterior, que tienen, claro, numerosas facetas. Una de ellas fundamental,

el comercio exterior, que confronta aspectos verdaderamente críticos.

Me es particularmente satisfactorio informarle que, uno de los trabajos vitales que está emprendiendo en este momento la Comisión de Administración Pública, es el estudio específico del comercio exterior dentro del sector que hemos llamado, convencionalmente, relaciones económicas con el exterior.

Estamos, en este momento, enfrentando el planteo del problema. Estamos llegándonos información, de esa manera institucional que he dicho —coparticipando todos los que tienen responsabilidad en esa materia— para formular proposiciones. Creo que, desde un punto de vista realista, lo que resta de esta administración lo emplearemos en el análisis del problema para formular una recomendación que, no puedo decirle a usted si sería la creación de una Secretaría específica.

La tendencia general de las Reformas Administrativas, es hacia la simplificación de estructuras. Tenemos demasiados organismos. Vamos a simplificarlos, mediante sistemas idóneos de comunicación y de toma de decisión adecuados.

**Pregunta:** Yo le quería formular esta pregunta. ¿Si en otros países he visto yo que dice un ciudadano: "aquí está mi último pago de mis impuestos, yo tengo derecho a que usted sea servidor mío" me refiero al área de los burócratas....

**(Lic. José López Portillo.** Yo soy, como burócrata, servidor de todos ustedes).

....Creo que todos hemos tenido la experiencia de que, muchas veces, los empleados menores no son gran cosa eficientes. ¿No sería posible reducir el número y aumentar la eficiencia?

**Lic. José López Portillo.** Es uno de los problemas básicos de la reforma administrativa lo que pudiéramos llamar la administración del personal; incluida su capacitación, adecuados manuales de puestos, sistemas adecuados de análisis de operación, flujos, etc. Una de las



políticas de la Reforma Administrativa —expresamente dicha en el Informe— es el de concebir a la administración, al gobierno, como un servicio al público al que se debe atención y eficiencia en el trámite. Sin embargo, siendo ésta una política, no puedo menos de reconocer que el problema que usted apunta es uno de los problemas fundamentales de la reforma, porque el contacto que tiene el público con el gobierno se da, muy frecuentemente, en las ventanillas o en la barandilla y la calificación que se hace de un régimen lo es en función de un mal empleado —o de un empleado eficiente, y éstos no siempre abundan.

Hay muchos problemas de estructura del gasto corriente que tenemos que plantearnos y resolver: Los sueldos del "sufrido burócrata" a quien, en muchas ocasiones criticamos y en otras, se juzga con rigor y muy frecuentemente se acusa con ligereza. Se le paga poco, se le exige mucho. Pero, para pagarle más, necesitamos hacer una revisión de nuestra estructura fiscal en momentos en los que el gasto corriente está creciendo y nos está mermando la capacidad de inversión. En fin, hay una serie de complejíssimos problemas que debemos plantear con toda precisión.

Lo que puedo decir es que es un problema del que tenemos plena conciencia, cuya solución estamos buscando, y no es sencilla.

Sí creemos que cada entidad puede simplificar sus procedimientos. En la medida que se simplifiquen los procedimientos y se establezcan buenos sistemas —y ya estamos estableciendo Unidades de Organización y Métodos para ello— aumentará la eficiencia. Estamos tratando de concebir sistemas de capacitación con sentido sectorial, para mejorar la preparación del personal. ¿En cuánto tiempo lo lograremos? no podría yo decírselo. Es un problema de una extraordinaria importancia y complejidad. Somos conscientes de su dificultad y estaremos haciendo esfuerzos para mejorarla, en la medida en que nuestra competencia nos lo permita. Estamos trabajando en ese sentido.

**Pregunta:** Licenciado, no sé si la pregunta sea adecuada. Quisiera decirnos si la prioridad dada al Sector Agropecuario en la Reforma Administrativa es realmente el primer problema que debería haberse estudiado?

**Lic. José López Portillo.** Sí, yo estoy plenamente convencido de que uno de los problemas fundamentales, críticos, del país, es el de nuestro campo. No quisiera repetir lo que ya se está convirtiendo en un lugar común. El problema fundamental en México sigue siendo el campo. El campo, no sólo como una fuente de recursos para el desarrollo, sino de ámbito para realizar una justicia que tenga el doble efecto de que se cumpla y de que, cumpliéndose, se pueda ampliar el mercado interno que permita dar el "estirón" a una industria que empieza a llegar a ciertos topes.

Muchos de los procesos de substitución a importaciones están llegando ya a su tope precisamente porque el mercado interno no está suficientemente ampliado. De tal suerte que, tanto las razones de orden social —y al decir social me estoy refiriendo al imperativo de justicia que es una común conciencia que ya nadie discute— como razones de carácter económico, nos están señalando que el primer problema fundamental, básico del país es el del sector agropecuario. Y que es urgente que el sector público se organice para organizar a los miniproduktores.

Existen todavía increíbles estructuras de despojo, de usura. La injusticia debe desaparecer y pronto. Y en buena proporción la responsabilidad, debe decirse, es del Sector Público. En la medida en que nosotros acertemos a organizarnos adecuadamente para organizar a los productores rurales habremos servido a la nación. Pienso, que la prioridad dada al Sector Agropecuario, es adecuada, conveniente y bien fundada. Espero que las proposiciones que hemos formulado contribuyan en alguna medida, a resolver ese gravísimo problema de soluciones inaplazables porque cada vez se complica más.

(APLAUSOS).

