

# ASPECTOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEJICO

35.047. (72)

Por LUIS BLANCO DE TELLA

**L**A Administración federal en Méjico ha conocido durante las últimas décadas diversas tentativas racionalizadoras que, recientemente, han terminado por desembocar en un amplio movimiento de reforma administrativa cuyo motor principal está constituido por la Dirección General de Estudios Administrativos. Esta Dirección, encuadrada en la Secretaría de la Presidencia, aparece configurada como el órgano encargado de revisar, analizar y proponer los sistemas, estructuras, normas y procedimientos encaminados a aumentar la capacidad administrativa del sector público federal. Además, y aparte de la realización de los estudios, que tan amplia competencia supone, la Dirección de Estudios Administrativos opera como unidad de Organización y Métodos de la Secretaría de la Presidencia, propone normas de funcionamiento con vistas a asegurar la coordi-

nación de las unidades de esta clase, cuyo número ronda hoy el medio centenar (1), y supervisa las actividades del Centro Nacional de Informática a fin de obtener el máximo rendimiento en el empleo de los recursos humanos, materiales y técnicos disponibles dentro de dicho campo en los distintos departamentos, secretarías, organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Tanto por su encuadramiento como por sus funciones resulta clara, pues, la semejanza que existe entre la aludida Dirección General y nuestra Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno.

Pero como complemento de las citadas funciones—y en ello estriba el aspecto que más nos interesa destacar en este lugar—la Dirección General de Estudios Administrativos tiene a su cargo la divulgación de temas de Administración pública y técnicas administrativas, así como de las realizaciones concretas que se vayan obteniendo en el desarrollo de los programas de reforma. Esta función divulgadora ha cristalizado en la elaboración de un elevado número de publicaciones de carácter práctico cuya reseña, aunque resulte incompleta, nos parece conveniente como forma de ilustrar lo mucho que puede hacerse en este sentido.

Y así, en primer lugar, creemos que merecen citarse los dos textos siguientes, que, a nuestro juicio, poseen un valor instrumental extensivo a todas las dependencias administrativas:

### *Manual de organización del Gobierno federal*

La edición de 1973, que tenemos a la vista, consta de dos tomos y adopta el sistema de hojas intercambiables, único que nos parece apropiado para evitar que las publicaciones de esta naturaleza, daña la movilidad de las estructuras administrativas, se conviertan en piezas de museo al poco tiempo de su aparición. Como muy bien advierte la introducción del tomo I,

---

(1) A principios de 1972 la cifra de unidades de O. y M. se elevaba a 48, correspondiendo 21 al sector central y el resto a organismos del sector descentralizado. La más antigua data de enero de 1954 (Banco de México), y las más recientes, de 1971, año que registra la creación de 12 unidades en servicios centrales y 15 en otros organismos.

dicho manual tiene el propósito de «ofrecer una información completa, sencilla y permanentemente actualizada de los principales aspectos de la estructura orgánica...», estando destinado «en primer lugar a todos los funcionarios y empleados públicos para la mejor coordinación de las actividades que tienen encomendadas en la búsqueda de una acción más eficiente del Estado como principal promotor del desarrollo nacional. Tiene también la intención de servir como fuente de consulta para el público en general a fin de facilitarle su relación con la Administración pública». Por lo demás, la sistemática del Manual es la acostumbrada en las publicaciones de este género, con la particularidad de que, partiendo de un punto de vista lo más amplio posible, transcribe en primer lugar los preceptos fundamentales que establecen la división de poderes (título III de la Constitución), recogiendo acto seguido la organización del legislativo y judicial antes de pasar a describir el poder ejecutivo federal en sus ámbitos centralizado, descentralizado y paraestatal. Los organigramas que acompañan al texto, aunque aceptables en líneas generales, podrían ser objeto de algún reparo desde un punto de vista puramente gráfico.

#### *Prontuario de disposiciones jurídicas para las Secretarías y Departamentos de Estado*

Se trata de una recopilación sistematizada de los títulos de las disposiciones en vigor aplicables en las dependencias federales. Dicha obra, pues, no transcribe el texto de las citadas disposiciones—lo que sería impensable—, sino que constituye un instrumento de remisión a la normativa aplicable, con todas las referencias precisas para su identificación y localización en las publicaciones oficiales. Por su finalidad, pues, el Prontuario de que se trata no puede dejar de recordar en algún modo ciertos repertorios e índices legislativos, de editoriales privadas, utilizados en la mayoría si no en todos los organismos públicos de nuestro país. Pero, aparte de su origen, existen importantes diferencias de sistemática que avalan, a nuestro juicio, la publicación de que se trata. La obra comienza con la transcripción de un texto legal básico (Ley de Secretarías y Departamentos de

Estado), único que se reproduce literalmente. La sistemática adoptada se apoya en tres órdenes de división, destinando las agrupaciones primarias o capítulos a los distintos departamentos o dependencias, según una base alfabética. Los capítulos, establecidos según el citado criterio orgánico, se subdividen en *fracciones* numeradas dentro de cada uno de aquéllos. Cada *fracción* se asigna una determinada competencia, según el orden que resulta establecido en la ley. Finalmente, dentro de cada *fracción* se relacionan las referencias de las disposiciones aplicables a la competencia de que se trate, guardando el orden impuesto por la jerarquía de las normas, con lo que aparecen en primer lugar los preceptos constitucionales, seguidos de los tratados, leyes, reglamentos, decretos y acuerdos. A la sistemática señalada sigue un índice por materias que, en caso necesario, puede servir para proporcionar una primera aproximación al remitir a una determinada división orgánica cuando el lector desconoce el esquema administrativo general. Desde un punto de vista material se ha de señalar, por último, que el Prontuario que comentamos, en su edición de 1972, tercera de las aparecidas, adopta también el sistema de hojas intercambiables como innovación aconsejada por la experiencia obtenida en las versiones anteriores y para que quede siempre abierta «la posibilidad de ponerlo fácilmente al día conforme se vayan promulgando o derogando disposiciones jurídicas». En justicia hemos de reconocer que en la publicación reseñada se lleva a cabo una de las aplicaciones más perfectas que hemos encontrado de la fórmula de páginas movibles.

Aparte de las dos obras citadas, que nos parecen fundamentales por su volumen y posibilidades de utilización, la Secretaría de la Presidencia, a través de la Dirección General a que nos venimos refiriendo, ha iniciado la publicación de colecciones especializadas de guías técnicas, así como de un *Boletín de Estudios Administrativos* y diversos documentos básicos en materia de reforma de la Administración pública, a los que más adelante aludiremos. Desde un punto de vista externo todas estas publicaciones adoptan una presentación semejante, habiendo sido editada o reeditada la mayoría de ellas en 1973.

Como colecciones especializadas hemos de citar las destinadas a *Organización y Métodos* y a *Sistematización de Datos*. Dentro de la primera de ellas hemos de reseñar:

- *Las unidades de Organización y Métodos en el sector público*, folleto que recoge las disposiciones que las regulan, describiendo sus fines, funciones, técnicas, medios personales y demás aspectos relacionados con ellas.
- *Metodología de la investigación en Organización y Métodos*, que contiene una exposición del procedimiento básico aplicable en las actuaciones propias de las citadas unidades, detallando sus distintas fases de planificación del estudio, recopilación de datos, análisis, formulación de recomendaciones, implantación y evaluación.
- *Manuales administrativos. Guía para su elaboración*, que obedece a la necesidad de facilitar el cumplimiento de la obligación impuesta a los titulares de las distintas dependencias de «elaborar los manuales de organización y de procedimiento necesarios para su mejor funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica y la forma de realizar las actividades de sus diversas unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan» (artículo único del Decreto de 27 de diciembre de 1971, que modifica los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado). Dicha guía describe los objetivos de los manuales administrativos, recogiendo sus clasificaciones fundamentales, así como el proceso de elaboración de los mismos, y deteniéndose especialmente en los de organización y procedimiento.

Dentro de la misma colección se anuncian como trabajos en preparación, sin que hasta el momento tengamos noticia de que hayan sido publicados, otras dos guías sobre *Organigramas* y *Diagramas de procesos*, así como un *Glosario de términos administrativos*.

De la colección destinada a *Sistematización de Datos* conocemos, hasta la fecha, dos folletos:

- *Las unidades de Sistematización de Datos en el sector público federal. Guía para su organización y funcionamiento*, que resume los objetivos, organización y funciones de los centros de proceso de datos, para los que se adopta la sigla USD, recogiendo igualmente en forma breve lo relativo a recursos humanos (descripción de puestos de trabajo, reclutamiento de personal) y materiales (locales y equipo) y ocupándose de las relaciones internas y externas de dichas unidades.
- *Los estudios de viabilidad en Informática en las entidades del sector público federal. Guía para su elaboración*, que va dirigida a facilitar el desarrollo de los mencionados estudios en sus distintas etapas y en la que se abordan también los problemas relacionados con la selección del equipo.

Esta colección anuncia como trabajos en preparación otras tres guías, bajo los títulos de *Análisis y diseño de sistemas*, *Control y evaluación de las unidades de Sistematización de Datos* y *Administración de personal en las unidades de Sistematización de Datos*.

Al margen de las dos series reseñadas, pero con el mismo carácter de guías operativas especializadas, han de citarse también las que siguen:

- *El sistema de orientación e información al público. Guía técnica*, en la que se describen los fines y ámbito de las correspondientes unidades administrativas, sus funciones, encuadramiento, estructura orgánica y medios personales y materiales, así como las normas para el diseño del sistema, implantación y evaluación. Como anexo se inserta el texto de la disposición que obliga al establecimiento de los mencionados servicios, siendo de destacar además, como detalle curioso, la presencia de una tabla de señales informativas normalizadas por acuerdo del Comité técnico consultivo de las unidades de Orientación e Información.

Dichas señales (dieciséis en total) hacen referencia a instalaciones o servicios comunes a todos o a la mayoría de los edificios públicos (ascensores, salas de espera, cafetería, teléfonos, bibliotecas, extintores, etc.) o a la circulación interna (entrada, salida, etc.).

- *Las unidades de Correspondencia y Archivo en el sector público federal. Guía para su organización y funcionamiento*, que, a semejanza de las anteriores, expone sus objetivos, funciones y estructura interna, desarrollando cada una de las dos subunidades previstas—*Correspondencia y Archivo*—desde un punto de vista funcional (correspondencia de entrada-correspondencia de salida y archivos de trámite-archivos de transferencia). Siguiendo la regla general establecida para todas las unidades de carácter instrumental existe también, para los servicios citados, un Comité consultivo interdepartamental.
- *Manual de organización y funcionamiento de las unidades de Adquisiciones. Guía para su elaboración*, que describe los fines y organización interna de las mismas, sugiriendo una estructura-tipo y detallando los aspectos operativos de cada subdivisión. En particular se contemplan los problemas relativos a la determinación de necesidades, programación de adquisiciones, análisis de las fuentes de suministro y selección de proveedores, adjudicaciones, tramitación y contratos, finalizando con la descripción de las funciones de control y evaluación.
- *Manual de organización y funcionamiento de las unidades de Almacenamiento. Guía para su elaboración*, en la cual, después de poner de relieve la importancia que el adecuado suministro de materiales reviste en la ejecución del trabajo administrativo, se delimita el ámbito de dicha función y se propone la estructura aplicable a las correspondientes unidades, acompañando una descripción muy detallada del contenido que se atribuye a cada elemento y extendiéndose al tratamiento de problemas relativos a personal, locales, equipo—incluyendo información gráfica—, seguridad y protección. Tanto por su rigor como

por su grado de detalle la citada guía constituye, posiblemente, uno de los documentos mejor elaborados entre los que se vienen comentando.

- *La toma de inventarios físicos en almacén. Guía técnica*, en la que se desarrollan los problemas de control de niveles de existencias, nomenclatura y codificación de materiales y elaboración y ejecución de programas para la formación de inventarios, con inclusión de modelos, entre los que figuran una lista de comprobación y un ejemplo de red en la que se refleja un programa de actividades diseñado para la implantación de un sistema de formación de los citados inventarios.

A las publicaciones indicadas, que por su contenido se configuran como guías operativas especializadas, ha de añadirse, finalmente, una serie de textos meramente informativos relacionados con la reforma administrativa en general o con alguno de sus aspectos particulares, incluyendo también algún otro orientado a la divulgación de conceptos básicos. En este grupo incluiremos:

- *Bases para el programa de Reforma administrativa del poder ejecutivo federal 1971-1976*, documento que se define como «una síntesis de los estudios, diagnósticos y recomendaciones llevados a cabo por la Secretaría de la Presidencia». Dividido en dos partes, la primera contiene el *marco general* que sirve de base al programa global de reforma, comenzando con una exposición de la evolución de la Administración desde 1821—fecha de la independencia—hasta nuestros días, y que va acompañada de una interesante representación gráfica de la génesis de los actuales departamentos y dependencias centrales del poder ejecutivo. Esta exposición desemboca en la recapitulación de los problemas fundamentales que se han ido planteando al compás del tiempo y del crecimiento del aparato administrativo, para terminar con la proposición de los objetivos de la reforma y determinación de las estrategias aplicables. La segunda parte desarrolla los di-

versos programas parciales que—en número de once—integran el plan global. El primero de estos programas hace referencia a la *instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa* y, según reza el texto que se comenta, «constituye el necesario punto de partida para el desarrollo del plan global». De los programas restantes, nueve se refieren a la creación o revisión de la estructura y funcionamiento de sistemas comunes a los distintos departamentos (reorganización del sistema de programación, racionalización del gasto público, estructuración del sistema de información estadística, desarrollo del sistema de organización y métodos, revisión de las bases legales de la actividad pública federal, reestructuración de la administración de recursos humanos, revisión de la administración de recursos materiales, racionalización del sistema de procesamiento de datos y reorganización de los sistemas de control administrativo y de contabilidad gubernamental). A ellos, cerrando el plan general, sigue un programa de macrorreforma sectorial y regional encaminado a asegurar el crecimiento equilibrado en ambos aspectos. Obvio es decir que todos los programas incluyen un diagnóstico de la situación y la formulación de objetivos específicos con expresión de plazo. El documento, en suma, ofrece un interés excepcional.

- *El programa mexicano de reforma administrativa en materia de informática*, que reproduce el programa IX del plan general antes examinado (racionalización del sistema de procesamiento de datos), añadiendo en forma de apéndices las conclusiones de la primera reunión de trabajo de jefes de unidades de Sistematización de Datos, una síntesis sobre el estado actual del sistema de procesamiento de datos en el sector público federal y un cuadro expresando la composición del Comité consultivo constituido en dicho campo.
- *Informe sobre la reforma de la Administración pública mexicana*, en el que se formulan consideraciones generales sobre política de la reforma, seguidas de un análisis

crítico de la organización y funcionamiento de las secretarías y departamentos de Estado que se extiende a los problemas de planificación adjetiva o interna, distribución de funciones, procesos administrativos, centros de decisión, niveles jerárquicos, determinación de las líneas de mando, controles administrativos, etc. A dicho análisis general sigue un breve estudio de los sistemas de coordinación (interdepartamental y con los organismos descentralizados), de los elementos materiales (edificios, locales y equipo), de los problemas existentes en el campo de la administración de personal y de las relaciones entre los sistemas de planificación y presupuestario.

- *El Reglamento interior y el Manual de organización, instrumentos básicos de la Reforma administrativa*, folleto que se limita a resumir conceptos fundamentales sobre la naturaleza de ambos documentos, destacando sus diferencias y analizando disposiciones administrativas relacionadas con ellos, a lo que se añade una serie de recomendaciones oficiales sobre la delegación de facultades.

La anterior relación no incluye la totalidad de publicaciones elaboradas por la Dirección General de Estudios Administrativos. Y así, por ejemplo, existen algunos folletos en materia de administración de personal (escalafones, condiciones generales de trabajo) que proceden también de la mencionada Dirección, pero de cuya reseña prescindiremos en este lugar. Como publicación periódica a la que ya hemos aludido y de la que solamente conocemos tres números ha de citarse igualmente la existencia de un *Boletín de Estudios Administrativos*, cuya finalidad parece ser preponderantemente informativa.

Todo ello resulta suficiente, a nuestro entender, para poner de manifiesto la amplitud de las actividades de divulgación y orientación técnica asumidas por la Secretaría de la Presidencia, por medio de la repetida Dirección General, y contempladas como una de las partes esenciales de un verdadero programa global articulado de reforma administrativa, porque esta reforma, como señala uno de los documentos principales antes rese-

ñados (2), «debe ser concebida como un proceso sistemático que requiere una programación e instrumentación similares a las que se emplean para acelerar el desarrollo económico», y porque es sabido que «sólo la toma de conciencia generalizada y el ejercicio de una franca autocrítica a todos los niveles pueden debilitar los mecanismos de autoconservación y autocomplacencia, que son causa de las mayores resistencias al cambio».

---

(2) *Bases para el programa de Reforma administrativa del poder ejecutivo federal 1971-1976*, p. 35.

