

CAPÍTULO 2.

ANTECEDENTES DE LAS REORGANIZACIONES ADMINISTRATIVAS EN MÉXICO

2.1	Intentos Históricos de Reorganización	99
2.2	Los Departamentos Administrativos	100
2.3	Las “Comisiones de Eficiencia”	101
2.4	La Comisión Intersecretarial de 1943.	101
2.5	La Ley de Secretarías de 1946	101
2.6	Las Primeras Unidades de Organización y Métodos	102
2.7	La Secretaría de la Presidencia y la Comisión de Administración Pública.	102
2.8	La Reforma Administrativa en el Régimen Actual.	105

Antecedentes de las Reorganizaciones Administrativas en México

2.1 INTENTOS HISTORICOS DE REORGANIZACION

Ya se ha dicho que la historia de la Administración Pública en México muestra cómo, desde sus inicios, se han llevado a cabo diversos intentos de crear mecanismos para el estudio y mejoramiento de la actividad administrativa con vistas a introducir modificaciones, tanto en el ámbito de responsabilidad de cada dependencia, como en el sector público en su conjunto.

Pero una revisión de las reorganizaciones administrativas realizadas e intentadas a lo largo de casi 150 años, revela que casi siempre resultaron aisladas. No se mantuvo una relación de continuidad entre ellas y, generalmente, no alcanzaron a ser instrumentadas de una manera completa. El principal problema que afrontaron fue, por lo general, la falta de apoyo o la carencia de órganos o mecanismos técnicos permanentemente encargados de estudiar e implantar las medidas propuestas, así como de propiciar una eficaz participación de todos los niveles de la administración en el proceso de la formulación y realización de las mismas. Así, muchos intentos se agotaron después de anunciarse su propósito, o carecieron de la continuidad necesaria para que se llevase a cabo lo programado.

Se puede decir que, desde 1821, se contó con las primeras ideas generales al respecto. Al emitirse el primer Reglamento de Gobierno, se estableció que cada Ministro estaba obligado a proponer reformas y mejoras en su ministerio, además de coordinarse con los demás ministros para proponer reformas generales. El Oficial Mayor Primero de cada dependencia tenía, a su vez, la obligación de "conocer la eficiencia de cada oficial" para darle a cada uno la ocupación apropiada a sus capacidades. "A partir de entonces, las perturbaciones generales en el contexto político por casi un siglo de luchas sociales y de defensa de la soberanía nacional, permi-

tieron apenas la concretización de unas cuantas medidas de mejoramiento administrativo, que casi siempre consistieron en la búsqueda de economías, a través de reformas financieras”.¹

Durante el siglo pasado, y en función de la inestabilidad constante y de los frecuentes cambios de gobierno, los principales cambios administrativos de carácter general se hacían, bien por medio de una modificación constitucional o emitiendo una nueva Ley de Secretarías. Por su parte, las reorganizaciones internas de las dependencias se realizaban generalmente por medio del reglamento interno que, en ocasiones era emitido por los propios titulares o a veces por el Presidente de la República y, en alguna ocasión, por el Congreso.²

2.2 LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

La Constitución de 1917 impuso nuevos objetivos de carácter económico y social a la Administración Pública Federal y sentó las bases para convertir al Estado Mexicano en un Estado moderno, preocupado por el mejoramiento de las condiciones generales de vida y cultura de toda la población. Posiblemente sea la de 1917 la primera transformación sistemática y global del Ejecutivo Federal del presente siglo, ya que creó la figura jurídica de los Departamentos Administrativos, encargándoles la provisión de diversos servicios comunes a todo Sector Público, tales como las adquisiciones, los abastecimientos y el control administrativo y contable.

El Departamento de Contraloría, que funcionó de 1917 a 1934, tuvo entre otras atribuciones la de realizar estudios tendientes al mejoramiento de la Administración Pública.³

De 1928 a 1932 funcionó, dependiendo directamente del titular del Ejecutivo, un Departamento del Presupuesto de la Federación, encargado de “estudiar la organización administrativa, coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos.”⁴ Estas funciones fueron absorbidas en 1932 por la Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹ Véase, Campero, Gildardo H., *Public Administration Improvement in Mexico*, ponencia presentada al I Seminario Interregional sobre la Administración de los Servicios de Mejoramiento Administrativo. Copenhague, 1970.

² Véase *El Reglamento Interno y el Manual de Organización*, editado por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, 1972, pp. 7-9 y 35-42.

³ Ley de Secretarías de Estado, (D. O. 31-XII-17.).

⁴ Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación, (D. O. 8-VI-28)..

2.3 LAS "COMISIONES DE EFICIENCIA"

Posteriormente, por disposición de las leyes de Secretarías de 1935, 1939 y siguientes, se sentaron las bases para que los titulares de cada dependencia del Sector Público se encargaran de dirigir las modificaciones internas de sus respectivas instituciones, delegando funciones en sus subalternos, de acuerdo con ciertos requisitos. En algunas dependencias funcionaron, durante cierto tiempo, las llamadas "comisiones de eficiencia", encargadas de racionalizar el aprovechamiento de los recursos.

2.4 LA COMISION INTERSECRETARIAL DE 1943

En 1943, se constituyó una Comisión Intersecretarial, integrada por los subsecretarios y secretarios generales de todas las dependencias del Sector Central, así como un representante de la Procuraduría General de la República. Entre otras funciones, a esta Comisión se le encargó "formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública,⁵ a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el Erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos."

2.5 LA LEY DE SECRETARIAS DE 1946

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre de 1946, otorgó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, funciones de órgano central de Organización y Métodos, para coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias, hacer estudios de macroorganización, sugerir al Jefe del Ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública y asesorar en la materia a las entidades gubernamentales que lo solicitaran. El órgano operativo encargado de estas tareas fue la Dirección Técnica de Organización Administrativa. Si bien esta Dirección realizó varios análisis valiosos sobre los principales problemas de la estructura y funcionamiento del Gobierno Federal, careció del apoyo suficiente para cumplir cabalmente los objetivos que tenía señalados.

2.6 LAS PRIMERAS UNIDADES DE ORGANIZACION Y METODOS

Aparte de las comisiones de eficiencia, se podría decir que al inicio de los años 50 en el Banco de México se creó una de las primeras unidades

⁵ La Comisión se creó, en tiempos de guerra, por un acuerdo interno del 7-IX-1943, que no fue publicado en el Diario Oficial.

de análisis administrativo, con características estructurales y técnicas apropiadas para revisar *permanentemente* el ámbito interno de una dependencia.⁶

Pocos cambios se experimentaron durante la década de 1954 a 1964. En este lapso se crearon algunas Unidades de Organización y Métodos —sobre todo en aquellas entidades que contaban con mayores recursos técnicos y financieros— pero su influencia no rebasó el ámbito de sus respectivas instituciones y no tomó en cuenta al conjunto del sector gubernamental.

2.7 LA SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA Y LA COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En 1958, la facultad de estudiar las reformas administrativas que requiere el sector público en su conjunto pasó de la de Bienes Nacionales a la Secretaría de la Presidencia, al crearse ésta por la Ley de Secretarías del 23 de diciembre de 1958 y que entró en vigor el 1.º de enero de 1959.

Con base en esta facultad, el 9 de abril de 1965 —una vez resuelto el funcionamiento normal de otras áreas encomendadas a dicha dependencia— se estableció en su seno la Comisión de Administración Pública. Esta Comisión estuvo inicialmente presidida por el Director Jurídico Consultivo e integrada con los directores de Planeación, de Inversiones Públicas, el Subdirector Jurídico Consultivo y dos asesores técnicos del Instituto de Administración Pública.⁷ En 1967, tras de un estudio que condujo a la formulación de un análisis preliminar, la Comisión elaboró un diagnóstico intitulado *Informe sobre las Reformas a la Administración Pública*, cuyas recomendaciones fueron presentadas a los Secretarios y Jefes de Departamento de Estado, así como a los directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. La Comisión estableció un Secretariado Técnico en enero de 1968, a fin de contar con un órgano operativo que pudiera profundizar en los análisis realizados, así como dedicarse a pro-

⁶ Con anterioridad se habían realizado intentos poco exitosos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁷ La Comisión de Administración Pública se integró originalmente de la siguiente manera: Presidente de la Comisión: Lic. José López Portillo; Secretario: Lic. Carlos Vargas Galindo; los demás miembros eran: el Lic. Emilio Mújica, el Lic. Julio Rodolfo Moctezuma, el Lic. Gustavo Martínez Cabañas y el Lic. Fernando Solana. El 20 de abril se incorporó a sus trabajos el Lic. José Enrique Gama Muñoz. El 5 de octubre entró a formar parte de la Comisión, el Lic. Leopoldo Ramírez Limón. El 21 de julio de 1966, también se incorporó el Lic. Guillermo Velázquez Herrera y el 28 de septiembre de 1967 el Dr. Pedro G. Zorrilla Martínez. El 18 de enero de 1968, el Lic. Alejandro Carrillo Castro ingresó a la Comisión, en su calidad de Secretario Técnico y el 21 de mayo del propio año, el Lic. Carlos Tello entró a formar parte de la misma.

mover y coordinar los trabajos de reforma a nivel operativo, manteniendo un contacto permanente con los organismos públicos. Como resultado de los trabajos de la Comisión de Administración Pública y su Secretariado Técnico, se realizaron estudios y proyectos de reforma en las áreas de organización y métodos, adquisiciones, almacenes, bienes inmuebles del Sector Público, disposiciones jurídicas que rigen la acción del Gobierno Federal, y en otros sistemas administrativos cuyas funciones, —de apoyo o de administración de recursos— son comunes a todas las dependencias públicas.

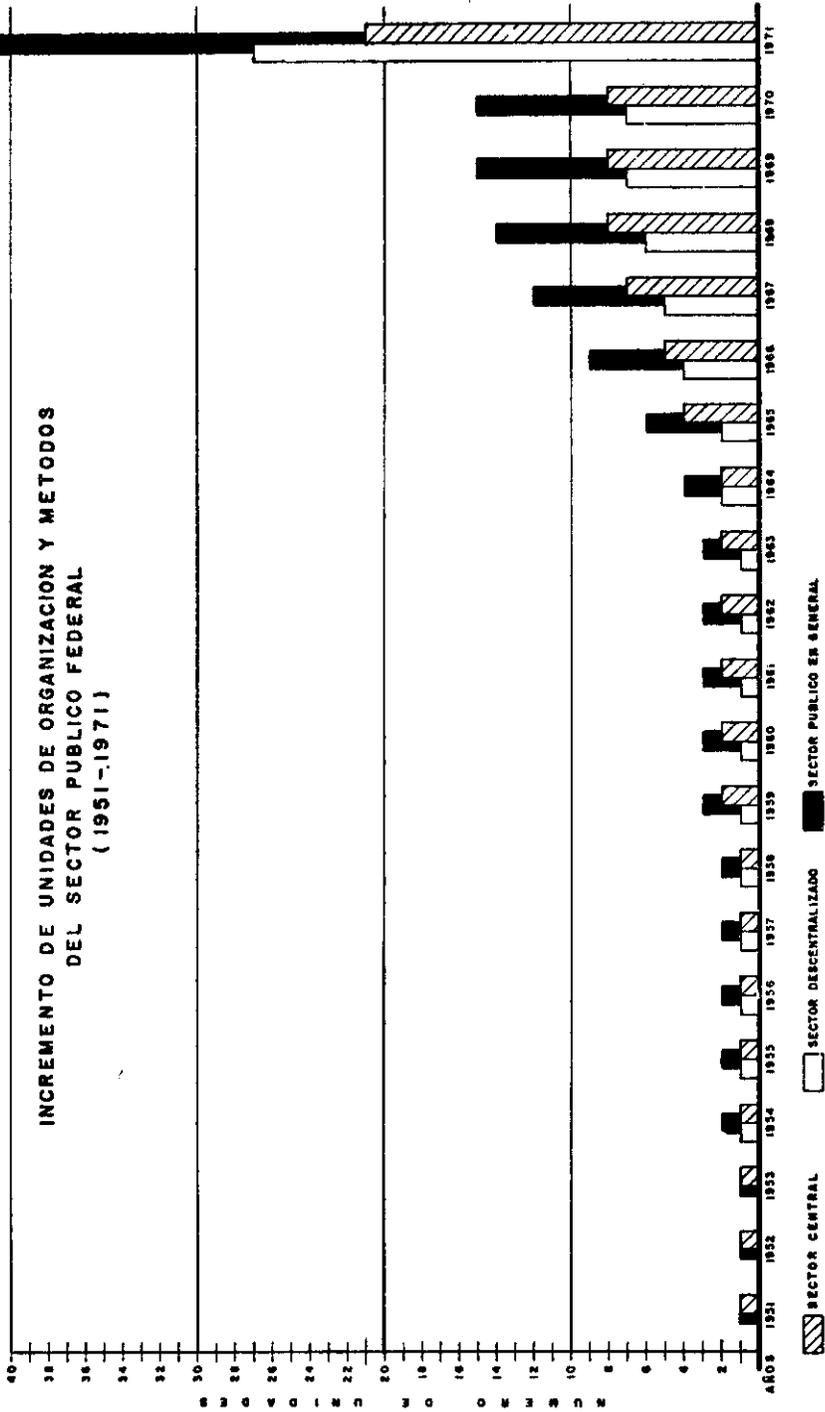
Por considerarse imposible resolver todos los problemas que implicaba una reforma administrativa a fondo a partir de una sola unidad central, la Comisión recomendó que cada dependencia contara con una unidad de asesoría técnica *permanente* que, convencionalmente, se llamaría de “Organización y Métodos”: (UOM). Estas unidades deberían encargarse de analizar y proponer medidas de racionalización administrativa, así como de asesorar a los funcionarios responsables de las mejoras internas de cada dependencia; su creación, como unidades de análisis, administrativo interno se impulsó de 1965 a 1970. (Gráfica 15). Sin embargo, *la falta de un instrumento legal* que garantizara formalmente su acción como unidades asesoras de cada titular, ocasionó que se les relegara, en ocasiones, al estudio de medidas menores y generalmente aisladas.

La ausencia de *participación* suficiente y *de un apoyo decidido*, así como *la falta de un acceso directo a los más altos niveles de autoridad*, obstaculizó también la acción de estas Unidades. Muchas de las medidas de reforma que éstas propusieron, se orientaban a la búsqueda tradicional —actualmente casi superada— de “la eficiencia por la eficiencia misma”. Esto se debió, en muy buena medida, a que *no siempre estuvieron vinculadas al proceso de programación* del organismo al que se hallaban incorporadas ni, mucho menos, al del sector público en su conjunto. Asimismo, se analizaron los métodos de administración y coordinación de algunas funciones en ciertos sectores básicos de la actividad económica y social, como el sector agrícola,⁸ pecuario y forestal, el de comercio exterior y otros.

Los estudios sectoriales de reforma se concentraron en el sector agropecuario y forestal, en virtud de su prioridad en la política económica general. En junio de 1968, por acuerdo presidencial, la Secretaría de la

⁸ Véase *Metodología y Documentos Finales de las Subcomisiones de Estudio*, No. 1: *Metodología y Documentos Finales de las Subcomisiones de Estudio*, No. 2 y *Recomendaciones de Reforma Administrativa en el Sector Agropecuario*, No. 3, patrimonio documental del Centro de Documentación, Información e Investigación de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia.

INCREMENTO DE UNIDADES DE ORGANIZACION Y METODOS
DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL
(1951-1971)



GRAFICA 15

Presidencia propuso la creación de un mecanismo “para obtener la adecuada coordinación de las actividades agropecuarias” en las principales entidades con atribuciones en este campo: Secretarías de Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos y Hacienda y Crédito Público, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Banco Nacional Agropecuario, S. A., Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A., Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A., Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S. A. y Guanos y Fertilizantes de México. Todos estos estudios se entregaron a la nueva administración el 1o. de diciembre de 1970.⁹

2.8 LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL REGIMEN ACTUAL

El Presidente Luis Echeverría Álvarez manifestó como candidato, en múltiples ocasiones, la necesidad del país por elevar todos sus niveles de productividad, especialmente en lo relativo a la acción gubernamental, de la cual depende, en cierta medida, la eficiencia de los sectores social y privado. Desde el principio de su régimen tomó un interés directo en promover las reformas administrativas y los cambios de actitudes que se requieren para elevar la eficacia en la consecución de los objetivos de cada institución gubernamental y la del Sector Público Federal en su conjunto. Convocó a una reunión de trabajo a la que asistieron diversos Secretarios y Subsecretarios de Estado, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, varios asesores y el Secretario Técnico de la Comisión de Administración Pública. Como resultado de esta reunión, el Presidente de la República promulgó, el 28 de enero de 1971, un acuerdo que fijó las Bases de la Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal. Esta disposición encomendó a los titulares de cada dependencia la creación de Comisiones Internas de Administración (CIDAS), auxiliadas por Unidades de Organización y Métodos y con la asesoría de las Unidades de Programación,¹⁰ para vincular así a las reformas concretas con los objetivos y metas de las dependencias y con la programación del Sector Público en su conjunto. Estas CIDAS estarían encargadas de plantear, formular y ejecutar las reformas relativas a las esferas de acción de cada dependencia. Asimismo, se delegó en la Secretaría de la Presidencia la compatibilización, promoción, coordinación e implantación, en su caso, de las reformas comunes a dos o más dependencias públicas (Gráfica 16).

A fin de contar con un órgano más adecuado para llevar a cabo sus nuevas funciones, la Secretaría de la Presidencia creó la Dirección General

⁹ Véase, para mayor detalle, Pichardo Ignacio, *10 Años de Planificación y Administración Pública en México* (ensayo), I.A.P., México 1972, pág. 174.

¹⁰ Cuyo funcionamiento se determinó en un acuerdo posterior, del 11 de marzo de 1971.

ANTECEDENTES DE LAS REORGANIZACIONES ADMINISTRATIVAS EN MEXICO

PRIMER REGLAMENTO

1821 DE GOBIERNO

(Cada Ministro estaba obligado a proponer reformas y mejoras en su Ministerio.

El Oficial Mayor Primero tenía la obligación de conocer la eficiencia de cada oficial, a cada uno la ocupación apropiada).

1917 DEPTOS. DE APROVISIONAMIENTOS

GENERALES Y CONTRALORIA

(Estudiar la organización, procedimientos y gastos de las dependencias para incrementar la economía y eficiencia de los servicios elevando recomendaciones al Presidente de la República).

1928

DEPTO DEL PRESUPUESTO OFICINA TECNICA FISCAL DE LA FEDERACION Y DEL PRESUPUESTO, S.H.C.F.

(Estudiar la Organización Administrativa, coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos).

1943

COMISION INTERSECRETARIAL INTEGRADA POR SUBSECRETARIOS, SECRETARIOS GENERALES Y REPRESENTACION DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA

(Formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la Organización Pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar rendimiento de personal, hacer mas expeditos los trámites con el mejor costo para el erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos).

1947 SBNIA, DIRECCION DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

(Realizar estudios y sugerir al Jefe del Ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública).

1958

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA

(Facultada para estudiar las modificaciones que a la Administración Pública deben hacerse Art. 16 frac. IV Ley de Secretarías).

1965

COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA -SP

(Secretariado Técnico 1968).
Encargada de dar cumplimiento al Art. 16 frac. IV de la Ley de Secretarías.

1971

DIRECCION DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS -SP

(Acuerdos presidenciales de 28 de enero y de 11 de marzo de 1971).

Corresponde a la SP la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal relacionandose con las CIDAS y VOMS
Propondrá normas y sistemas que armonicen con los trabajos respectivos en cada dependencia

de Estudios Administrativos, que inició sus funciones el 10. de febrero de 1971 sustituyendo las de la Comisión de Administración Pública, que había venido operando durante poco más de cinco años. Esta Dirección se encargó de la elaboración de las BASES PARA EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, 1971-1976, con fundamento en los diagnósticos e investigaciones elaborados hasta esa fecha. Al propio tiempo, comenzó a vincularse con los responsables operativos del resto de las dependencias para propiciar una adecuada infraestructura de comunicación que permitiera contar con un marco de referencia y con criterios comunes para desarrollar las reformas que habrán de llevarse a cabo. Dicho proyecto fue sometido a la consideración del Consejo de Asesores del Programa de Reforma Administrativa,¹¹ quienes en varias reuniones de trabajo sugirieron algunas modificaciones al Secretario y al Subsecretario de la Presidencia, que fueron incorporadas al documento antes de que éste fuese sometido a la consideración del Presidente de la República.

A la descripción y análisis de dicho programa está dedicada la Parte Tercera de este ensayo.

¹¹ El Consejo de Asesores está integrado por: Lic. Andrés Caso; Lic. Miguel Duhalt Krauss; Dr. Renato Iturriaga; Lic. Miguel de Lamadrid; Lic. López Portillo; Lic. Gustavo Martínez Cabañas; Lic. Gustavo Petricoli; Lic. Roberto Ríos Elizondo; Lic. Fernando Solana; Lic. Manuel Uribe y Dr. Pedro G. Zorrilla Martínez.