

# Informe mensual de la ALALC

- *Agenda de la II Reunión del Consejo de Ministros*
- *Acerca del ingreso de Centroamérica en la ALALC*
- *Encuentro de las delegaciones mexicanas a las reuniones sectoriales de la ALALC*
- *Estadísticas recientes del intercambio intrazonal*

## Agenda de la Segunda Reunión del Consejo de Ministros de la ALALC

EL COMITÉ Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, aprobó recientemente —17 de noviembre— la agenda de la segunda reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros de la ALALC, que deberá celebrarse entre el 7 y el 12 de diciembre próximo.

La primera reunión del Consejo de Ministros fue celebrada entre los días 3 y 6 de noviembre de 1965. En ella, se consideraron importantes puntos de vista en una agenda que trató básicamente de la institucionalización del Consejo de Ministros mismo; la creación de un órgano técnico que atienda a los intereses comunitarios; la vinculación de los parlamentos y los sectores empresarial y laboral de los países miembros, y el establecimiento de un sistema para la solución de controversias. También trató otros aspectos relacionados con la ejecución de la resolución 100 (IV) de la Conferencia de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo y de otros aspectos del proceso de integración regional, tales como la promoción de la ALALC y el tránsito de personas.

Para la segunda reunión del Consejo de Ministros, la agenda está compuesta de la siguiente forma: sus cuatro primeros puntos tratan del acto inaugural de la reunión, de la elección del presidente y vicepresidente, de la aproba-

ción de la agenda y del establecimiento del régimen de trabajo y del informe de la comisión de credenciales.

En el punto número cinco la agenda trata el proyecto de protocolo para institucionalizar el Consejo de Ministros como órgano supremo de la Asociación, el que deberá adoptar las decisiones que correspondan a su condición política superior. Este proyecto fija las atribuciones del Consejo y de la Conferencia de las Partes Contratantes. Se establece también que estos organismos poseerán las facultades del órgano ejecutivo permanente y que deberán reunirse una vez por año.

El sexto punto se refiere al proyecto de protocolo para establecer un sistema mediante el cual se puedan solucionar las controversias que surjan entre las Partes Contratantes, y en el séptimo se establece un proyecto de resolución para adoptar un mecanismo provisional que solucione las controversias suscitadas. Éste tendrá validez hasta que entre a regir el sistema definitivo.

En el octavo punto se proyecta un acuerdo que facilite el tránsito de personas por los territorios de los países de la Asociación, para facilitar e impulsar el turismo y la intercomunicación humana dentro de la zona. La reglamentación del uso de las cláusulas de salvaguardia, adoptada como novena resolución de la primera reunión de cancilleres de la ALALC, figura también como punto número nueve de la agenda.

Los dos puntos siguientes tienen carácter de asuntos institucionales refiriéndose el décimo al examen del sistema

de votación de la Conferencia y el undécimo a la comisión designadora de los miembros de la Comisión Técnica instituida por la resolución 116. Concretamente, en este punto se especifica la creación de una comisión de tipo supranacional integrada por cuatro miembros que no representen directamente a gobiernos, sino que actúen con un criterio regional, en representación de la ALALC.

En los siguientes puntos, se tratan los problemas que presenta la liberación del intercambio intrazonal; el cumplimiento del programa establecido por la resolución 100, aprobada en la Conferencia de la ALALC en Bogotá, y la política a seguir en materia de acuerdos de complementación.

Los puntos catorce y quince tratan de las relaciones entre la ALALC y los demás países latinoamericanos aún no miembros de la organización, así como de terceros países y organismos internacionales de carácter económico y financiero. Concretamente, el primero de ellos se refiere a la necesidad de hacer un examen de las relaciones económicas y de los medios de vinculación con otros países o grupos de países latinoamericanos, entre ellos el Mercado Común Centroamericano. El siguiente punto se relaciona directamente con los medios adecuados para facilitar la adopción de actitudes comunes en asuntos económicos de las Partes Contratantes frente a terceros países y organismos internacionales.

El último punto de la agenda, el décimosexto, se refiere a la designación de la sede y la fecha de la próxima reunión (tercera) del Consejo de Ministros de la ALALC.

## Acerca del ingreso de Centroamérica en la ALALC

EN LA primera quincena de noviembre, el presidente de Colombia, Carlos Lleras Restrepo, dirigió una importante comunicación a los jefes de Estado de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y del Mercado Común Centroamericano, en la que se proponía la adhesión centroamericana a la ALALC.

En el mensaje del presidente Lleras Restrepo, se hace notar que, dentro del espíritu de la declaración de Bogotá, firmada recientemente por los jefes de Estado de tres países sudamericanos y los representantes personales de otros dos, la incorporación de América Central dentro del mecanismo de la ALALC, representaría un avance de primera importancia en el movimiento latinoamericano de integración económica.

El presidente colombiano recordó, asimismo, que el tema del ingreso de las naciones centroamericanas en la ALALC había sido ya discutido por él con los ministros de Relaciones Exteriores de los países centroamericanos, a principios de agosto último, en una reunión celebrada al efecto en las islas de San Andrés y Providencia.

A juicio del presidente de Colombia, tal como se hace notar en su carta a los otros jefes de Estado latinoamericanos, son cuatro los puntos fundamentales en los que debe

basarse el inmediato ingreso de las naciones centroamericanas en la ALALC. Los puntos mencionados por Lleras Restrepo son los siguientes:

a) Aceptar que los países miembros del Mercado Común Centroamericano presenten su instrumento de adhesión al Tratado de Montevideo como una sola unidad económica.

b) Que los actuales miembros de la ALALC estén de acuerdo en conceder a Centroamérica el trato preferente que, de acuerdo con las estipulaciones del Tratado de Montevideo y las resoluciones de los distintos períodos de sesiones de la Conferencia de las Partes Contratantes de la ALALC, corresponde a los miembros de menor desarrollo económico relativo.

c) Los actuales países miembros de la ALALC deberían, igualmente, abstenerse de solicitar a los países centroamericanos la aplicación, en favor de aquellos, de la cláusula de la nación más favorecida, por lo que respecta a las preferencias recíprocas que se han otorgado entre sí los países miembros del Mercado Común Centroamericano, en el proceso de progresiva integración de su unión aduanera.

d) Tanto los países miembros de la ALALC como los del MCCA deberían reconocer que el ingreso centroamericano en la Asociación corresponde al espíritu de la Declaración de Bogotá y constituye un paso importante para vigorizar el proceso de integración económica regional de América Latina.

La prensa latinoamericana, en días posteriores a la divulgación de la carta del presidente colombiano, recogió diversas reacciones favorables a la propuesta. Entre éstas, parece especialmente significativa la del gobierno de México que, recientemente, ha iniciado una política de estrechamiento de sus relaciones económicas y comerciales con los países de América Central. La posición de México respecto del ingreso de Centroamérica en la ALALC quedó establecida al más alto nivel político del país, en la respuesta del presidente mexicano al de Colombia. En ella, textualmente, se señala que: "Si las naciones del Istmo centroamericano están dispuestas a unirse a la Asociación, México respalda de manera entusiasta su ingreso, en condiciones que sean aceptables a ambas organizaciones." Por su parte, la prensa mexicana dedicó también algunos comentarios a la propuesta de Lleras Restrepo y a la posición de México. En uno de ellos se señala que "el ingreso de las repúblicas de Centroamérica sería muy provechoso para la Asociación: el Mercado Común Centroamericano funciona con irreprochable eficacia, por lo que la experiencia de las naciones istmeñas podría ser, dentro de la ALALC, de singular utilidad".

Curiosamente, a juzgar por los despachos de las agencias internacionales de prensa, en Centroamérica misma hubo una reacción menos entusiasta ante la propuesta del presidente colombiano. Por ejemplo, el encargado de negocios de Guatemala en México, Lic. Juan Carlos Delpree Crespo, señaló que los países centroamericanos no han solicitado formalmente su ingreso a la ALALC y que, siendo aún incompleta la consolidación del Mercado Común Centroamericano, "es prematuro hablar de una posible entrada de las seis repúblicas del istmo a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio".

## Encuentro de las delegaciones mexicanas y las reuniones sectoriales de la ALALC

EN LA primera quincena de octubre del año en curso y organizado por la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, se efectuó el Encuentro de las delegaciones mexicanas a las reuniones sectoriales de la ALALC, habiendo pronunciado el discurso inaugural el Lic. Plácido García Reynoso, subsecretario de Industria y Comercio.

En su intervención, el funcionario mexicano señaló que al realizar la CONCAMIN este encuentro entre industriales que han concurrido a las reuniones sectoriales convocadas por la ALALC, da una muestra más de su preocupación por que los empresarios mexicanos desempeñen en forma fructífera el papel que les corresponde realizar en el desarrollo económico de México y en la cooperación de nuestro país con las demás naciones firmantes del Tratado de Montevideo. Agregó que han sido diversos los esfuerzos que se están realizando en el ámbito latinoamericano para avanzar más decididamente hacia la integración de nuestra región. Los trabajos en el presente encuentro darán un valioso aporte a los esfuerzos mencionados, ya que las reuniones sectoriales de la ALALC constituyen uno de los principales instrumentos previstos en el Tratado de Montevideo para facilitar la integración y complementación de las economías de sus Estados miembros. Es a la iniciativa privada de los países miembros de la ALALC a la que corresponde el papel principal en las reuniones sectoriales ya que ellas "constituyen una de las medidas más idóneas para que los empresarios de la Zona participen en forma activa en el proceso de integración".

Consciente de esta responsabilidad, la CONCAMIN celebró en 1965 cinco reuniones: de aparatos de uso doméstico, industria hulera, industria automotriz, industria textil e industria eléctrica y de comunicaciones eléctricas. Continuando con estos esfuerzos, la CONCAMIN examinó en este encuentro los aspectos relativos a la preparación de las juntas sectoriales, su desarrollo y la ejecución de las recomendaciones acordadas, complementando estos trabajos con la exposición sobre la integración latinoamericana y la posición de la iniciativa privada ante este proceso. También se examinó el desarrollo de la I Reunión de la Comisión Consultiva de Asuntos Empresariales.

Las consideraciones que se hagan sobre la integración industrial latinoamericana y la participación en ella de los sectores empresariales privados —señaló el Lic. García Reynoso, en otra parte de su intervención—, dará a los participantes en este encuentro un conocimiento general que les permita ubicar con mayor precisión el papel que les toca desempeñar a través de las reuniones sectoriales. El aporte de la iniciativa privada para la realización de un mercado común latinoamericano quedó establecido en la reunión de la Comisión Consultiva de Asuntos Empresariales donde se reconoció el deber de la empresa privada de respaldar el proceso de integración, procurando que éste se realice en condiciones equitativas de competencia.

El Ing. Eligio de Mateo presentó en el encuentro un trabajo sobre la integración industrial latinoamericana, apuntando que Latinoamérica continúa dependiendo, como conjunto, de las exportaciones de bienes primario y que, amparado en una fuerte protección, el proceso de industrialización se ha visto comprimido en el estrecho marco de sus mercados nacionales. Esta industrialización ha tenido, como

único objeto, hasta fechas recientes, la sustitución de importaciones, lo que planteó situaciones que limitaron las posibilidades de crecimiento y no siempre aliviaron la balanza de pagos. Para la CEPAL la integración regional, en las condiciones actuales de técnicas de producción y de política económica mundial, aparece como la única solución eficaz para crear nuevos impulsos dinámicos y otra estructura nacional de crecimiento más flexible y productiva que la que brindó el proceso de sustitución. También señaló que en Latinoamérica no se puede hablar de un proceso único y uniforme de industrialización, pues hubo y hay tantos como mercados nacionales. Sin embargo, sí existen etapas recorridas o por recorrer y situaciones que por su repetición pueden considerarse como "típicas" en el desarrollo industrial de los países de la región: la urbanización, que significa la migración en masa de la gente del campo a las ciudades sin que exista demanda previa de empleos; la declinación del sector externo, que se refleje en que mientras en 1928 las exportaciones latinoamericanas representaban el 33% del producto de la región, en 1963 se redujeron al 10% del mismo. Las exportaciones sufrieron pérdidas considerables por el deterioro de la relación de intercambio y el poder de compra externo se estancó o creció muy lentamente. La sustitución de importaciones cambió la composición de éstas, pero no su volumen global. Latinoamérica sólo obtiene Dls. 900 millones por sus exportaciones de bienes, casi todos primarios, pues se ha industrializado hacia adentro, o sea que mientras su producto industrial es del 40% del total de los países en desarrollo, su participación en la exportación de manufacturas no pasa del 20% del conjunto.

El distribuir la industria en Latinoamérica, buscando emplazamientos adecuados, evitando duplicación de inversiones y haciendo éstas a escalas remunerativas, debía hacerse con ánimo de aplicarla a industrias que sólo se justifiquen a escala regional, dando preferencia en igualdad de condiciones a los países de mercado insuficiente o de menor desarrollo relativo. La industria latinoamericana integrada deberá pensar en sustituir importaciones y en ser un factor dinámico de crecimiento regional, en sus posibilidades para contribuir a la redistribución del ingreso, en transformarse en exportadora contribuyendo a la diversificación del comercio exterior, en ser factor de integración de las economías nacionales y de equilibrio en el desarrollo nacional.

En el mismo Encuentro, el Lic. Antonio Navarro y Navarro se ocupó del tema Preparación de Reuniones Sectoriales; el Lic. Germán Quero P., del Desarrollo de la Reunión Sectorial, y el Lic. Carlos Álvarez García de la Ejecución de los Acuerdos de las Reuniones Sectoriales.

### Estadísticas recientes del intercambio intrazonal

EL Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC ha dado a conocer en las últimas semanas, la estadística más recientes de que se dispone sobre la evolución, en el curso de 1966, del intercambio intrazonal de los países de la ALALC. A continuación se presentan los cuadros resumen del intercambio intrazonal de seis de los países miembros. (Véase también, en el "Sumario Estadístico" de este mismo número de Comercio Exterior, la estadística detallada del intercambio comercial de México con la ALALC en los seis primeros meses del año en curso.)



ARGENTINA: COMERCIO INTRAZONAL

Enero/marzo de 1966-1965

(Miles de dólares)

Países	1965		1966		Variación en 1966 respecto a 1965	
	Exportación (FOB)	Importación (CIF)	Exportación (FOB)	Importación (CIF)	Exportación	Importación
Brasil	21 970	25 960	24 100	36 500	- 2 130	- 10 540
Colombia	2 094	1 792	1 600	1 000	+ 494	+ 792
Chile	11 930	6 761	11 100	6 700	+ 830	+ 61
Ecuador	46	652	200	600	- 154	+ 52
México	1 775	1 900	1 600	1 300	+ 175	+ 600
Paraguay	2 434	4 277	2 100	4 700	+ 334	- 423
Perú	7 238	3 700	8 400	5 800	- 1 162	- 2 100
Uruguay	2 913	1 153	2 200	800	+ 713	+ 353
ALALC	50 400	46 195	51 300	57 400	- 900	- 11 205
Resto del mundo	376 224	194 707	296 900	225 700	+ 79 324	- 30 993
Total	426 624	240 902	348 200	283 100	+ 78 424	- 42 198

COLOMBIA: COMERCIO INTRAZONAL

Enero/marzo de 1966-1965

(Miles de dólares)

Países	1966		1965		Variación en 1966 respecto a 1965	
	Exportación (FOB)	Importación (CIF)	Exportación (FOB)	Importación (CIF)	Exportación	Importación
Argentina	1 601	2 419	482	2 466	+ 1 119	- 47
Brasil	48	1 110	4	664	+ 44	+ 446
Chile	307	453	167	555	+ 140	- 102
Ecuador	1 295	1 562	797	2 249	+ 498	- 687
México	21	1 574	78	1 436	- 57	+ 138
Paraguay	29	-	36	-	- 7	-
Perú	2 849	2 374	567	1 422	+ 2 248	+ 952
Uruguay	32	1 483	54	927	- 22	+ 556
ALALC	6 182	10 975	2 185	9 719	+ 3 997	+ 1 256
Resto del mundo	117 649	129 467	117 589	100 702	+ 60	+ 28 765
Total	123 831	140 442	119 774	110 421	+ 4 057	+ 30 021

ECUADOR: COMERCIO INTRAZONAL

Enero/marzo de 1966-1965

(Miles de dólares)

Países	1966		1965		Variación en 1966 respecto a 1965	
	Exportación (FOB)	Importación (CIF)	Exportación (FOB)	Importación (CIF)	Exportación	Importación
Argentina	588	10	140	160	+ 448	- 150
Brasil	3	37	-	40	+ 3	- 3
Colombia	1 278	858	2 120	1 120	- 842	- 262
Chile	585	377	290	290	+ 295	+ 87
México	59	349	-	290	+ 59	+ 59
Paraguay	3	-	-	-	+ 3	-
Perú	208	44	570	70	- 362	- 26
Uruguay	26	20	280	40	- 254	- 20
ALALC	2 750	1 695	3 400	2 010	- 650	- 315
Resto del mundo	26 889	36 731	17 900	37 350	+ 8 989	- 619
Total	29 639	38 426	21 300	39 360	+ 8 339	- 934

MEXICO: COMERCIO INTRAZONAL

Enero/marzo de 1966-1965

(Miles de dólares)

Países	1966		1965		Variación en 1966 respecto a 1965	
	Exportación (FOB)	Importación (CIF)	Exportación (FOB)	Importación (CIF)	Exportación	Importación
Argentina	1 934	2 018	1 458	1 586	+ 476	+ 432
Brasil	1 776	2 424	1 105	1 058	+ 671	+ 1 366
Chile	1 766	919	3 288	328	- 1 522	- 591
Colombia	1 600	107	1 219	79	+ 381	+ 28
Perú	1 080	2 157	407	1 524	+ 673	+ 633
Uruguay	495	363	264	335	+ 231	+ 28
Ecuador	315	66	234	5	+ 81	+ 61
Paraguay	11	3	38	—	- 27	+ 3
ALALC	9 005	8 062	7 986	4 915	+ 1 019	+ 3 147
Resto del mundo	266 426	368 072	223 952	347 516	+ 42 474	+ 20 556
Total	275 431	376 134	231 938	352 431	+ 43 493	+ 23 702

PARAGUAY: COMERCIO INTRAZONAL

Enero/marzo de 1966-1965

(Miles de dólares)

Países	1966		1965		Variación en 1966 respecto a 1965	
	Exportación (FOB)	Importación (CIF)	Exportación (FOB)	Importación (CIF)	Exportación	Importación
Argentina	6 962	4 620	6 907	3 432	+ 55	+ 1 188
Brasil	42	272	59	209	- 17	+ 63
Colombia	—	59	—	10	—	+ 49
Chile	402	8	9	17	+ 393	- 9
Ecuador	—	15	—	21	—	- 6
México	12	49	4	30	+ 8	+ 19
Perú	127	1	45	10	+ 82	- 9
Uruguay	1 862	317	1 319	85	+ 543	+ 232
ALALC	9 407	5 341	8 343	3 814	+ 1 064	+ 1 527
Resto del mundo	13 761	22 247	16 249	19 737	- 2 488	+ 2 510
Total	23 168	27 588	24 592	23 551	- 1 424	+ 4 037

PERU: COMERCIO INTRAZONAL

Enero/junio de 1966-1965

(Miles de dólares)

Países	1966		1965		Variación en 1966 respecto a 1965	
	Exportación (FOB)	Importación (CIF)	Exportación (FOB)	Importación (CIF)	Exportación	Importación
Argentina	6 348	73 943	8 200	21 600	- 1 852	+ 2 343
Brasil	2 541	3 103	2 900	3 000	- 359	+ 103
Colombia	3 667	6 585	2 800	1 900	+ 867	+ 4 685
Chile	6 703	4 177	7 600	3 000	- 897	+ 1 177
Ecuador	528	2 376	500	2 900	+ 28	- 524
México	4 584	1 676	2 500	1 300	+ 2 084	+ 376
Paraguay	1	289	—	200	+ 1	+ 89
Uruguay	1 062	943	1 100	1 700	- 38	- 757
ALALC	25 434	43 092	25 600	35 600	- 166	+ 7 492
Resto del mundo	323 547	327 742	301 900	292 500	+ 21 647	+ 35 242
Total	348 981	370 834	327 500	328 100	+ 21 481	+ 42 734

**E**L TEMA que se me ha asignado podría resolverse dando respuesta a estas preguntas: 1) ¿Qué se entiende por reforma administrativa? 2) ¿Por qué es necesaria una reforma? ¿Qué se pretende corregir? 4) ¿Cómo se hace la reforma? Finalmente, nos referiremos a la cuestión de saber si México está maduro para llevar a cabo una reforma administrativa de fondo.

#### 1. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR REFORMA ADMINISTRATIVA?

La reforma administrativa es un cambio en las estructuras, organización, sistemas y actitudes que prevalecen en la administración pública de un país en un momento dado.

Como es sabido, todo cambio provoca resistencias, algunas veces hasta reacciones contrarias, porque al cambiar vamos contra los hábitos, las costumbres, los intereses creados, o simplemente nos enfrentamos a la inercia. Todos tenemos una forma peculiar de hacer las cosas, de pensarlas, de entenderlas, nos cuesta esfuerzo aceptar que haya otra manera de realizar el mismo trabajo.

Reformar cualquier unidad administrativa, oficina, departamento, dirección o secretaría de Estado, representa siempre serios problemas. Mucho mayor es aún la complicación si se trata de modificar todo el aparato administrativo de un gobierno, tanto en sus dependencias tradicionales —secretarías o departamentos— como en el complejo mundo de los organismos y empresas descentralizados, que en su conjunto integran lo que se conoce como el sector público. En este punto, es preciso mencionar la distinción que existe entre lo que comúnmente se llama reorganizar tal o cual unidad administrativa y hacer una reforma de fondo en la administración.

En las reorganizaciones se verifican cambios en los procedimientos y en las personas, pero raramente se tocan las estructuras. Esto es lo que en la jerga burocrática se llama “pegar parches a la administración”. Casi siempre estas acciones se llevan a cabo en forma precipitada y tienen

el sabor desagradable del temor que se apodera de los empleados de ser desplazados de sus puestos.

En la mayoría de los casos la reorganización persigue la idea de economizar dinero y subir la eficiencia del trabajo, no importando mucho las consecuencias y no es raro que se produzcan a corto plazo, resultados aparentemente espectaculares. Casi siempre coincide la reorganización con la entrada al servicio de un nuevo y dinámico jefe que quiere demostrar su eficiencia cambiándolo todo, creyendo con ello impresionar favorablemente a sus superiores.

La reforma administrativa de fondo es otra cosa, debe partir de un estudio cuidadoso y lo más completo posible de la realidad existente, que contenga la investigación de las causas que hayan originado la obsoleta o defectuosa organización, o como a veces sucede la ausencia total de organización es decir el caos. Tratar de reorganizar el caos carece absolutamente de sentido, en esos casos lo indicado es pensar en organizar todo desde la base, como si nunca hubiera existido nada.

Es por eso que se recomienda que toda reforma auténtica sea precedida de un trabajo de investigación con métodos científicos, que dé realmente un diagnóstico de la situación existente. Para lograr esto las técnicas administrativas han experimentado avances muy considerables.

El diagnóstico debe dar también un análisis de los objetivos que se propone alcanzar la función pública. Dichos objetivos se encuentran consignados en la legislación que crea o reglamenta la actividad de que se trata.

Dentro del régimen de derecho en que viven los Estados modernos, los objetivos se consignan en la Constitución y en las leyes reglamentarias. Las constituciones en la mayoría de las veces establecen finalidades muy amplias que después encuentran concreción en las leyes secundarias. Dentro de los regímenes presidenciales, las facultades otorgadas por la Constitución al Poder Ejecutivo son tan vastas que es factible encuadrar dentro de ellas la más audaz y ambiciosa de las reformas administrativas.

La reforma administrativa no es una serie de acciones y decisiones incongruentes tomadas al azar, debe ser una concatenación de pasos programados que obedezcan a un plan, no importa que el plan en su totalidad se lleve muchos años en realizar. Es indispensable tener una concepción de conjunto, es por esto que se requiere que la reforma sea integral, es decir, que abarque dentro de su radio de acción

\* Conferencia pronunciada el día 14 de noviembre de 1966 en el Seminario de Administración Pública organizado por la Secretaría de Obras Públicas, conjuntamente con la Academia de Derecho Administrativo y el Instituto de Administración Pública. Se han suprimido algunos párrafos iniciales, de carácter circunstancial.

odas las partes que constituyen la organización, para saber cuál sería el efecto que se produciría en cada una de ellas, lo importante es si sólo alguna o algunas experimentarían modificaciones debido a la reforma que se pretenda implantar.

## 2. ¿POR QUÉ ES NECESARIA UNA REFORMA?

Sería un absurdo emprender una reforma integral a la administración solamente por el gusto de dar satisfacción a preferencias subjetivas, por estar a la moda, o sólo por el simple deseo de reformar. Si bien es cierto que la reforma administrativa es un conjunto de operaciones y procesos que se ejecutan en el tiempo y que se lleva muchos años en su realización, sería infantil pensar que hay que estar haciendo constantemente cambios importantes en la organización administrativa; esta práctica, lejos de llevar a una mejoría de los servicios, podría provocar interrupciones, desorientación y en la mayoría de los casos los resultados serían contraproducentes.

La administración pública requiere, por su misma naturaleza, un cierto grado de estabilidad que asegure que los empleados y funcionarios hayan adquirido la necesaria competencia para desempeñar sus funciones con conocimiento y eficiencia, y pecan contra este principio de estabilidad todos aquellos inquietos reformadores que mantienen en constante zozobra al personal por la audacia de su imaginación y en ocasiones también por el muy elogiable propósito de imponer mejoramiento permanente.

El hecho de que los jefes de Estado no se decidan fácilmente a embacarse en reformas profundas de la administración pública, no es por falta de interés, es seguramente por un sentido de justificada responsabilidad de no querer arriesgarse a poner en peligro la marcha normal de los asuntos públicos que tienen encomendados. Esto es aún más cierto en el caso de los países en activo desarrollo, en que los períodos de gobierno resultan cortos para cubrir los impostergables programas de desarrollo económico y social que les exigen sus pueblos.

Sin embargo, a veces el estado de cosas llega a un punto en que la reforma administrativa se vuelve una necesidad apremiante porque las fuerzas activas de la sociedad la reclaman, en vista del desajuste que existe entre el grado de desarrollo de sus propias actividades en relación con la marcha a veces lenta, en ocasiones anticuada y fuera de la realidad, en que opera la administración pública.

Esto encuentra su expresión en manifestaciones de la opinión pública a través de sus órganos normales como son la prensa, la radio, la televisión y en otro plano, en el examen que se hace de estos problemas en el terreno académico en las universidades, institutos, academias y seminarios como el presente, en el que se analiza la existencia de una necesidad real de transformación, de cambio, de reforma.

## 3. ¿QUÉ SE PRETENDE CON LA REFORMA?

Una reforma administrativa pretende, en primer término, definir con claridad los objetivos de la administración. Una vez hecha esta tarea, examinar con qué medios cuenta la organización actual para la realización de dichos fines; si los medios no son adecuados, entonces se plantea el problema de pensar en nuevas formas de organización que tomen el lugar de las antiguas. Esta parte normalmente

lleva bastante tiempo en su ejecución, de ahí que sea prácticamente imposible señalar plazos fijos para la sustitución de inadecuadas estructuras.

Resta la parte más importante de toda reforma, o sea la evaluación de las capacidades del personal disponible y, en su caso, organizar los programas necesarios para su preparación, ya sea previa a la entrada al servicio o dentro del servicio mismo. Al final de cuentas toda transformación la llevan a cabo las personas, es el elemento humano el que va a decidir acerca del resultado final que se obtenga.

En este capítulo del elemento humano, conviene destacar lo que ya ha sido objeto de discusión en este seminario, la actitud de los funcionarios frente a la reforma y, en general, su posición personal acerca de lo que es la administración pública, qué papel juega en ella, qué importancia tiene su trabajo dentro del conjunto.

Antes de que cualquier reforma pueda iniciarse, es indispensable que todos los que en ella intervienen en una forma o en otra, estén plenamente compenetrados de la intención que se persigue y estén de acuerdo con ella.

La mayor parte de los esfuerzos para mejorar el estado de cosas vigente fracasa principalmente por la falta de cooperación y a veces la incompreensión o la repulsión absoluta a cuanto significa innovación y cambio. Toda reforma empieza a gestarse en el cerebro de la gente, es a base de persuasión, de convencimiento, de adhesión a una causa, como se producen los grandes movimientos progresistas de la humanidad. Todo ello obliga a crear la mística de la reforma administrativa como fuerza interna, motora y generadora de energías encauzadas hacia la noble finalidad de servir al pueblo con más y mejores servicios públicos.

La reforma pretende también simplificar y racionalizar el trabajo para hacer que las operaciones del gobierno sean más fluidas, más rápidas y expeditas.

En suma, la reforma pretende dar congruencia y unidad al gobierno en la esfera de lo administrativo, que su acción en los diversos campos en que opera se vea inspirada por los mismos principios, que trate de alcanzar los más altos niveles de honestidad y de integridad.

Ya se ha dicho aquí que no solamente se administra con técnica, que es indispensable enaltecer y mantener la moral y honradez administrativa.

## 4. ¿CÓMO SE HACE LA REFORMA ADMINISTRATIVA?

A este respecto, existen diversos enfoques al problema, hay la posibilidad de que la reforma sea hecha por un órgano específico de la administración vigente, ya sea un organismo, un departamento o una secretaría de Estado; hay quienes opinan que la reforma debe llevarla a cabo una comisión independiente dirigida por una junta o consejo de personas de alta solvencia y preparación. Por último, hay quienes afirman que solamente puede dirigir la reforma administrativa la autoridad más alta del gobierno, ya sea el Presidente de la República, el Jefe del Consejo de Ministros, o un ministro sin cartera nombrado para el efecto.

La experiencia en los regímenes presidenciales ha demostrado que, a no ser que el Presidente de la República tome el liderazgo de la reforma, ésta no será nunca una realización tangible, lo cual no quiere decir que sea el titular del Ejecutivo el que físicamente se ocupe de la dirección del movimiento, lo que se quiere decir es que sea la Presidencia la que tome la iniciativa, la que con su indiscutible autoridad ponga todo el peso de su investidura en una causa a la que tendrán que sumarse las voluntades y el entusiasmo de todos sus colaboradores, desde los secretarios de Estado hasta los más modestos funcionarios. Es en el fondo



una combinación suprema de convicción, autoridad y decisión la única que puede doblegar resistencias internas y que puede en lo externo inspirar la confianza de los ciudadanos. Es solamente creando un movimiento auténtico y profundo de opinión pública, como podría tenerse éxito en una reforma de trascendencia y de largo alcance.

Es sabido por todos y la opinión pública lo repite a cada instante, hasta qué punto existen vicios y costumbres negativas en la burocracia de México y de todos los países, no nos hacemos ilusiones de que estos males se acaben por arte de magia o simplemente por la influencia de un decreto, creemos que muchos de los defectos están tan profundamente arraigados que difícilmente la reforma administrativa por sí sola pueda aniquilarlos. Pasarán muchos años para que una mejoría de la educación y de las condiciones materiales de vida, permitan otra manera de ser y de actuar.

Además del liderato, la dirección superior y el apoyo que se requiere del jefe del Ejecutivo, es indispensable que cada funcionario dentro de la administración se convierta a su vez en un líder de la reforma y que ésta, en su realización, se descentralice al máximo, fincando responsabilidad directa de ella dentro de sus respectivas áreas administrativas en todos los secretarías de Estado, jefes de departamento y dirigentes de organismos descentralizados. Aparte de esto, precisa la existencia de un núcleo central que bajo la dependencia directa de la Presidencia, realice los estudios y las investigaciones necesarias, formule las políticas y coordine los esfuerzos para preparar las decisiones del jefe del Ejecutivo y sobre todo, para articular el plan general a que debe obedecer la reforma administrativa. Este plan no necesariamente debe incorporar en detalle todos y cada uno de los pasos y trámites a dar, sino más bien debe señalar con claridad qué es lo que se propone la reforma, especificar sus metas e indicar en términos generales cuáles son los medios de que se dispone para alcanzarlas y obtenerlas.

Una plan de esta naturaleza, cuya ejecución puede llevar cinco o diez años, debe ser un instrumento flexible y sujeto a modificaciones a medida que va avanzando el tiempo y que la experiencia pueda demostrar los avances logrados.

Así como debiera existir un núcleo técnico central bajo la autoridad máxima del Ejecutivo, como sucede en México en el caso de la Secretaría de la Presidencia, semejantes unidades de organización y sistemas podrían establecerse, a un nivel superior, en todas y cada una de las dependencias del gobierno, con ello se conseguiría a través de los beneficios que da una descentralización racionalmente concebida, el que cada unidad mayor del gobierno tuviera su propia iniciativa y mirara la reforma como cosa suya, generada desde el interior y no impuesta del exterior. En esta clase de trabajos más se consigue estimulando el esfuerzo propio que tratando de imponer por el peso de la autoridad, decisiones que no siempre se aceptan con beneplácito.

Como ya se ha dicho en este mismo seminario, la reforma administrativa en sí tiene méritos suficientes para convertirse en uno de los principales programas de acción de un gobierno en cualquier país en vías de desarrollo.

Aunque no es absolutamente necesario el supeditar la reforma a los alcances y avances de los planes y programas de desarrollo, resulta, claro está, de una gran conveniencia el que una economía planificada encuentre como auxiliar indispensable una eficiente y bien organizada administración pública, lo que redundará en beneficios para el desarrollo integral del país en cuestión y para la propia economía de esfuerzos.

Mientras más ligada esté la estructura, organización y funcionamiento de la maquinaria administrativa a los planes de desarrollo, tanto mejor para el Estado que así lo propicia. Sin embargo, hay muchas de las actividades que

realiza el sector público en forma de servicios, cuya prestación debe organizarse, mejorarse y ofrecerse a los ciudadanos independientemente de sus ligas con el desarrollo, como es el caso, por ejemplo, de los servicios municipales, de las comunicaciones y transportes, de los servicios educacionales y asistenciales.

## 5. EL CASO DE MÉXICO

Habiendo sentado las premisas anteriores respecto a las bases para una reforma administrativa, examinemos aunque sea someramente cuáles son las condiciones que prevalecen en México para llevarla a cabo.

El C. Presidente de la República, en su Informe que rindió al H. Congreso de la Unión el 1 de septiembre de 1966, expresó lo siguiente:

“El progreso de la administración pública no corresponde a los espectaculares avances logrados en muchos aspectos del desarrollo del país. Es cierto que las entidades oficiales han podido conducir con éxito las tareas, pero también es evidente que la organización estatal resulta obsoleta y sus sistemas son viejos y gastados respecto a la moderna técnica de la administración.

“Nos proponemos iniciar una reforma a fondo de la administración pública que, sin tocar nuestra estructura jurídico-política, tal como la consagra la Constitución, logre una inteligente y equilibrada distribución de facultades entre las diversas dependencias del poder público, precise sus atribuciones, supere anticuadas prácticas y procedimientos. En resumen, se trata de hacer una administración pública moderna, ágil y eficaz, que sirva mejor los intereses del país.

“No es labor para unas semanas o para unos meses, es una tarea de estudio y preparación que abarcará años, como ha sucedido en otros países que han emprendido trabajos similares, y requiere del concurso de todos, tanto de los particulares como de los servidores públicos.”

Como se ha escuchado, es decisión del más alto exponente de la administración pública de México, llevar a cabo una reforma de fondo, y tal como lo indica, es cuestión que llevará tiempo y preparación, confiemos que tan deseada reforma se logre en un plazo relativamente corto para beneficio de la nación entera.

Creemos que ahora las condiciones son propicias, existe en México, especialmente dentro de los cuadros directivos de la administración, un buen número de técnicos y ejecutivos con gran preparación y con las mejores cualidades para planear y llevar a cabo tarea tan trascendente.

Por otra parte, los exponentes del sector privado organizado, se han manifestado acordes con dar a este propósito todo su apoyo.

Las universidades, institutos, academias y demás órganos de cultura superior, seguramente sumarán sus esfuerzos para colaborar en la realización práctica de este programa, especialmente en lo que respecta a la preparación y capacitación del elemento humano, que como se ha dicho, es esencial para la reforma.

En conclusión, pensamos que hoy en día las condiciones son favorables, hay dirección y decisión por parte de las autoridades y un apoyo nacional irrestricto a la iniciativa presidencial.