

repúblicas, y concretamente, de movilizaciones populares que hagan cambiar radicalmente el espectro de las relaciones prevalecientes entre las clases sociales.

Haciendo un balance imparcial del texto, podríamos decir que su principal mérito radica en la presentación conjunta de las últimas teorías, doctrinas y planteamientos que campean en nuestro ámbito sobre las causas, la evolución y las consecuencias de nuestro subdesarrollo, así como la ubicación de una correcta política del desarrollo que nos permita salir adelante.

Sobre dos puntos en particular contribuye el examen del tema; a saber: el carácter y las necesidades de la planificación y la hipótesis de la estrechez del mercado.

Añadiríamos también, el carácter general de la obra, su permanente definición popular y su afán de enfrentarse a problemas históricos al margen de intereses inmediatos y mezquinos.

No podríamos pasar por alto que el trabajo podría haberse enriquecido sustancialmente si en la parte final de la obra Alonso Aguilar hubiera abordado con más explicitud y concreción algunas cuestiones inmediatas.

Con todo ello, el libro cumple su cometido implícito en la dedicatoria inicial.

“A los estudiantes latinoamericanos de Economía y Ciencias Políticas, con la esperanza de que estas páginas les ayuden a comprender una compleja realidad socioeconómica, de cuya profunda transformación depende que nuestros países puedan lograr mucho de lo que hoy les parece imposible.”

*Juan Felipe Leal y Fernández*

*Bases para la planeación económica y social de México*

Seminario celebrado por la Escuela Nacional de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el mes de abril de 1965. siglo XXI Editores, S. A. México, D. F., 1966. 268 pp.

Debido a que la planeación social se ha convertido en el sistema más eficaz para el logro de las aspiraciones populares que tratan de mejorar sus niveles de vida, promover una más fluida movilidad socio-económica, así como tener acceso a las fuentes del conocimiento para elevar su educación, es por lo que este tipo de lecturas interesa tanto, sobre todo en países que, como el nuestro se encuentran en vías de desarrollo.

Este valioso libro nos informa acerca de las ponencias y demás aportaciones que se presentaron al Primer Seminario sobre Problemas Económicos de México, realizado en la ciudad de Cuernavaca en el mes de abril de 1965. Todos sus trabajos y discusiones se realizaron en un ambiente de absoluta libertad científica, según nos indica el prefacio, habiendo contado con la participación de prestigiados especialistas en Ciencias Sociales, Economía, Administración Pública y Ciencias Políticas. La coordinación del Seminario corrió a cargo de la señora licenciado Ifigenia M. de Navarrete, del licenciado Ricardo Torres Gaitán y del doctor Mauricio Carril. Las personas que convocaron para su realización, fueron los señores licenciados, Horacio Flores de la Peña, Jorge Tamayo López Portillo, Emilio Sacristán Roig y Fernando Solana Morales.

La presentación del material sigue este orden:

- Prefacio;
- Resumen y resultados del Seminario;
- Primera parte: Objetos y metas de la planeación;
- Segunda parte: La estructura administrativa de la planeación;
- Tercera parte: La planeación global, sectorial y regional; y finalmente
- Un apéndice que incluye el resumen de los debates que suscitaron las diferentes ponencias presentadas.

Cada una de las partes que lo conforman es de gran importancia y muestra en forma ágil un gran número de tópicos económicos, administrativos, políticos, jurídicos, etcétera, que influyen en la planeación. Sin embargo, el tema fundamental, que en nuestra opinión, aborda de manera más original, es el que se refiere a las condiciones esenciales para hacer posible y eficaz la planeación en México.

“El Seminario reconoció que la planeación sólo es viable si se satisfacen determinados requisitos fundamentales y quedan superados los obstáculos estructurales e institucionales que se oponen a ella. Se mencionó asimismo como necesario precisar el significado de la planeación para evitar que la palabra se mistifique y se consideró que los requisitos mínimos para hacer efectivo el sistema son:

- a) Mayor participación política de la población.

La planeación, que habrá de comprender medidas de tipo com-

pulsivo e indicativo y tendrá que ser activa y consultiva, deberá formularse a través de un mecanismo que permita conocer los intereses de los distintos grupos sociales y no sólo los del gobierno y los empresarios, que son los grupos organizados que ejercen mayor presión sobre la opinión pública mientras una gran mayoría de la población permanece al margen de los acontecimientos cívicos y políticos del país. Aun cuando el gobierno en ocasiones concilia y logra un equilibrio entre los intereses de los diferentes grupos sociales, la falta de representación auténtica en muchos sindicatos, en las organizaciones campesinas, de artesanos y pequeños empresarios, la falta de un movimiento cooperativo, de asociaciones y profesionistas, retrasa la plena vigencia de la democracia. La planeación deberá tomar en cuenta los intereses de los grupos mayoritarios y dar ocasión específica de expresarse a todos los grupos en cuerpos consultivos, además de discutirse, si es preciso en el Congreso, las bases y principios generales que sirvan de apoyo a los planes.

Es necesario que los técnicos tengan una mayor participación política y los políticos un mayor conocimiento técnico a fin de que haya menos resistencia a los cambios que implica la planeación.

b) Información precisa, veraz y pública.

El desarrollo de una información veraz y bien orientada constituye la base de la concepción democrática en la sociedad moderna, pues en caso de que esto no sea así podrán desarrollarse fácilmente núcleos de poder totalitario a la sombra del oscurantismo y la enajenación colectiva provocada por la falta del conocimiento popular de los problemas nacionales.

El proceso de planeación requiere como elemento indispensable la existencia de una red de comunicación que permita contar con una corriente ininterrumpida de información, que facilite tanto la coordinación y centralización al nivel de las decisiones fundamentales como una mayor descentralización en el plano de la ejecución de las disposiciones concretas a seguir.

Tomando en cuenta lo anterior, se consideró que una de las limitaciones de peso para lograr un efectivo sistema de planeación económica en México es precisamente la mala calidad de la in-

formación y de la estadística,<sup>1</sup> con frecuencia las estadísticas se manejan confidencialmente en el ámbito nacional, mientras los investigadores extranjeros cuentan con toda suerte de facilidades en este sentido, lo que coloca en posición desfavorable a la publicación de investigaciones nacionales.

Como ejemplo de lo dicho se cita el triste estado en que se encuentran las cuentas nacionales, cuyas fuentes y metodología utilizadas se ignoran, a pesar de constituir el esqueleto básico para elaborar un plan.

Aunque no existe un modelo ideal para establecer la comunicación entre los distintos niveles que intervienen en la formulación y operación del plan, ni tampoco una solución única o "cuadro de funciones" perfecto que cumpla con las necesidades permanentes de la planeación, se considera que en cambio sí existen técnicas de información que serían susceptibles de adoptarse con eficiencia para alcanzar una mayor integración en la organización administrativa, de forma que ésta adquiera la suficiente flexibilidad para poder adaptarse a los cambios engendrados en la economía y la sociedad.

En el sentir del Seminario, la fundación esencial de la información es la de difundir el pensamiento colectivo para poder conocer, interpretar, analizar y ejecutar, mediante la planeación, los objetivos que la sociedad se propone alcanzar. La diversidad de los agentes económicos y los distintos niveles culturales de la población requieren que el material informativo se divida y presente en tal forma que pueda ser de utilidad, tanto en el plano de la información general dirigida al conjunto de la nación, como en el de la especializada, que interesa concretamente a grupos específicos de la población.

- c) Reformas indispensables para adecuar la administración pública a las necesidades de la planeación.

El problema de contar con una administración pública moderna es sumamente complejo, pues no existe un sistema perfecto y racional de comunicación de decisiones que excluya la relación de

<sup>1</sup> Con la grave serie de implicaciones que esto tiene y que son de sobra conocidas.

grupos y la subordinación relativa de personas y grupos, con todas las implicaciones que esto tiene.

Las relaciones humanas en el seno del aparato administrativo del Estado hacen resaltar dos hechos sumamente contradictorios. La tendencia de inspiración racionalista persigue la eliminación de las relaciones de poder ya que al predominar la idea de la solución única y al elaborarse reglamentos muy detallados que prescriben el comportamiento de cada funcionario en todas las circunstancias previsibles, se está coartando y dejando poco margen, si no es que ninguno, a la iniciativa individual y a la libertad de apreciación. Dentro de un esquema administrativo así idealizado no hay posibilidad de que existan presiones hacia arriba o hacia abajo, nadie puede cambiar el comportamiento de nadie ni tiene interés en hacerlo, y por lo tanto, las relaciones de poder efectivo dejan de tener sentido.

Sin embargo, en el campo de la vida real ha quedado plenamente confirmado el fracaso rotundo de los "administradores esquemistas" que pretenden aplicar el razonamiento científico puro a la administración de las sociedades modernas. Los organigramas y demás métodos similares no resuelven absolutamente nada en la medida en que no tomen en cuenta la realidad objetiva y la trayectoria dinámica del pueblo, de manera que correspondan y se adapten a estructuras político-administrativas determinadas, representativas de dicha realidad y trayectoria.

En el plano de la administración pública de la casi totalidad de los países existe todo un sistema de negociaciones, presiones y nuevas relaciones de poder referidas a la actitud afectiva de las simpatías personales y del diálogo político. En esta situación la posibilidad de racionalizar la organización administrativa queda pues ligada a la dificultad de eliminar la incertidumbre en el cuadro de la acción humana y quien tiene el mayor poder está en posibilidad de controlar hasta cierto punto el margen de incertidumbre engendrado por su acción.

A la luz de estas observaciones, la situación de la administración pública mexicana se caracteriza por la existencia de ciertos factores positivos como son:

- I. La existencia de un gran poder de adaptación del gobierno y del adiestramiento pragmático real contra las estructuras formalistas y la vocación positivista de algunos administradores;
- II. La politización de los grupos y de los individuos personaliza la acción administrativa que trae como consecuencia cierta responsabilidad en ella, evitando la esclerosis de las estructuras aunque tenga, por su propio carácter político, un cierto aspecto negativo en materia de eficiencia pura;
- III. La concentración de las decisiones en el ejecutivo da un mayor grado de eficiencia en materia de decisión y una mayor flexibilidad para los ajustes necesarios cuando la decisión se desvía al nivel de la ejecución; y
- IV. La formación de grupos autónomos de decisión facilita también la ejecución cuando dichos grupos están íntimamente relacionados con el ejecutivo.

Sin embargo, es necesario combatir los factores negativos y adoptar, previo estudio, las siguientes reformas:

- I. Una adaptación estructural y no simplemente pragmática de las instituciones administrativas.
- II. Una definición más precisa de los objetivos económicos y sociales mediante la planeación nacional y una delimitación funcional de competencias en las dependencias administrativas;
- III. Una adopción de técnicas modernas de comunicación y una red nacional de información adaptadas a la realidad, con objeto de reforzar la responsabilidad de acción personal y reducir el autoritarismo;
- IV. Una centralización y reagrupación de los servicios administrativos que cumplan funciones decisivas y ejecutivas, tales como planeación de las decisiones, consulta permanente de la información horizontal y vertical, red de comunicación centro-periferia, periferia-centro y una descentralización en

la consulta y ejecución, reforzando las administraciones locales, que en general son todavía muy débiles;

V. Una delimitación de responsabilidades y funciones en la organización burocrática para que el personal pueda cumplir y operar el plan, ya que si bien hay técnicos muy capacitados en el gobierno, la ausencia de un servicio civil elimina el concepto de seguridad en el empleo y frecuentemente hace depender los incentivos para ascender de los cambios políticos que ocurren cada sexenio, y

VI. Crear centros de formación permanente, tanto en la administración pública como en el sector privado, en los que no solamente se otorguen los conocimientos académicos básicos para el desempeño de las funciones administrativas cuando ocurren cambios de política, sino que también se estudie la forma de adaptar la administración a las necesidades surgidas en razón de los cambios engendrados por la planeación.

Estos centros tendrían relaciones a través de órganos de coordinación administrativa con aquellos del sector privado que actúen con idénticos propósitos y constituirían uno de los elementos importantes en la red de comunicación e información a que se hizo referencia.

d) Necesidad de establecer un mecanismo eficaz de control del sector público.

Hay que tener en cuenta que no existe control posible sin una red de comunicación e información eficientes y que, por lo tanto, el problema del control tiene características hasta cierto punto similares al de la información. Es indispensable llegar a conocer quién controla a quién, para qué, con qué propósito, cuál es la capacidad de control de quién controla su poder real de evaluación y la aplicación efectiva de los medios de control, así como su grado de rigidez y flexibilidad.

Actualmente, la contaduría de la Federación realiza una primera auditoría del ejercicio del presupuesto de la Federación, del Departamento del Distrito y de la Lotería Nacional, para que el poder ejecutivo entregue la cuenta pública al Congreso. La con-

taduría mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, no hace, en la práctica, sino revisar las mismas cuentas que ya han sido anteriormente glosadas por la contaduría de la Federación. En tal virtud, el control de las operaciones del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal se reduce a ser interno y estrictamente contable, tanto por lo que toca al realizado por el poder ejecutivo, como por el efectuado por el legislativo. Igualmente se podría decir de los organismos descentralizados y empresas estatales, pese a los esfuerzos realizados por la Secretaría del Patrimonio Nacional. No existe ningún organismo que tenga como misión vigilar que las funciones de las distintas dependencias del sector público se realicen con la eficiencia prevista y que los resultados justifiquen las erogaciones realizadas. Si bien es competencia de la Secretaría de la Presidencia intervenir en ciertos aspectos del control del gasto público, vigilancia de subsidios e inversiones, es necesario realizar una reorganización de responsabilidades en los procesos de vigilancia de las Secretarías del Patrimonio Nacional, Presidencia y Hacienda, a fin de que quede garantizada la eficiencia y productividad de las operaciones del sector público y las distintas fases del proceso presupuestal. Para superar estas deficiencias, se sugirió en el Seminario la conveniencia de contar con tres tipos de control que determinen el buen funcionamiento del sector público y un mejor cumplimiento de los objetivos del plan:

- I. Control interno de tipo contable en cada uno de los organismos, dependencias y establecimientos del presupuesto por programas y catálogos de cuentas uniformes;
- II. Control de la eficiencia de las operaciones en cada una de las dependencias y organismos en su conjunto, por un cuerpo completamente independiente de las Secretarías y organismos descentralizados, encargado de informar directamente al Presidente de la República y éste, a su vez, al poder legislativo que por ley debe realizar el control del presupuesto federal, y
- III. Control de los financiamientos internos y externos por una comisión de financiamientos donde estén representadas las



principales dependencias financieras y las que intervienen en la autorización del gasto y la inversión pública, así como las Secretarías de Estado y organismos que tengan competencia en el programa específico de que se trate.

Por lo que se refiere concretamente al plan, las labores de control deben iniciarse desde el momento mismo de su elaboración, ya que los errores iniciales tienen un efecto reproductivo geométrico mucho más importante que los efectos correctivos que puedan obtenerse ulteriormente por aplicación de un control a *posteriori*.

El plan puede considerarse como la expresión cifrada de un programa de gobierno a corto, mediano y largo plazo. Por consiguiente, el control es, ante todo, un control permanente de cifras y supone la posibilidad de tener acceso a la totalidad de los datos en todos los servicios y organismos de la administración pública, así como disponer de los medios para allegarse dichas cifras y divulgar las que aparezcan en el plan.

Algunas de las características del control del plan serían:

- I. Alejarse de la rigidez sin ser anárquico, para poder adaptarse a toda circunstancia y ser capaz de corregir incertidumbres;
- II. Tener flexibilidad para la elección de medios ofrecidos y las alternativas precisas para alcanzar los objetivos propuestos.
- III. Que los que controlan la ejecución de un plan en su realización material sean impulsores del mismo en lugar de policías del plan y, en general, que todos los que participan de la planeación sean agentes de información, factores de impulso y organizadores políticos y técnicos de la misma, y
- IV. Que el control sea permanente, desde la elaboración del plan hasta su ejecución y revisión de objetivos. Este control tendrá más eficacia en la medida en que los ejerza la jerarquía más elevada de la organización político administrativa que es, en México, el poder ejecutivo.

- e) Incorporación del sector público local y del sector privado a la planeación.

Un país que desea adoptar una planeación eficaz deberá saber, en primer término, si está preparado para aceptar una coordinación de las actividades en las distintas dependencias del sector público y del sector privado. En México el gobierno federal posee prerrogativas para implementar las decisiones que atañen a todo el sector público federal y, por otra parte, puede utilizar con éxito una política de persuasión y de incentivos que guíen al sector público estatal y municipal y al sector privado de todo el país, empleando para ello los recursos de información y asistencia técnica de las distintas dependencias federales, sus instrumentos de control directo y los medios inductivos constituidos por la política monetaria y fiscal.

La incorporación del sector privado permite llevar al gobierno una expresión abierta de sus problemas y, a su vez, hace que empresarios y trabajadores se enteren y participen en la formación del marco general en que va a operar la economía, contribuyendo a crear en todo el país una mística social de colaboración y avance."

Insistimos en que este libro es de gran interés para todos los estudiosos de las Ciencias Económicas y Sociales, en particular para profesores y estudiantes de la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública, que se imparte en esta escuela.

*Licenciado Eduardo Guerrero del Castillo*

Terry, George Robert: *Principios de administración*. Editorial Continental. México, 1962. 824 pp.

El apremio de satisfacer las necesidades bibliográficas en materia administrativa debido a la promoción constante y creciente de este tipo de actividades por parte de la iniciativa privada y del sector público de México, hizo necesario que una editorial nacional, publicara la obra de George R. Terry, titulada "Principios de Administración", la cual ha tenido gran aceptación.

El impacto que ha tenido este libro y su incesante demanda se debe,