

CONCLUSIONES

Derivado de la presente investigación, en torno a la reforma administrativa en el contexto de la Reforma del Estado en México, es posible identificar algunos planteamientos que por sus alcances y repercusiones, pueden ser considerados como conclusiones. A continuación una descripción de los mismos.

1. El concepto más puro de Reforma del Estado es aquel que la considera como el proceso histórico que busca una nueva relación entre el Estado y la sociedad, a través del cambio en la delimitación del espacio público y el espacio privado. Existe un ensanchamiento de las relaciones mercantiles, más que de lo privado, en detrimento de lo estatal, como parte del espacio público. Hay que reconocer que este proceso ha generado una mayor participación de la ciudadanía que aún no termina de consolidarse. Vivimos tal vez una transición de un régimen que no termina de transformarse y otro que lucha por aparecer en el nuevo contexto de la modernidad mundial.
2. La Reforma del Estado tiene diferentes posiciones: la económica, la política, la social, la administrativa y la jurídica. Cada una de ellas contiene sus muy particulares cualidades, sin embargo, una sola de ellas, por muy predominante que sea, no puede considerarse como única o verdadera. Una apreciación totalizadora debe considerarlas, como parte de la agenda de la Reforma del Estado. La búsqueda de realizar una de ellas, sin considerar o partir de las otras, genera un sesgo histórico que tarde o temprano empieza por cuestionarla. La necesaria reforma administrativa es una de las directrices más importantes que no debe perderse de vista en la agenda de la Reforma del Estado.
3. Por sus propósitos, la Reforma del Estado puede entenderse como: modernización; inserción en la globalización mundial; vigencia del Estado de Derecho; adelgazamiento del gobierno; cambio en la gestión gubernamental; transición democrática; liberalización económica y política simultáneamente; ajuste estructural; y como cambio en los patrones culturales. Existen dos interpretaciones que han tenido mayor fuerza: la de globalización mundial y la de transición democrática. Diferentes en su naturaleza y fines, ambas continúan siendo impulsadas por diversos actores como el gobierno y los partidos políticos, respectivamente. La sola globalización no genera bienestar ni mayor nivel de democracia por sí misma, por lo que se insiste en una Reforma del Estado desde abajo, que propicie una auténtica reforma.
4. Los enfoques de la Reforma del Estado -el neoliberal, neointervencionista y el democrático- buscan enfatizar elementos necesarios del proceso. El centro de estos enfoques inciden en el rol del Estado: regulador, promotor, interventor, institucional, democrático y de justicia social. Pero más que elegir alguno de éstos, debe partirse de la necesidad de la adecuada distribución de la riqueza y el bienestar social. No hay por tanto, una sola Reforma del Estado, sino aquella que cuenta con el consenso generalizado de todos los factores de la producción y de los agentes sociales y políticos, es decir, una transición pactada.

5. México es un caso particular de Reforma del Estado, impulsada *desde arriba* y por un presidencialismo extremo y asfixiante. El presidencialismo, como forma de ejercer el poder y de buscar su permanencia, es sin lugar a dudas, el principal obstáculo para edificar una verdadera Reforma del Estado. Como parte de la herencia de los principales movimientos históricos del país, como la Independencia, la Reforma y la Revolución, el presidencialismo fue pieza clave para la transición pacífica del poder. Sin embargo, en la actualidad se convierte en un factor determinante para iniciar la transición a la democracia.
6. México requiere, como parte de la Reforma del Estado, de un auténtico sistema presidencial, donde el Ejecutivo Federal ejerza las atribuciones que le confiere la Carta Magna y las diversas disposiciones establecidas en la materia, sin que esto implique el uso de facultades metaconstitucionales que lo conviertan en soberano omnipotente; una efectiva división de los poderes; un verdadero pacto federal donde los estados, municipios y la Federación respeten sus ámbitos de competencia y, de manera coordinada, puedan realizar propósitos federales; y una política nacional de descentralización y desconcentración administrativa. En suma, recuperar el espíritu constitucional.
7. En el caso de México, la Reforma del Estado ha sido llevada a cabo en dos etapas: la primera, en el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado, que abarca el período de 1982 a 1988, y la segunda, la de Carlos Salinas de Gortari, durante los años de 1988 a 1994. Aunque diferentes en sus resultados y sus reformas, no es posible entender a una sin la otra.
8. La Reforma del Estado en el gobierno de Miguel de la Madrid en realidad tuvo más desaciertos que aciertos. Implicó la ruptura definitiva con el populismo y la intervención estatal. Así, la privatización de las empresas públicas, la desregulación gradual de la economía, la apertura comercial con el ingreso de México al GATT y una restrictiva política social, además de una limitada reforma política, fueron los resultados de ese régimen.
9. La reforma económica no logró un crecimiento económico con el PIRE y el PAC, ya que incrementó la deuda externa, la inflación, el desempleo y los niveles de desigualdad social. El primer plan de choque -PSE-, como última alternativa de concertación, logró gradualmente una lenta y dolorosa recuperación. El sexenio de crecimiento cero trajo consigo un nuevo esquema económico y la reestructuración del esquema bienestarista.
10. La reforma política con el ideario de la democracia gradualista, comenzó a mostrar la necesidad impostergable de una reforma electoral definitiva, particularmente después de los resultados de las elecciones presidenciales de 1988. El ascenso del Frente Democrático Nacional y del PAN mostró que los electores mexicanos impusieron el voto de castigo al régimen. Ni el presidencialismo como forma de gobierno, ni un sistema auténtico de partidos políticos fueron tocados.

11. La deuda social se incrementó significativamente, ya que la reforma social no obtuvo los resultados esperados. Su mayor aportación fue la creación de COPLAMAR, que fue el antecedente del Programa Nacional de Solidaridad de Carlos Salinas de Gortari, sucesor de Miguel de la Madrid. La reducción del gasto social y la reorientación de los escasos recursos para sanear las finanzas públicas propiciaron un retroceso social de elevadas proporciones en la justicia social.
12. Por lo que se refiere a la reforma administrativa, ésta estuvo marcada por la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), un intento frustrado de servicio civil de carrera, el inicio de la privatización de las empresas públicas y un programa de simplificación administrativa, que no llevó aparejado un programa de desburocratización. La reforma administrativa quedó postergada y nuevamente retrasada. El mayor signo de esa época fue el surgimiento y consolidación de las tendencias neoliberales en la vida de la nación. La ruptura con el populismo y la nueva inserción en el mercado global había comenzado en México.
13. La Reforma del Estado con Carlos Salinas de Gortari, por la rapidez, los resultados alcanzados y los cambios introducidos, implicó una profunda polémica a su alrededor. La reforma económica, punta de lanza del proyecto neoliberal, produjo por lo menos tres grandes transformaciones: 1) un recorte drástico del gasto público; 2) el proceso de liberalización e inserción mundial mediante el TLC y 3) un desmantelamiento progresivo del área estatal de la economía nacional.
14. La enseñanza a este respecto es que no es posible una liberalización económica si no se lleva a cabo, simultáneamente, una liberalización política. No existe una correlación mecánica, pero es imposible disociar la situación económica con las posibilidades reales de la democracia. Aunque la democracia por sí misma no genera bienestar efectivo para la población, sin democracia los objetivos de la justicia social son más difíciles de alcanzar. Lo que hemos tenido es una agudización de las desigualdades sociales, una creciente concentración de la riqueza y un desmantelamiento gradual del Estado. En el caso de la reforma en México, parece ocurrir que los países avanzan primero por el camino de la democracia y después, por el de la equidad y la justicia social.
15. La Reforma del Estado en México debe partir de una reedificación de lo que el Estado puede y debe hacer en materia de combate a la pobreza y redistribución de la riqueza. A pesar de la discusión del rediseño del rol estatal, existe consenso acerca de que en esa materia, su intervención es definitivamente necesaria. El mercado por sí mismo, no puede constituirse en un adecuado instrumento de redistribución eficaz.

16. La Reforma del Estado con Carlos Salinas de Gortari ha demostrado el deseo de llevar a una transición a la democracia, como la vía política de una reforma estatal a fondo. La principal implicación política, de la Reforma del Estado, es que no ha realizado una reforma democrática. Ninguna modernización se puede considerar completa, sin un régimen en donde las políticas de gobierno se puedan normar a partir de un Estado de Derecho.
17. La transición democrática fue impulsada por el gobierno, guiada por los elementos reformistas del régimen autoritario, en condiciones de la versión pactada. No obstante que la transición mexicana es de carácter elitista, podría tener una duración más corta que otras de similares características en otros regímenes latinoamericanos, como la brasileña que duró 15 años. México vive los últimos plazos para tener una transición no violenta hacia la democracia. Si México pudiera lograr por la presión de su sociedad, por la conciencia de sus actores políticos, por la conciencia de sus dirigentes y por la contribución de la sociedad internacional, la transición que esperamos, recuperaría sitio, misión y destino.
18. En este orden de ideas, la reforma administrativa surge como una prioritaria modernización que ha sido postergada por demasiado tiempo. Después de la década de los setenta, la reforma administrativa no se considera indispensable y mucho menos relevante. En la investigación se distinguen los simples cambios administrativos, las reformas y las revoluciones administrativas.
19. Una Reforma del Estado que no considere una auténtica reforma administrativa sólo introduce, en el mejor de los casos, cambios administrativos y modificaciones en las disposiciones jurídicas, pero no en procesos sustanciales y relevantes en la propia administración pública. Se debe establecer qué se requiere en materia de administración pública, qué falta y qué es necesario para, en esa perspectiva, iniciar la profunda reforma administrativa.
20. Una Reforma del Estado, que en sus raíces no implique necesariamente una reforma de gobierno, en su más pura concepción, está desdiciendo la posibilidad histórica de transitar de una tradicional administración autoritaria, a una moderna administración democrática.
21. La Reforma del Estado y la reforma administrativa se diferencian en la medida que la primera contribuye a modificar los ámbitos de lo público y lo privado con el propósito de mejorar las relaciones del Estado con la sociedad y la segunda, es en realidad un proceso intraburocrático de las estructuras y procedimientos del aparato gubernamental. La propia naturaleza, alcances, medios, fines, estrategias y métodos de ambas reformas, determinan también sus limitaciones. Lo que sin lugar a dudas es fundamental, es entender que no existe Reforma del Estado sin reforma administrativa. De otra manera, la Reforma del Estado quedará inconclusa, limitada y en el mejor de los casos, postergada.

22. En este orden de ideas, la reforma administrativa debe entenderse como un proceso permanente que trata de adecuar los objetivos de la administración pública, sus estructuras, procesos, procedimientos y recursos (humanos, materiales, técnicos y operativos) a las demandas de desarrollo económico y social, para introducir nuevas tecnologías que permitan que esa adecuación se realice de manera eficiente.
23. La diferencia esencial entre el cambio, la reforma y la revolución administrativa, es que el cambio ocurre de manera natural y es producto del crecimiento administrativo, así como del nivel de especialización de tareas; mientras que la reforma es un proceso decidido y constante, que requiere de estrategias administrativas y encuentra resistencias a vencer y superar en forma gradual; por su parte, la revolución administrativa constituye una transformación concreta y específica de ciertas estructuras, procedimientos y sistemas, pero que resulta discontinua en el tiempo y se realiza de manera excepcional.
24. Las tipologías en torno a la reforma administrativa varían de acuerdo a los propósitos, la concepción que se tiene de ésta, los motivos internos y externos que un país tiene para modernizar su administración pública y el papel que desempeñen los agentes administrativos participantes (funcionarios, empleados, sindicatos, organizaciones, etcétera). Se encuentran entre otras: las macro y microreformas, las reformas eficientes y eficaces, las autocráticas y democráticas, así como las reformas estructurales y conductistas, integrales y parciales, las "revolucionarias", "reformistas" y modernizantes. En general, encontramos cuatro tipos de reformas administrativas: 1) las que enfatizan cambios en las estructuras del sector público; 2) las que buscan la racionalidad de los insumos; 3) las que pretenden una "reforma de papeleo" y 4) las de criterios economicistas.
25. Un enfoque tradicional de la reforma administrativa propició que no se logaran los resultados esperados, entre otras cosas, por: un enfoque reduccionista de la reforma; la falsa dicotomía política vs. administración; desconocimiento de la naturaleza del sector público; eficientismo inmediato; concepción errónea del factor humano y una profunda marginación de la participación humana en la reforma. En la medida que puedan superarse estos obstáculos, la reforma administrativa puede contribuir a los fines para los que fue concebida.
26. Resulta importante señalar que la reforma administrativa en América Latina tuvo diferentes enfoques que prevalecieron en su implementación y que, al igual que la Reforma del Estado, no hubo una sola reforma. Así, encontramos a la reforma administrativa como: 1) planificación administrativa; 2) desarrollo administrativo; 3) modernización administrativa; 4) cambio organizacional, 5) desarrollo político y 6) con un enfoque estratégico. Prevaleció más la reforma administrativa como desarrollo y como modernización administrativa, aunque hubiera sido deseable explotar las otras percepciones que se describen en esta investigación.

27. En el caso de México, la reforma administrativa tuvo sus antecedentes tras la Independencia, en 1833, después en 1853, con la creación de la Secretaría de Fomento, la reforma jurista de 1857, que no logró fructificar, las reformas introducidas ya terminada la Revolución, en 1917, con medidas como el control en las adquisiciones y abastecimientos del gobierno, el control contable y administrativo de las actividades gubernamentales, las estadísticas, el presupuesto público, la protección de los trabajadores y fundamentalmente, la reforma agraria. Asimismo, las reformas administrativas de mayores alcances se dieron en los regímenes presidenciales de Luis Echeverría (1970-1976) y de José López Portillo (1976-1982).
28. Ambas reformas administrativas sentaron las bases de la actual administración pública. Destacan por su importancia, en el primer régimen, la creación de las Unidades de Organización y Métodos (UOM) y los 11 programas de la reforma, que encontraron resistencias y problemas de carácter estructural. La segunda reforma impulsa la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), así como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de la Deuda Pública. Sin embargo, el asunto pendiente de la reforma administrativa fue la instauración de un servicio civil de carrera, que hubiera consolidado y modernizado al aparato gubernamental, así como los resultados logrados por las reformas administrativas impulsadas en la década de los setenta.
29. Por su parte, los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988) y de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) pretendieron, mediante la llamada modernización administrativa, reducir, privatizar, adelgazar y desregular el papel de la administración pública y en esa medida, consagrarla como panacea para resolver los problemas del sector público. Con Miguel de la Madrid destaca la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), mientras que con Carlos Salinas de Gortari la supresión de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) muestra los dos lados de la misma moneda. Aspecto relevante en ambos gobiernos es el relativo a la privatización de las empresas públicas, que de una cifra oficial de 1,155 llega al final del régimen de Salinas en 258 entidades paraestatales.
30. Considerando lo anterior, una Reforma del Estado que no realice una reforma administrativa profunda sólo introduce, en el mejor de los casos, cambios administrativos y modificaciones en las disposiciones jurídicas, pero no en las estructuras y procesos esenciales de la administración pública. Si la Reforma del Estado, en su más pura concepción, busca modificar los límites de lo público y lo privado ¿puede la administración pública quedar fuera de este proceso?, ¿Cómo aspirar a una profunda modernización económica, política y social, si en la administración pública contamos con un aparato tradicional, autoritario, centralizado y falto de credibilidad? Estas preguntas deberán resolverse en la nueva agenda de la Reforma del Estado.

31. Nuestra propuesta fundamental es que en el país, frente a los grandes retos que le impone la globalización y el avance tecnológico mundial, así como la inadecuada distribución de la riqueza nacional, es necesario que la reforma administrativa permita propiciar un nuevo rol de la administración pública en el contexto de la Reforma del Estado, que implique: transitar de una administración pública tradicional a una moderna; de una autocrática a una democrática; de una centralizada a descentralizada; de una corrupta a una honesta; de una burocrática a una eficiente; de una sobrerregulada a una desregulada y simplificada; de una cerrada a abierta; de una privatizada a una necesaria; y de un "sistema de botín" a un Servicio Civil de Carrera. Ello permitiría que la administración pública forme parte de una nueva agenda de la reforma administrativa en la Reforma del Estado.

32. Dentro de la Reforma del Estado, la estrategia de liberalización económica y la liberalización política, debe ir aparejada a una revolución administrativa, que intente adecuar el aparato burocrático a las nuevas condiciones prevalecientes de la globalización mundial. Por tanto, Reforma del Estado sin reforma administrativa es utilizar al gobierno como causa y no como consecuencia de la crisis prevaleciente en el país.

33. Se requiere de una revolución administrativa en México, que permita gradualmente una vía hacia la *democracia administrativa*, donde el ciudadano debe ser mandante y el gobierno, mandatario. No hay Reforma del Estado sin reforma administrativa. Así, la reforma administrativa es esencial en la propia Reforma del Estado.