

CARACTERISTICAS DE LA FUNCION POLITICO- ADMINISTRATIVA DEL SERVIDOR PUBLICO Y TOMA DE DECISIONES EN PERIODO DE RESTRICCION DE RECURSOS

Ma. de los Angeles Moreno Uriegas

Introducción

Celebramos el desarrollo de este seminario sobre la gestión pública en período de restricción de recursos, como una valiosa iniciativa para el intercambio de experiencias e ideas en torno a este importante asunto de la administración.

Me es particularmente grato participar en esta sesión junto a nuestro distinguido visitante, Ghislain Théberge, viceministro adjunto en el Ministerio de Industria y Comercio de Québec, cuya formación universitaria y trayectoria pública otorgan gran relevancia a su participación.

Las reflexiones de este trabajo se inician sobre el marco de referencia histórica que dio origen a la filosofía política del Estado mexicano; luego abordan aspectos teóricos de la relación entre gobierno y administración pública, para delinear, a continuación, el perfil del servidor público que, en el contexto de nuestra realidad sociopolítica, debe tomar decisiones a nivel estratégico. En seguida, examinan las circunstancias de restricción económica actual y las características de la toma de decisiones con enfoque político-administrativo en ese contexto, para finalizar refiriéndose a las más importantes iniciativas recientes del gobierno federal que inciden en el problema objeto de estudio de este seminario.

Marco de Referencia

La organización del Estado mexicano está unida, indisolublemente, al proyecto político que se gestó en la revolución.

La expresión de protesta por la inequidad social frente al régimen porfiriano en 1910, se fue profundizando hasta constituir un cuestionamiento sustantivo, político-económico-social, a la realidad mexicana, que se proyectaría en el Congreso Constituyente en 1917.

Los nuevos principios forjados en la revolución fueron plasmados en la Constitución de 1917, que dista de ser una simple reforma de la de 1857. En efecto, si bien recoge los antecedentes republicanos y liberales que reflejaban el pensamiento predominante a mediados del siglo pasado, la Constitución de 1917 adopta además los principios de igualdad económica y social, agregando a los derechos individuales los nuevos derechos sociales. El rasgo más sobresaliente de las disposiciones constitucionales de Querétaro es que el Estado abandona el papel de mero vigilante del proceso social, para convertirse en el promotor fundamental de su mejoramiento.

Del contenido de la Constitución de 1917 diferentes artículos nos recuerdan el trascendente acervo ideológico legado por la revolución:

La educación laica; la libertad de creencias; los principios que harían posible la reforma agraria; las bases para el municipio libre; el régimen de intervención estatal a favor de los trabajadores; y el establecimiento de los elementos indispensables de justicia social.

La Constitución de 1917 recogió, entonces, en sus preceptos las aspiraciones revolucionarias del pueblo mexicano y determi-

nó la creación de instituciones destinadas a materializarlas.

La aportación más original de nuestra Carta Magna consistió, sin lugar a dudas, en la incorporación de los derechos sociales, estableciendo con ello criterios precursores en la teoría constitucional del mundo. Existe, además, otro aspecto relevante de la Constitución que incide directamente en el proyecto político de México como nación a partir de 1917. Es la facultad y la obligación que concede al Estado mexicano de intervenir y regular la economía nacional.

Hoy, en virtud de las reformas planteadas en diciembre de 1982, se fortalece el espíritu económico que reafirma la rectoría del Estado y la economía mixta, que establece un sistema de planeación democrática del desarrollo, que fija bases para el desarrollo rural integral y la consolidación de la justicia agraria, que precisa las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la función y desempeño de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Las atribuciones del Estado, según las reformas recientes, están señaladas, entre otros, en los artículos 25 y 26 que le confieren la facultad de:

- Ser rector del desarrollo nacional con objeto de garantizar que sea integral.
- Planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional basada en la participación de los diversos sectores sociales.

La Ley de Planeación, a través de la cual se reglamenta el artículo 26 de la Constitución, establece los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Pla-

neación Democrática y señala los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

La misma ley determina los órganos responsables del proceso de planeación y sienta las bases para coordinar, mediante convenios con los gobiernos locales, su participación en la planeación.

Gobierno y Administración

Nuestra constitución política es base de la estructura y de la orientación del gobierno mexicano, en el cual reside el ejercicio del poder político del Estado.

El gobierno es, en esencia, una organización predominantemente política, cuya finalidad última es atender los problemas generales de la sociedad.

En nuestro régimen republicano y representativo, el gobierno comprende los tres poderes públicos, aunque frecuentemente se le identifique sólo con el ejecutivo. Este último, en cambio sí se identifica, fundamentalmente, con la administración pública.

La capacidad administrativa del gobierno deriva de su capacidad política, entendida ésta como la aptitud y competencia para señalar directrices que conduzcan a objetivos considerados socialmente válidos, en un momento dado.

De esta manera, la capacidad administrativa puede plantearse como el potencial institucional y operativo que permite instrumentar los objetivos socialmente aceptados y jurídicamente consignados en la constitución política del Estado.

En línea con las ideas anteriores, parece necesario delimitar el concepto de administración pública. Se afirma que "la adminis-

tración es la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines bajo un orden jurídico". También se señala que "la función administrativa es la función concreta, práctica, desarrollada por el Estado para la inmediata obtención de su cometido. Es un hacer efectivo, mientras que la legislación y la justicia son actividades exclusivamente jurídicas". Asimismo, se asienta que "la administración, en sentido amplio, a diferencia de la Constitución, viene a ser la actividad que el Estado desarrolla para la realización de sus fines esenciales. Así como la Constitución representa en el Estado el elemento estable, permanente; en la administración, por el contrario, se nos manifiesta el Estado en actividad".

De acuerdo con estas definiciones, los elementos fundamentales de la administración pública son la actividad y la intervención del Estado para la obtención inmediata de determinados resultados sociales.

La administración pública mexicana es, en esencia, el conjunto de órganos que participa y ejerce poder público, derivado del poder ejecutivo, cuyo ejercicio radica constitucionalmente en el presidente de la república.

El universo estructural de la administración pública está así integrado por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República, las entidades descentralizadas y las empresas de participación estatal.

Es conveniente destacar que las facultades y atribuciones de la administración pública pertenecen, originalmente, al titular del poder ejecutivo y su ejercicio corresponde a los diversos órganos, de conformidad con un amplio sistema de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos. Esas facultades y atribuciones,

explícitamente asentadas en el contexto jurídico vigente, y aún la práctica de las discrecionales, tienen, obviamente, como marco indiscutible la Constitución.

La administración pública mexicana es, primordialmente, una estructura de naturaleza política. El ser receptora de las demandas sociales obliga a los servidores públicos con responsabilidad decisoria que la conforman, a una actividad que trasciende el campo de las decisiones puramente técnicas, y conduce al ámbito del diseño e instrumentación de políticas.

Perfil del Servidor Público

En este contexto, el servidor público tomador de decisiones, debe ser, en primer término, un ciudadano comprometido con el proyecto político de la nación mexicana.

Los principios permanentes de este proyecto son: el nacionalismo, la libertad y la justicia, la democracia como sistema de vida, el pluralismo político, la economía mixta, la rectoría del Estado y las libertades económicas, las libertades individuales y los derechos sociales, la soberanía y la convivencia pacífica en el ámbito internacional.

La adhesión resuelta a estos principios debe constituir la motivación sustantiva de la conducta del servidor público. La naturaleza de tal compromiso elimina cualquier dicotomía entre función política y función administrativa en el cumplimiento de la responsabilidad que toca al servidor público.

Es imposible, a nuestro juicio, separar en dos partes distintas la responsabilidad pública del servidor que debe adoptar decisiones. No es factible suponer la realización de acciones técnico-administrativas políticamente neutras, o bien de acciones políticas carentes de autoridad administrativa.

En todo sistema político, la actividad de gobierno incluye, efectivamente, dos órdenes de acción, política y administrativa, que se diferencian y se asocian en distintos grados. La acción política se sitúa al nivel de la formulación de las decisiones que interesan a la sociedad en su conjunto y a sus principales divisiones y componentes. La acción administrativa se ubica al nivel de la aplicación de las decisiones tomadas sobre asuntos públicos.

Por ello, la actuación de los servidores públicos involucrados en la toma de decisiones tiene un carácter político-administrativo y les exige ser congruentes con los principios del proyecto nacional.

Otro rasgo fundamental del servidor público debe ser su responsabilidad, entendida ésta como la máxima identificación del ciudadano con su comunidad. Una de las características más importantes de una democracia es que sus instituciones sean responsables frente a la colectividad. La democracia es el principio por el cual la soberanía supervisa el comportamiento de sus instituciones y servidores. Responder cabalmente a ese principio es consecuencia lógica del compromiso político de todo servidor público.

La honestidad, la eficiencia y sobre todo la eficacia se insertan necesariamente en el perfil del servidor público. Ello, guarda relevancia particularmente en países como México, donde los recursos son escasos y las demandas de la sociedad son múltiples.

En tal sentido, el servidor público adopta y aplica decisiones para responder a dichas demandas, a través del diseño e instrumentación de políticas y ejecución de acciones. Todo ello, con base en criterios de beneficio social y fundamentos técnicos racionales.

De esta manera, la gestión del servidor público, tomador de decisiones, debe contribuir a transformar la realidad social, encauzándola conforme a la voluntad popular.

Adquiere singular significación para dicho servidor público la actual orientación del gobierno respecto a la renovación moral. Esta es una responsabilidad real que tiene todo mexicano frente al bien general de la nación. Es, en esencia, una actitud por la cual cada individuo y cada grupo social reconoce que la nación es, por definición, una empresa ética. La renovación moral, como principio director básico, impone especialmente a quienes son depositarios de una responsabilidad pública, el deber insoslayable de subordinar el interés particular al superior interés nacional.

El presidente de México, en su primer informe de gobierno, subrayó: "La renovación moral es otro gran cambio cualitativo. Anteponer el interés nacional al personal o de grupo, ajustar nuestra conducta a los valores de la república y al derecho, es tarea que nos compete a todos. A ello tienden los nuevos sistemas de control de gestión en la administración pública, las reformas del derecho y la administración de justicia, la moralización y profesionalización de los cuerpos policiacos y un severo marco legal y administrativo de los servidores públicos".

La Crisis y las Restricciones Actuales

En los últimos años, el país ha atravesado por la crisis más grave de su historia reciente. Las razones, vinculadas con aspectos estructurales y coyunturales del comportamiento económico y asociadas con elementos tanto internos como del contexto internacional, han sido ampliamente explicadas y discutidas en otros foros.

Para enfrenar esta situación, recuperar el crecimiento econó-

mico y avanzar hacia el desarrollo integral, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 postula y se centra en dos estrategias fundamentales:

- La reordenación económica, orientada a vencer la crisis y fortalecer el aparato económico a corto plazo; y
- La de cambio estructural, que impulsa a las transformaciones profundas que exige el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

La aplicación de estas estrategias se ha planteado en forma simultánea y no en secuencia temporal, a lo largo de los seis años de gobierno. Ello, permitirá al país reorientar los rumbos del desarrollo y alcanzar, sin interrupción, etapas cada vez más altas en ese proceso.

Las acciones de reordenación económica, como lo establece el plan, se orientan a combatir la inflación, la inestabilidad cambiaria y la escasez de divisas, a proteger el empleo, el abasto de bienes básicos y la planta productiva, al mismo tiempo que a recuperar las bases para un desarrollo justo y sostenido. Con estos propósitos, se plantean en el Programa Inmediato de Reordenación Económica los diez puntos básicos para enfrentar a fondo la crisis:

1. Disminución del crecimiento del gasto público
2. Protección al empleo
3. Continuación de las obras en proceso con un criterio estricto de selectividad
4. Reforzamiento de las normas que aseguren disciplina ade-

cuada, programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público autorizado

5. Protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo
6. Aumento de los ingresos públicos para frenar el crecimiento del déficit y el consecuente aumento desproporcionado de la deuda
7. Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional.
8. Reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado
9. Reestructuración de la administración pública federal para que actúe con eficacia y agilidad y sujetar el aparato público a la previsión, el orden y la más estricta responsabilidad de los funcionarios
10. Actuar bajo el principio de rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta que consagra la Constitución General de la República.

El examen de estos lineamientos nos permite caracterizar la política económica del gobierno, de la siguiente forma:

- A) Se basa en un reconocimiento veraz y sin rodeos sobre la gravedad de los problemas económicos enfrentados y sus consecuencias de deterioro social;
- B) Se orienta, de manera decidida, sin titubeos y sin vacila-

ciones a combatir sus causas de fondo, con lo cual avanza en las acciones que ya contribuyen al cambio estructural;

- C) Concede un énfasis fundamental a la protección selectiva de la planta productiva, que sustentará una más rápida recuperación del crecimiento bajo la orientación deseada; y
- D) Asigna prioridades que se traducen en programas, acciones y recursos, para sostener, al máximo posible, los niveles de empleo y los de consumo básico de la población.

Uno de los resultados, que ya pueden apreciarse, de la aplicación de la política seguida por el gobierno de la república es el abatimiento de las presiones inflacionarias. Se reconoce que la inflación todavía es alta, pero también es un hecho que la tasa de crecimiento mensual es cada vez menor. Esto ha permitido avanzar también en el control del mercado cambiario, y evitar movimientos bruscos del tipo de cambio.

No hay duda de que frenar la inflación constituye uno de los mejores medios para proteger el poder adquisitivo de las mayorías, especialmente de los grupos más pobres. Significa, asimismo, alentar el ahorro y encauzar los recursos de manera más racional.

Parte de las medidas para ajustar la demanda a las posibilidades de respuesta del aparato productivo y a la capacidad de financiamiento sano, han implicado contener el aumento de los salarios nominales y del gasto público. Pero, ello se ha hecho bajo criterios selectivos y diferenciales, procurando proteger los ingresos reales y buscando que los cortes afecten al mínimo los programas de beneficio social más amplio.

En el mismo sentido, y de manera complementaria, se ha actuado para alentar la oferta, subrayando la importancia de los

bienes básicos. Así, se han adoptado programas y ejecutado acciones tendientes a evitar el cierre de empresas y, con ello, una disminución de fuentes de trabajo y una caída mayor en la producción; se han establecido proyectos emergentes de empleo que han beneficiado particularmente a zonas urbanas y rurales con problemas críticos; se ha destinado una mayor proporción del gasto público hacia las actividades de más ágil respuesta en la creación de empleos y, asimismo, se ha hecho un sustancial esfuerzo para reorientar el presupuesto de tal forma que se mantenga, y aún se mejore, la atención a las indiscutibles prioridades sociales de alimentación, salud, educación y seguridad.

De esta manera, las acciones realizadas en un lapso inmediato, y sus resultados en el corto plazo, se eslabonan y conforman un proceso congruente con los objetivos del cambio estructural.

Restricción Presupuestal y Toma de Decisiones

Desde el punto de vista teórico de la toma de decisiones, es posible concebir la acción administrativa como un proceso realizado en tres niveles jerárquicos distintos, con sus propias características y problemas específicos: el estratégico, el directivo y el operacional.

- Nivel estratégico, es el que tiene por finalidad dar forma a la función-objetivo de un plan determinado, atendiendo a condiciones políticas y demandas institucionales. Formula, como su nombre lo indica, las estrategias que serán adoptadas por los niveles jerárquicos inferiores.
- Nivel directivo, es el que tiene por objeto orientar el control a nivel operacional y corresponde a la acción ejecutiva en la aplicación de variables para optimizar la función-objetivo.

— Nivel operacional, es el ámbito donde se realizan las actividades concretas para lograr la función-objetivo.

En el caso de la administración pública mexicana, las funciones político-administrativas de la toma de decisiones se ubican en el nivel estratégico, que correspondería a los secretarios, subsecretarios y rangos similares, en el sector central; y los directores y subdirectores generales, en el sector paraestatal.

Corresponde en ese nivel, adoptar, concertar y convenir una amplia gama de decisiones políticas, económicas y financieras. Esta toma de decisiones está legalmente enmarcada en los principios que establece la Constitución y, en forma más específica, en los ordenamientos que regulan la actividad administrativa del Estado. En particular, el quehacer de estos servidores públicos se sitúa en el contexto de la Ley de Planeación, que establece que las dependencias y entidades de la administración pública federal quedan obligadas a sujetar sus acciones a los objetivos, estrategias y lineamientos que establece el Plan Nacional de Desarrollo.

Lo anterior, se destaca en virtud de que se considera a la planeación como un instrumento de racionalidad que permite alcanzar efectivamente los objetivos, democráticamente seleccionados, en el tiempo propuesto y con los recursos disponibles. En otras palabras, la planeación es un mecanismo que contribuye a garantizar que la acción pública sea una respuesta real y oportuna a las necesidades sociales captadas a través de la consulta popular permanente.

Hoy, las restricciones de recursos imponen un matiz a la gestión pública. Este hecho otorga a la toma de decisiones un sentido extremadamente crítico. Tomar decisiones es elegir entre alternativas, es seleccionar un curso de acción entre dos o más que sean opcionales; es el acuerdo entre lo que se desea en un

sentido ideal y lo que en realidad puede hacerse. Sobre todo en esta época, en la situación que vive el país, se requiere de un esfuerzo extraordinario de eficiencia, eficacia y productividad en cada decisión que se adopta. La conciencia de que no es posible satisfacer de manera ideal exigencias y demandas, necesariamente debe compensarse con la convicción de servicio responsable, y con la adopción de decisiones realistas y racionales.

Las restricciones presupuestales obligan a que en la toma de decisiones se consideren los siguientes aspectos:

- Redefinición y rejerarquización de las prioridades del desarrollo, con base en las necesidades reales captadas en un ejercicio de consulta democrática.
- Orientación del gasto público para fortalecer los programas de bienestar, cuidando que los efectos de las restricciones sean mínimos en términos del costo social.
- Perfeccionamiento en el uso de programas operativos seleccionados como instrumentos básicos de gestión presupuestal.
- Aplicación de disciplina estricta y de un mejor control del ejercicio del gasto público, vigilando la eficiencia y la honestidad en su manejo.
- Mejoramiento de los sistemas de seguimiento y evaluación para garantizar la efectiva consecución de objetivos y la óptima aplicación de recursos conforme a los programas.

Estos criterios eminentemente prácticos, han permitido que los servidores públicos encaucen sus decisiones ante la crisis con una visión político-técnica de racionalidad y bienestar, y no con medidas tradicionales de estabilización.

Con ello, se ha logrado que las fórmulas de austeridad no se apliquen brusca e indiscriminadamente, sino con un enfoque social que busca proteger el consumo básico de las mayorías, sostener al máximo su nivel de ingreso, evitar la cancelación masiva de fuentes de ocupación, así como mantener y reforzar la atención a los requerimientos de educación, alimentación y salud.

Por otro lado, desde el inicio de la presente administración, con la reestructuración de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se ha dado cumplimiento a las disposiciones de mejorar el proceso de planeación democrática y asegurar la vinculación de planes y programas con la asignación de recursos. Se creó un órgano integrador de la consulta popular, de la participación social y de las tareas de planeación; se concentraron bajo un solo mando las actividades de programación y presupuestación; se estableció un área de apoyo al desarrollo regional; y se creó otra para el control financiero, la contabilidad y la normatividad.

De esta manera, se ha dado mayor fluidez y coherencia a las decisiones de gasto de la administración pública.

Por otra parte, en la toma de decisiones en circunstancias de escasez de recursos han concurrido, en el caso de México, orientaciones e iniciativas para perfeccionar los mecanismos de control, y a la vez hacer más expedito el sistema administrativo.

Respecto de lo primero, cabe destacar la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que nace como instrumento para consolidar y ampliar un sistema de control interno integral, en el seno de la administración federal.

El sistema de control pretende mejorar las decisiones de política económica y social, promover mayor eficiencia en la admi-

nistración y prevenir conductas deshonestas o uso indebido de recursos de la nación.

Se debe resaltar que la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación no releva a dependencias y entidades de responsabilidad en cuanto al control y supervisión de sus propias áreas que manejan recursos económicos del Estado. A ella, le corresponde establecer la regulación que asegure el funcionamiento de los sistemas de control y que, de manera uniforme, cubra con exactitud y oportunidad la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la administración pública federal.

En concordancia con la tesis de renovación moral de la sociedad y bajo el principio de que ésta debe ser encabezada por la administración pública, se modificó el Título IV de la Constitución que establece las bases de las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, disponiendo con mayor rigor las normas de su conducta, sus responsabilidades políticas, administrativas y penales y los procedimientos para hacerlas efectivas.

En relación con la necesidad de perfeccionar la administración y vincular, en forma más ágil y oportuna, la toma de decisiones con las necesidades sociales, la descentralización de la vida nacional constituye una acción fundamental, para el cambio estructural.

Tal descentralización, inspirada en la tradición federalista de nuestro país, se impulsa en la actualidad de manera decisiva. Fortalecer a los municipios y a las entidades federativas, implica una descentralización creciente de la administración pública, lo cual significa también, una transferencia en la toma de decisiones.

La descentralización se ubica en varios planos fundamentales. En el político, en cuanto a redistribución de competencias y creciente participación de la comunidad en las decisiones de gobierno. En el económico y en el social, por lo que hace a la adecuación de las actividades productivas con los propósitos de desarrollo y a la inducción de procesos para que las entidades públicas y privadas operen con criterios de eficiencia creciente. Asimismo, por lo que se refiere a la localización menos concentrada de la actividad económica y a la dotación más equitativa de la infraestructura y los servicios en las diferentes regiones del país.

En directa relación con el proceso de descentralización administrativa se cumple ahora en México con un programa de simplificación administrativa destinado a reactivar, fomentar e impulsar la actividad económica y social del país, democratizar la vida nacional, alcanzar mayores niveles de productividad, eficacia y eficiencia en la gestión pública, y eliminar factores que propician conductas inconvenientes al interés público.

El acuerdo que ordena la simplificación administrativa establece que las entidades y dependencias deberán realizar acciones concretas y específicas tendientes a reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites de la administración pública. Así, en este momento, se impulsan acciones que permitan simplificar las estructuras y el funcionamiento administrativo para eliminar instancias y niveles innecesarios.

Sin embargo, todas las iniciativas y acciones realizadas no evitan que la toma de decisiones tenga que darse en un difícil marco de restricciones objetivas, que afectan las connotaciones ideales que deseáramos para nuestra realidad.

La situación actual nos exige, más que en cualquier otra circunstancia, adoptar decisiones firmes, bajo una estricta

selección de prioridades. Ello, implica una serie de sacrificios para poder avanzar. Pero, significa también que los ajustes se asuman protegiendo al máximo el nivel de vida de las clases populares.

Todo ello, constituye un desafío. Enfrentarlo con serenidad e imaginación, procurando opciones realistas y eficientes, inspiradas en el superior interés nacional es la tarea ineludible de los servidores públicos.