

LAS NUEVAS FORMAS DE GESTION EN PERIODO DE RESTRICCION DE RECURSOS

Gloria Brasdefer

Agradezco a las autoridades del Instituto Nacional de Administración Pública, haberme invitado a participar en este seminario internacional en donde, conjuntamente con los representantes de la Escuela Nacional de Administración Pública de Québec, Canadá, se analizarán y discutirán las nuevas formas de gestión en período de restricción de recursos.

Me referiré a determinados aspectos de la gestión pública en nuestro país y destacaré lo recientemente hecho, especialmente aquellas medidas que el gobierno ha debido instrumentar para hacer eficiente el ejercicio del gasto público como instrumento fundamental del desarrollo.

Sabemos que aun cuando la disponibilidad y eficiencia de los servicios administrativos no pueden por sí resolver los problemas estructurales de un país, como son la educación, salud, empleo, alimentación, sí influyen en gran medida sobre la calidad y el efecto de las actividades nacionales en el desarrollo económico y social y, por consiguiente, en el bienestar de la población.

México durante los últimos años ha enfrentado una seria crisis económica; para combatirla, el gobierno ha realizado un gran esfuerzo, ordenado y racional, para normar el quehacer público y orientar las acciones de los sectores público, social y privado, en un sistema de economía mixta del que han resul-

tado responsabilidades y funciones específicas para cada uno de ellos, en un marco de armonía y solidaridad.

Nuestra política económica se ha enfocado a lograr correcciones de gran magnitud en los desequilibrios generales de la economía; se han impulsado las transformaciones estructurales y fincado el crecimiento sobre bases realistas orientadas a conservar y fortalecer las instituciones democráticas.

La planeación del desarrollo no se ha realizado en forma centralizada; nuestro sistema jurídico y político lo impide. El gobierno, al conducirse democráticamente, reconoce que para cumplir las metas de nuestro desarrollo económico y social, es indispensable la participación responsable de los sectores público, social y privado. Por esta razón, la planeación democrática se planteó como un instrumento por medio del cual las demás orientaciones básicas encontrarían cauce para su materialización y ha permitido, además, examinar el estado en que se encontraba el país, precisar lo que falta por hacer, —que es mucho—, realizar un recuento de los medios y recursos disponibles e integrarlos en un plan nacional.

Las reformas constitucionales promovidas por el ejecutivo federal, así como la expedición de la Ley de Planeación, constituyen las bases jurídicas para el establecimiento de la planeación como un sistema.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática comprende tres instancias en la administración pública federal. En el nivel global, participan como una responsabilidad normativa de integración y control las secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y la de la Contraloría General de la Federación.

En el nivel sectorial, se integran las dependencias que coordi-

narán un sector administrativo, con la responsabilidad de elaborar sus respectivos programas sectoriales, mismos que se sujetan a las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, emanando de la consulta democrática; en el mismo nivel y tratándose de actividades que involucren a varias secretarías, los programas correspondientes son formulados y coordinados por comisiones que al efecto establezca el ejecutivo; vgr. entre otras, la Comisión Nacional de Alimentación, el Gabinete Agropecuario.

En el nivel institucional, corresponde a las entidades paraestatales elaborar sus respectivos programas, de acuerdo a las previsiones contenidas en el plan, que es el instrumento rector y, en el programa sectorial correspondiente.

La planeación estratégica debe efectuarse sobre una base permanente, a fin de que pueda adaptarse a condiciones variables y aprovechar las oportunidades que se presenten.

En un período de crisis como el que se vive, una de las principales tareas es extender el alcance de la planeación, para que comprenda tanto las cuestiones económicas como las sociales; de manera análoga, el sistema de planeación debe abarcar varios sectores y diferentes niveles de gobierno. Al respecto, son ilustrativos de esta situación los diferentes programas —como el de descentralización— que está instrumentando el gobierno federal.

Por otra parte, la limitación de recursos, incluida la capacidad de gestión administrativa, exigirá concentración de esfuerzos en las prioridades y objetivos estratégicos seleccionados.

La ejecución de las políticas y programas de desarrollo suele requerir de otras medidas concomitantes: entre otras, la creación de instituciones, la descentralización administrativa y el mejoramiento del personal público.

En México, las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cumplieron el propósito de hacer las adecuaciones que se consideraron necesarias al aparato administrativo del ejecutivo federal, especialmente para redistribuir áreas de competencia de algunas dependencias, con el fin de poder desarrollar con mayor agilidad y eficacia el programa de gobierno; se creó una nueva secretaría —la de la Contraloría General de la Federación—, con objeto de estructurar el sistema de control de la administración pública y llevar a cabo el proyecto de renovación moral, especialmente de los servidores públicos.

Asimismo y como parte muy importante de la gestión gubernamental, se incorporó a la Secretaría de Gobernación la facultad de conducir la política gubernamental de comunicación social, así como coordinar los programas de comunicación de las dependencias del ejecutivo federal, aspecto, éste, muy importante.

Otra dimensión, para un país como México —y me atrevería a decir, también como Canadá—, es la geográfica. La gestión pública y el territorio, son conceptos que han ido adquiriendo importancia particular y se han reconocido por diferentes instituciones a nivel internacional.

En un país federal, como el nuestro, las cuestiones más importantes son la claridad en la distribución de poderes y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno, la participación efectiva de los mismos en el proceso de desarrollo, la coordinación de actividades en un nivel determinado y la dimensión territorial necesaria para abordar eficazmente los problemas del desarrollo.

Muchos de los nuevos problemas a que se enfrenta la administración pública de un país organizado federalmente, se origi-

nan en el nivel estatal y municipal. Por ello, la descentralización de la vida nacional ha sido uno de los principales reclamos de la población.

El gobierno actual asumió la responsabilidad de iniciar las reformas estructurales que permitirán al país modificar esas tendencias. Así se reformó el artículo 115 constitucional, el cual representa la reforma política del municipio al fortalecer sus atribuciones, propender a la elevación de sus ingresos y consolidar la participación democrática de la sociedad. Al mismo tiempo, se incorporaron a la Constitución los principios normativos del desarrollo económico y social, contenidos en los artículos 25, 26, 27 y 28 que facultan —artículo 26— al ejecutivo federal a que, dentro del Sistema Nacional de Planeación, se coordine mediante convenios con las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares acciones para el cumplimiento de los propósitos del desarrollo.

Estas reformas jurídicas han propiciado el establecimiento de nuevos instrumentos de coordinación que fortalecen la participación de los estados y permiten realizar, en forma ordenada, los procesos de descentralización.

Se ha ampliado el convenio único de desarrollo, introduciendo artículos específicos para cada entidad federativa y lograr así una creciente coordinación de las prioridades estatales con las de los sectores administrativos.

Entre otras medidas que se han adoptado, subrayo la creación de los comités regionales de asuntos financieros, para conocer y resolver, en las localidades, los problemas relacionados con la prestación de los servicios de banca y crédito y de los fondos de fomento, coordinándose el sector financiero con los gobiernos de las entidades federativas; la celebración de acuerdos de coor-

dinación, de promoción y gestión, para el establecimiento de los sistemas estatales de control; cambios en los procedimientos del ejercicio de las inversiones, el crédito y el fortalecimiento de la intervención de las entidades federativas en el sistema de participaciones, lo que les ha permitido aumentar sus ingresos a un ritmo mayor que cualquier sector de la administración pública federal, sin tener que soportar las cargas de los intereses de la deuda pública externa e interna.

Asimismo, cada día de manera más enfática se definen en los estados de la federación las prioridades de inversión, no sólo regionales, sino también de los programas normales, depurándose los sistemas para que se incremente la capacidad de formulación de proyectos y ejecución de los mismos, por los gobiernos locales.

Como se aprecia, de lo hasta aquí dicho, la gestión del Estado cuenta con un claro proceso de fortalecimiento de los estados de la federación y de los municipios.

Por otra parte y en cumplimiento del Decreto de Descentralización de la Administración Pública Federal, expedido por el ejecutivo federal el 18 de junio de 1984, se elaboró el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal.

Esta es una acción relevante dentro del marco de la planeación y la descentralización de la vida nacional, que crea condiciones para asegurar que la asignación de los escasos recursos con que cuenta la sociedad y su correspondiente traducción a prioridades de inversión, se apoye en esquemas de toma de decisiones y modos de operación descentralizados.

La estrategia que plantea el programa de descentralización se

propone ajustar las estructuras e instrumentos de las dependencias, para aumentar la eficacia de las acciones y de las políticas públicas, canalizar con mayor agilidad las demandas de la sociedad, mejorar la calidad y oportunidad en las respuestas de las instituciones y crear bases más realistas para el desarrollo nacional.

La estrategia adoptada por nuestro país, incorpora diversas modalidades de acción: reubicación de oficinas actualmente localizadas en la Ciudad de México, para vincularlas más estrechamente al desarrollo de las regiones; transferencia de entidades paraestatales administradas por el gobierno federal, hacia los gobiernos estatales, con el propósito de que tales entidades se conviertan en instrumentos de apoyo para el desarrollo integral de los estados; ejecución y operación de programas de desarrollo cuya responsabilidad se transfiere a los gobiernos estatales por medio del convenio único de desarrollo, con el propósito de fortalecer progresivamente la capacidad técnica y administrativa de los gobiernos locales y lograr la participación directa de los sectores social y privado en el programa. Con lo anterior, se buscan mecanismos más ágiles de gestión administrativa.

Al mismo tiempo, el programa de descentralización prevé formas de desconcentración administrativa, que tienden a modificar la forma de operar de la administración pública federal.

Junto con la planeación y la descentralización, coexiste una importante forma de gestión pública: me refiero a las empresas del Estado.

La razón de ser y la organización de las empresas públicas son, en muchos casos, reflejo de los sistemas y principios políticos vigentes en un país.

En México, las empresas del Estado constituyen un importante instrumento para el logro de los objetivos nacionales. Su presencia en el aparato productivo y distributivo, responde —y es muy importante destacarlo en la actualidad— al mandato constitucional que reserva a la nación la intervención en sectores estratégicos de la economía, o bien, el apoyo, complemento o promoción de las demás actividades del desarrollo nacional.

La empresa pública constituye, en México, la base material con que cuenta el Estado para regular e impulsar la actividad económica y social de todos los sectores.

En el aspecto administrativo, se ha hecho evidente la necesidad de establecer las bases para superar los importantes problemas de coordinación entre la política económica general y la sectorial, en sus relaciones con las empresas públicas. A ello tienden los acuerdos, de mayo y octubre de 1983, que definen la participación de las dependencias globalizadoras, las coordinadoras de sector y las entidades de la administración pública paraestatal, así como el reforzamiento de los sistemas de operación de los consejos de administración respectivos.

De tal manera, se ha planteado la necesidad de establecer en las empresas públicas, programas de reestructuración y modernización que con carácter obligatorio, asignan las metas a lograr en la elevación de la producción y de la productividad, en la reducción de recursos externos necesarios para su operación y en el aprovechamiento óptimo de su capacidad instalada, dentro del marco general de una mayor productividad.

Para el logro de una mayor eficiencia en la operación de las empresas públicas, se incrementará la productividad gerencial y la de los trabajadores y se perseguirá un uso más racional de los recursos físicos y financieros, tratando de que se utilicen

en mayor medida los recursos propios de las entidades paraestatales.

En este punto debemos hacer algunas reflexiones sobre la modernización administrativa y así poder llegar, al término de la sesión, al establecimiento de algunas consideraciones básicas.

De este modo, es necesario señalar que la modernización administrativa permite describir con mayor propiedad la clase de cambio que los países desean para sus sistemas administrativos, puesto que por modernización administrativa se entiende: "El proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas y sociales y comportamientos que les permitan alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada".

Así, la modernización consiste en un proceso de creación y transformación institucional por medio del cual la administración pública eleva su desempeño para hacer frente a las demandas que sobre ella inciden.

En México, se ha hecho indispensable acelerar el cambio de las estructuras administrativas tradicionales, con objeto de adaptarlas a las enormes transformaciones que experimenta el país; adecuarlas a las nuevas necesidades surgidas del papel cada vez más importante del Estado en el desarrollo y plantearse claramente qué tipo de administración pública se requiere.

Por lo anterior, al nivel más alto de decisión gubernamental se ha señalado la necesidad de modernizar la administración pública mexicana. El esfuerzo de modernización administrativa se ha emprendido con la finalidad de perfeccionar la capacidad del Estado, para estar en aptitud de cumplir con la mayor eficacia y eficiencia la amplia gama de responsabilidades que la ley fundamental y las disposiciones secundarias le asignan.

Es en ese contexto donde se puede ubicar el Programa de Simplificación Administrativa del Gobierno Federal. Este programa persigue, entre otras finalidades: simplificar y transparentar los trámites burocráticos para convertir a los demandantes de los servicios en vigilantes permanentes de los procesos administrativos; describir en forma clara y precisa y difundir de manera amplia, oportuna y accesible, los principales procedimientos y, de manera más general, prestar directa y ágilmente los servicios al público.

Por otra parte, se ha alentado continuamente el establecimiento de un sistema de servicio civil, que auspicia el mejoramiento de quienes sirven a la sociedad con honestidad y vocación de servicio público y que reconoce el mérito de cada servidor público.

En este contexto de cambio, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ha instrumentado el Sistema Nacional de Control, Fiscalización y Evaluación, que persigue el uso racional y transparente de los recursos que maneja la administración pública; este sistema de control interno del ejecutivo federal, facilita al Poder Legislativo las tareas de evaluación, control y vigilancia, del manejo de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

La aparición en la administración pública contemporánea de una multiplicidad de actividades —comerciales, industriales, económicas, sociales—, como parte del papel del Estado en el desarrollo nacional, requieren de una nueva capacidad de gestión pública.

Aunque la administración gubernamental funciona en marcos jurídicos determinados, existe un margen considerable para el uso de técnicas modernas de gestión, a fin de aumentar la capacidad administrativa pública. Técnicas como la investigación de

operaciones, análisis de sistemas, análisis costo-beneficio, aportes de las ciencias del comportamiento a las organizaciones, entre otras, actualmente se aplican en las dependencias y entidades de la administración pública mexicana. Queremos subrayar que varias de las técnicas modernas de gestión administrativa, se basan en el uso intensivo de computadoras y que de acuerdo con la experiencia nacional, es necesario evitar el uso indiscriminado de esos instrumentos como signos de prestigio.

Como observadores y participantes del proceso de cambio acelerado de hoy día, es conveniente hacer unas reflexiones sobre la evolución de la gestión pública en los próximos años:

1o. En el nivel central de la administración, se incrementará la planeación, la programación y el control.

Dentro de la planeación, en una economía nacional en rápida transformación, se hará necesario perfeccionar las técnicas de previsión y prospección; se tratará, particularmente, de "reducir la incertidumbre" del futuro a corto plazo e insertar las decisiones administrativas en un enfoque prospectivo de largo plazo; esto es manifiesto particularmente en un período de crisis como del que estamos tratando de salir.

La acción a corto plazo del gobierno, requerirá de una mayor libertad; en principio, el conflicto estructural plan-presupuesto se ha resuelto en México con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la cual la ley le ha conferido las dos atribuciones.

Una de las actividades más importantes en el futuro próximo, consistirá en perfeccionar los métodos de trabajo de las dependencias y entidades de la administración pública, para que su programación y presupuestación se realicen apegados a lo dispuesto por el Plan Nacional de Desarrollo.

2o. El control se perfeccionará para asegurar el cumplimiento de los programas.

El control de las dependencias globalizadoras, las coordinadoras de sector y las entidades de la administración paraestatal, se hará en torno a un acuerdo sobre indicadores de gestión.

La función de control, como corolario de la planeación y la programación, seguirá siendo responsabilidad del nivel central.

3o. Bajo la descentralización y la desconcentración, se buscará acercar el nivel de decisión al de ejecución y evitar así una larga serie de disfunciones administrativas.

Se trata, particularmente, de permitir la participación de los ciudadanos en la decisión. Una amplia consulta popular, como la que se ha efectuado en el país, permite evitar las desviaciones tecnocráticas de la planeación.

La multiplicación, en consecuencia, de los centros de decisión, facilitará la comunicación con los ciudadanos; el diálogo entre la administración y los administrados se hará más fácil y real cuando los responsables estén cerca de las necesidades de la población.

La descentralización de las decisiones al nivel estatal y municipal, será una forma de gestión de los asuntos públicos con amplias perspectivas de mejoramiento, en un país como el nuestro.

Por otra parte, la descentralización funcional —relativa a las entidades paraestatales— se verá impactada por problemas de coordinación y gestión, resultado de la multiplicación de esos entes durante los últimos años. Aquí, como en ningún otro sector, se tratará de administrar mejor.

4o. Sin embargo, el principal aspecto no concierne a las estructuras de organización, sino a los hombres mismos. El papel del administrador público no se hará más simple en el futuro, sino que será aún más difícil. Las organizaciones estarán caracterizadas por una mayor incertidumbre del medio en que se desenvuelven y una creciente complejidad en su estructura y funcionamiento. La gestión pública involucrará un uso más efectivo del conocimiento. El período de obsolescencia de los conocimientos del servidor público será más corto, tal como sucede con los científicos y técnicos.

La sociedad hará crecientes demandas para un desempeño efectivo en una amplia variedad de casos. La gestión pública deberá aceptar la complejidad de la incertidumbre y tratará de establecer un equilibrio dinámico entre muchas fuerzas; se debe vivir y aprender a manejar un ambiente en constante cambio y con numerosas restricciones.

Sin embargo, a pesar de las crecientes dificultades del trabajo administrativo público, éste ofrecerá más oportunidades para la auto-realización que en el pasado. Las organizaciones complejas del futuro serán vitales en la satisfacción de las necesidades de la sociedad y los administradores públicos tendremos funciones cada vez de mayor importancia.

La gestión de los asuntos públicos requiere y exigirá grandes retos para quienes sigan actuando en la administración pública, pero también ofrecerá grandes satisfacciones para quienes cuenten con un alto grado de tolerancia a la ambigüedad y mayor capacidad e inteligencia, para afrontar asuntos complejos en situaciones inciertas y dinámicas.