

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO

ALEJANDRO CARRILLO CASTRO
ANDRÉS CASO

CONCEPTO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

El gobierno mexicano, particularmente en el último lustro, ha incorporado en su orden del día la necesidad y la conveniencia de emprender una reforma administrativa sistemática y a fondo, como medio indispensable para incrementar la eficacia y la eficiencia del sector público, en la búsqueda de un mejor cumplimiento de todos los fines legalmente atribuidos al Estado, tanto de aquellos que son consustanciales a su propia existencia, como de los que la coyuntura política le vaya demandando.

Debemos confesar que al emprender este esfuerzo, hemos sido afortunados, ya que tuvimos oportunidad de contar con las aleccionadoras experiencias de muchos otros países, particularmente latinoamericanos, que, habiéndonos antecedido en la búsqueda de objetivos, programas, medios, estrategias y tácticas de reforma administrativa, habían recorrido ya un largo trecho en este campo, mismo que nosotros pudimos aprovechar al programar nuestras acciones de reforma.

Fue así que aprendimos, con Brasil y Venezuela, que por sólida que sea una unidad central encargada de la promoción y planeación de la reforma, se requiere asimismo reproducir este esfuerzo en los distintos niveles sectoriales e institucionales en que se desagrega el sector público, buscando comprometer en el proceso a todos los grupos e intereses afectados por el mismo.

Con Perú, Uruguay, Costa Rica y Colombia, supimos de la conveniencia de estudiar sistemáticamente las áreas sectoriales y los procesos administrativos básicos cuyo análisis debería programarse con carácter prioritario. También con ellos y con otros países —que sería

difícil enumerar sin incurrir en omisiones— estudiamos la conveniencia de situar a los distintos organismos, que se han venido creando dentro de un mismo sector de la actividad nacional, bajo la supervisión de unidades coordinadoras de nivel ministerial.

Y a últimas fechas hemos tenido que reconocer, junto con la mayoría de los países hermanos de Latinoamérica, la necesidad de aceptar que las prioridades que resultan de los marcos teóricos que empleamos, en la práctica, son resultado, en muy buena medida, de las coyunturas de índole política, económica y técnica que se van presentando, no siempre en el orden ni en el tiempo que los técnicos juzgamos como más convenientes.

Por ello hemos llegado, como muchos de los aquí presentes, a considerar a la reforma administrativa —en sus términos más amplios— como un proceso permanente y dinámico, que se inscribe en el marco político, económico y social de un país y que no se limita a los clásicos aspectos del O y M tradicional, ni a los esfuerzos meramente eficientistas que los caracterizaron en otros tiempos.

Reconociendo esta experiencia, las autoridades públicas de México han decidido ir sumando las acciones reformadoras que se van pudiendo llevar a cabo, de una manera orgánica, y dentro de un marco previo que permita ir integrando estas acciones específicas en torno de un modelo de largo plazo, que contempla la definición del tipo y características de la administración pública que queremos conseguir en los próximos años.

No quiere esto decir que desdeñemos la utilidad que puede tener, en ocasiones, la revisión y puesta al día de los sistemas y procedimientos administrativos con que cuenta actualmente el Estado, con la idea de volverlos más eficientes o económicos; pero contemplamos también a la reforma administrativa como un esfuerzo fundamental por preparar a la administración pública para enfrentar, con visos de éxito, los problemas que desde ahora se pueden vislumbrar en su horizonte próximo y en el mediato.

Consideramos que sólo así se puede concebir a la reforma administrativa como un proceso permanente de adaptación y de cambio de las estructuras y procesos, así como de las capacidades administrativas de un Estado, para dar respuesta adecuada y oportuna a las demandas que le plantea su medio ambiente y a las coyunturas que éste tiene que enfrentar.¹

Esto lleva necesariamente a aceptar la existencia de diferencias de ritmo, intensidad y amplitud en los programas y acciones que se intentan llevar a cabo en este campo. Se podría concebir a la reforma

casi como proceso cíclico, que generalmente se inicia con un gran impulso, una etapa de gran dinamismo, seguida por un ritmo más asentado y sostenido, a medida en que va resolviendo los problemas más ingentes, institucionalizándose y enfrentándose a nuevos obstáculos que siempre se presentan en un proceso de este tipo.

Por lo mismo, la etapa de los grandes impulsos y las grandes reorganizaciones de fondo no podría ser permanente, bien porque se llegan a atenuar los estrangulamientos más evidentes o, por otra parte, porque adoptar una actitud de cambio por el cambio mismo puede llegar a poner en peligro el equilibrio básico que requiere ordinariamente toda sociedad. De ahí la conveniencia de contar, desde el inicio, no sólo con un programa de reforma, sino con la infraestructura institucional y los lineamientos de estrategia que permitan garantizar la permanencia del proceso de adaptación y revisión, así como ir acomodando la velocidad y el alcance de las reformas específicas que se requieran, aprovechando las variadas condiciones del medio político, económico, social y administrativo.

Esta concepción del proceso de reforma obliga asimismo a evitar, hasta donde sea posible, recurrir a reglamentaciones rígidas y excesivamente detalladas en las bases jurídicas que dan apoyo al proceso, ya que pueden resultar de difícil revisión posterior. Conviene por lo tanto, bajo esta hipótesis, contar con un marco jurídico inicial lo suficientemente amplio y flexible para dar base a las acciones necesarias al principio, sin inhibirlas innecesariamente con planteos rígidos que puedan después resultar inoperantes en la práctica.

De esta manera, el establecimiento de una infraestructura orgánica que permita propiciar y articular la participación y el consenso de todos los que resulten involucrados en el proceso, se puede ir llevando a cabo con mayor flexibilidad de la que permitiría un encuadramiento demasiado rígido. Esto permite asimismo ir preparando apoyos técnicos de calidad suficiente, que puedan ir incorporándose al proceso de reforma, atendiendo a las modalidades que el avance mismo del programa requiera y dando a los nuevos cuadros mayor oportunidad de participar en la programación y solución de los aspectos del programa en que habrán de intervenir.

Esta concepción facilita el establecimiento de una corresponsabilidad a todos los niveles, señalando claramente lo que a cada quien compete, tanto a nivel macro como microadministrativo (entendiendo, por este último, el ámbito interior de cada una de las dependencias gubernamentales).

Ello obliga también a contar con una estrategia de implantación que sea flexible y que no pretenda esperar a integrar todos los mecanismos que requiere una reforma a fondo, para iniciar la puesta en acción, de algunas medidas preliminares. Por el contrario, recomienda realizar desde un principio aquellas acciones que no necesiten esperar más tiempo para ponerse en marcha, buscando que se conviertan en reformas autosostenidas y que se puedan ir integrando, modularmente, al modelo convenido de antemano.

Otra ventaja que se deriva de contar con una base jurídica inicial lo suficientemente amplia y general, es que permite que el programa pueda ser considerado como una función permanente del Estado y facilita el que las autoridades gubernamentales —que necesariamente se suceden en el tiempo— puedan responsabilizarse, sin compromisos riesgosos, a intentar acciones modulares y de resultados a corto plazo —desde luego dentro del programa y el modelo básicos—, otorgando el apoyo político que este tipo de acciones reclama y que a veces no puede obtenerse fácilmente.

En México, este apoyo se ha manifestado y mantenido ya a lo largo de dos regímenes gubernamentales: se inició como programa de gobierno en 1965 y ha proseguido, con una sólida continuidad de criterios y un decidido e incrementado apoyo, bajo la dirección del actual gobierno.

Resumiendo estas ideas iniciales, podríamos decir que, si bien para efectos de su análisis, programación y operación específica, una reforma administrativa puede ser concebida como una variable independiente —lo que conduciría a contemplarla como un fin útil en sí misma—, creemos que en nuestro tiempo sólo puede tener posibilidades de realización y permanencia cuando se la vincula, como medio indispensable, para el logro de otras reformas que demanda con urgencia el medio ambiente social y político en que aquélla habrá de inscribirse.

Esto no significa negar que, en ocasiones, pudiera resultar conveniente comenzar por perfeccionar algunos aspectos puramente adjetivos de la estructura administrativa actual, sobre todo cuando se requieren efectos de demostración y se necesita ganar adeptos y apoyo político inicial. Pero conviene que esto sólo se haga cuando ya se cuente con un marco integral de referencia.

Estamos convencidos, asimismo, que una reforma administrativa siempre implica, a querer o no, costos políticos, y enfrenta por lo mismo, a quienes deciden llevarla a cabo, con diversos obstáculos y resistencias, no sólo del propio sistema administrativo sujeto a modi-

ficación sino, sobre todo, con las fuentes de poder que están interesadas en mantener dichas estructuras.

Por esta razón, consideramos que generalmente no basta —para involucrar al poder político en un programa de este tipo— la sola conveniencia de racionalizar y simplificar las acciones gubernamentales. La experiencia parece conducir a la idea de que un gobernante sólo toma la decisión de llevar a cabo una reforma administrativa a fondo, cuando el no atender las demandas por una mayor eficacia en la acción del Estado, enfrentaría un mayor costo político que aquel que implicaría comprometer parcialmente la estabilidad lograda con la estructura administrativa presente hasta ese momento. Este sería el caso, por ejemplo, de la conveniencia de preparar al Estado contemporáneo para las tareas que le permitan jugar un papel determinante en la promoción y dirección del desarrollo.

PROBLEMATICA GENERAL DE LA REALIDAD NACIONAL

Las consideraciones anteriores nos obligan, en consecuencia, a plantearnos a la reforma administrativa, no tan sólo como un problema de capacidad técnica —que es sin duda uno de sus aspectos importantes— sino básicamente como un problema de oportunidad política y de decisiones al más alto nivel de la administración pública.

En México, el actual programa de reforma administrativa auspiciado por el Ejecutivo Federal, se nutre así de varios factores que se presentan actualmente en el desarrollo político, económico y social del país. Mencionaremos a guisa de ejemplo algunos de los aspectos importantes de esta circunstancia.

Por una parte, en lo interno, se presenta la existencia de un gobierno que ha decidido revisar seriamente la política de desarrollo seguida por el país en los últimos años, misma que propició el crecimiento económico sostenido durante casi veinte años, pero que mantuvo algunas injusticias de tipo social. Se plantea por ello la interrogante de cómo convendría que estuviésemos organizados para afrontar los problemas de las próximas décadas, no sólo desde un punto de vista de eficiencia operativa sino buscando, al mismo tiempo, consolidar y ampliar su legitimidad política y social.

Intenta asimismo dar respuesta o adaptarse, por otra parte, a las nuevas condiciones de un medio ambiente social y político que presiona, en condiciones crecientes de organización, participación, toma de conciencia y capacidad de articular demandas. Y, además, intenta

adaptarse también a los actuales procesos internacionales, que, al empezar a obstaculizar la anterior expansión de la economía mexicana, generan problemas que requieren nuevas respuestas, para mantener el ritmo de desarrollo y estabilidad alcanzado.

En otros términos, y como ocurre en casi todos los países aquí representados, los logros del Estado (fundamentalmente en materia de salud y de bienestar social) traen consigo el surgimiento de nuevas demandas, para las cuales la estructura anterior no siempre ha estado, o está, bien preparada. Las respuestas que el aparato estatal intenta dar resultan, por lo general, lentas, insuficientes, o poco eficaces ante las nuevas exigencias de la economía y la sociedad.

El aumento del ingreso *per cápita* y la acumulación del ahorro interno han traído como consecuencia la amplitud del mercado interior y el crecimiento de las expectativas de consumo. Asimismo, la difícil geografía del país, aunada al incremento demográfico acelerado, dificultan un crecimiento armónico entre las distintas regiones y los diversos sectores económicos del país, de tal manera que la productividad del sector primario se va rezagando notablemente frente a la de los sectores industrial y de servicios.

Lo anterior origina, como todos sabemos, una mayor migración de las áreas rurales a las ciudades y, por ende, una demanda cada vez mayor de servicios urbanos, que no siempre pueden ser atendidos con la oportunidad y amplitud requeridas.

En el caso de México, algunos datos resultarían reveladores de los actuales desequilibrios y problemas que tiene que enfrentar el sector público. Por ejemplo:

El cambio en la estructura por edades de la población reporta que, en la actualidad, más de un 52% de los habitantes son menores de quince años de edad.

La relación urbano-rural de la población que, en 1921, registraba sólo un 31% de población urbana, ahora llega al 54%.

El crecimiento económico alcanzado no ha disminuido sensiblemente la marcada disparidad entre diversas regiones y sectores del país, lo que hace que grandes núcleos de población vivan aún marginados del progreso conseguido los últimos años.

El deterioro sostenido de las relaciones internacionales de intercambio, ha agravado la brecha que separa al país de los altamente desarrollados, aumentando peligrosamente su dependencia externa.

El proceso de sustitución de importaciones —que empieza a llegar a su límite en algunos campos—, se basó en una indiscriminada importación de tecnología, con apoyo en un proteccionismo industrial no selectivo, mismo que ha producido, entre otros efectos negativos, una creciente desocupación de la fuerza de trabajo, el desperdicio de la dotación relativa de los recursos del país y elevados costos de los bienes producidos.

Finalmente, y también como resultado de la estrategia de desarrollo seguida hasta 1970, la emergencia de una clase media en constante aumento, con más capacidad económica y por ende con mayores expectativas de consumo, que se traducen asimismo en una mayor capacidad de presión política y de movilidad social, equivalentes a las de países más desarrollados, lo cual distorsiona el perfil de prioridades que requiere la programación equilibrada de nuestro desarrollo con justicia social.

Estos son algunos de los aspectos que han dado lugar a la decisión de aumentar la eficacia y la eficiencia de la administración pública, buscando dar una respuesta más orgánica y pronta a estas nuevas demandas que, sumadas a las que aún subsisten del pasado, plantean el cuadro político que habrán de encarar los gobernantes de hoy y los del futuro próximo y mediato.

PROBLEMATICA ESPECIFICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

Si tomamos en cuenta que, al consumarse la independencia del país, en 1821, la administración pública central estaba integrada por sólo cuatro secretarías de Estado y que, en la actualidad, 152 años después, el Ejecutivo Federal cuenta con quince secretarías, cuatro departamentos administrativos, dos procuradurías de justicia (una federal y otra para la Capital de la República) y que tiene a su cargo el gobierno de dos territorios federales, podríamos decir que este crecimiento, paulatino y por desagregación, no ha sido particularmente desorbitado.²

Ello obedece, en buena medida, a que el titular del Ejecutivo no puede, en México, establecer por su cuenta nuevas unidades administrativas dentro del sector central, ya que esta función está reservada exclusivamente al órgano legislativo. Sin embargo, el Presidente de

la República sí está facultado para crear organismos descentralizados y fideicomisos así como a participar en empresas de derecho mercantil con la totalidad, la mayoría o la minoría del capital suscrito.

Por esta razón, aunada al deseo de sustraer de las rigideces de la administración central a las nuevas unidades que iba requiriendo el desarrollo del país en cumplimiento de los compromisos adquiridos en la revolución de 1910-17, los organismos del sector descentralizado y del denominado paraestatal, sobre todo a partir de 1921, se han visto sujetos a un extraordinario crecimiento, verdaderamente exponencial, que hace que la actual estructura del gobierno federal contenga más de novecientas instituciones públicas.

Es así que, conforme el Estado Mexicano ha ido asumiendo nuevas y más variadas funciones, tanto normativas como de fomento y de intervención en la vida económica y social del país —en la búsqueda del desarrollo y el bienestar equitativos—, la administración pública ha ido acumulando nuevas instituciones. Vale la pena anotar aquí que la superior capacidad administrativa y financiera de algunos de estos organismos, les ha ido confiriendo, de hecho, una mayor influencia que la que se atribuye legalmente a algunos de los organismos centralizados.

Este crecimiento por agregación y sin un programa preciso a nivel global, ha reclamado, a su vez, la constitución de diversos mecanismos de coordinación y de control que han asumido en ocasiones la forma de comités, comisiones, consejos e incluso Secretarías de Estado. Es precisamente a la más reciente de éstas, la de la Presidencia, a la que ha sido encomendada la tarea de promover la reforma administrativa y la programación del desarrollo económico y social, como respuesta a la necesidad de atender con mayor organicidad y eficacia los problemas mencionados anteriormente.

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Hemos señalado ya que, a diferencia de otros países, en los cuales el jefe de Estado tiene facultades para instituir el número de ministerios que considere necesario, en México, por mandato constitucional, se establece que el Presidente de la República se auxilia para el despacho de los negocios del orden administrativo de las Secretarías de Estado, siendo el Congreso de la Unión el que, a través de una ley, distribuye los asuntos que han de estar a cargo de cada una.

Por esta razón la actual Ley de Secretarías y Departamentos de Estado no es una ley orgánica integral de la administración pública mexicana, ya que solamente se refiere y señala el número y las competencias de las entidades gubernamentales centralizadas, dejando fuera a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, los comités o consejos y los fideicomisos gubernamentales. Una razón adicional para el establecimiento de este tipo de organismos radica en su extrema flexibilidad para actuar en todo el territorio nacional sin violar los términos del pacto federal, debido a su personalidad jurídica propia. Con esto se comprenderá por qué el Ejecutivo ha recurrido con mayor frecuencia a establecer este tipo de entidades públicas en el curso de las últimas décadas.

Entre estos organismos desempeñan un importante papel las empresas de participación estatal, tanto las mayoritarias (aquellas en las que el gobierno federal es propietario de todas o la mayoría de las acciones) como las minoritarias (en las que la administración federal, al adquirir parte de las acciones, se reserva el derecho de revisar, por medio del comisario de la sociedad, las actividades y políticas de la empresa), y también los fideicomisos gubernamentales. El número y la importancia creciente de este tipo de organismos y empresas ha desplazado, de hecho, muchos centros de decisión que formalmente corresponden a órganos de la administración central.

ESBOZO HISTORICO DE LAS EXPERIENCIAS DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Se puede considerar que, desde 1821, se ha planteado en México la necesidad de llevar a cabo reformas administrativas, ya que en el primer reglamento de gobierno se establecía que cada ministro debía proponer reformas y mejoras para su ministerio, coordinándose con los demás en la recomendación de reformas generales.

Lo que ha acontecido es que, durante todo el siglo XIX y aún a principios del XX, las reformas y reestructuraciones que se intentaron o se llevaron a cabo, resultaron generalmente esporádicas, sin modelos globales de largo plazo y, la mayoría de las veces impuestas sólo a nivel de disposiciones legales formales. En muchos casos servían de excusa para que cada nuevo gobierno desestimara todo lo hecho por el anterior y cambiase a unos funcionarios por otros.

En esa época, cuando efectivamente se llegaron a concretar algunas medidas de mejoramiento administrativo, éstas casi siempre

consistieron en la búsqueda de economías, ante situaciones difíciles del erario o en reorganizaciones del ejército. Fue la etapa de nacimiento y consolidación de la nación y del Estado mexicanos, por lo que también se planteaban reformas a los otros órganos gubernamentales: el Legislativo y el Judicial.

En este siglo, fue sin duda la Constitución de 1917 la primera en recoger una transformación sistemática y global del Ejecutivo Federal, con la idea de hacer frente a las nuevas exigencias sociales con novedosos instrumentos operativos. Así se creó la figura jurídica de los departamentos administrativos, encargándoseles inicialmente la provisión de diversos servicios comunes a toda la administración, tales como las adquisiciones, los abastecimientos y el control administrativo y contable de los órganos centrales. Fue precisamente uno de estos nuevos órganos del Ejecutivo, el departamento de contraloría que funcionó de 1918 a 1934, el primero en contar con atribuciones suficientes para realizar estudios tendientes al mejoramiento de la administración pública en general.

Estas funciones fueron pasando, sucesivamente, a otras entidades centrales a la vez que se iba ampliando su concencia y ámbito de autoridad. Primero pasaron al departamento del presupuesto que dependía del Presidente de la República y después fueron reabsorbidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En 1943 se creó una comisión intersecretarial ad hoc que se encargó de formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la administración pública buscando eliminar duplicaciones de puestos y mejorar las técnicas presupuestarias. En 1947 se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que estableció una dirección técnica de organización administrativa, encargada de estudiar globalmente al gobierno federal y, finalmente, en 1958 una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, aún vigente, creó la Secretaría de la Presidencia que heredó de la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa las facultades de órgano central de reforma administrativa.

No fue sino hasta 1965, que esta nueva dependencia pudo dar una articulación suficiente a las actividades promotoras de la reforma administrativa. En ese año, la Secretaría de la Presidencia decidió establecer la comisión de administración pública para que elaborara un diagnóstico y un programa de reforma, con vistas a cumplir mejor con los requisitos de la programación del desarrollo, que es otra de sus atribuciones básicas.

Los esfuerzos iniciados por esta dependencia en la anterior administración no sólo no se interrumpieron al cambiar de manos el timón del gobierno en 1970, sino que, por el contrario, recibieron nuevas muestras de apoyo político del más alto nivel, gracias a las cuales se pudo sobrepasar la etapa de programación y entrar de lleno a la de instrumentación y a la ejecución de algunos programas y proyectos específicos de reforma.

Se puede decir que, hasta antes del actual programa, los anteriores esfuerzos de reforma se habían visto obstaculizados por diversos motivos: bien por un excesivo formalismo legal, por un rigorismo eficientista que no daba lugar a la participación de representantes de los órganos gubernamentales afectados; o bien por formidables carencias de recursos, incluyendo la de especialistas en administración pública. Sin embargo, el factor limitante de más significación lo constituyó la falta, casi siempre, de una apoyo decidido del más alto nivel político, así como de su inclusión como programa institucional de los gobiernos revolucionarios surgidos a partir de 1910.

PROCESO ACTUAL DE REFORMA

El proceso de reforma podría ser imaginado —para efectos de análisis y ejecución— como una secuencia o encadenamiento de decisiones de las cuales resultan las acciones de reforma. Cada decisión es importante y requiere de recursos y negociaciones diferentes. Pero todas son necesarias si se quiere institucionalizar el proceso.³

Podemos decir que con base en las experiencias anteriormente citadas, el actual Titular del Ejecutivo Federal decidió, en enero de 1971, institucionalizar operativamente el proceso de reforma administrativa. Para ello comenzó por propiciar una amplia base de participación, consenso y trabajo en equipo, tanto entre los propios funcionarios públicos, como entre éstos y los sectores organizados de la población, dando así una amplia base institucional a la reforma.

Emitió un primer acuerdo Presidencial que obligaba a todas las dependencias públicas a establecer comisiones internas de administración CIDAS, auxiliadas por unidades de organización y métodos UOMS y unidades de programación UPS, para encargarse de promover y apoyar las reformas microadministrativas o internas. Con la inclusión de las unidades de programación en los mecanismos de reforma, se procuraba vincular a éstas con los objetivos y metas de las propias dependencias, así como con la programación del sector

público en su conjunto, con lo cual se dio a la reforma administrativa rango de un programa de gobierno de orden general y prioritario.

Por otra parte, se encargó a la Secretaría de la Presidencia la coordinación global de las reformas, así como el establecimiento de aquellas medidas que afectasen a dos o más dependencias públicas.

Se enfatizó que estos nuevos mecanismos de apoyo no pretendían sustituir las decisiones de los responsables de la ejecución misma de las reformas administrativas de cada dependencia, sino auxiliar en la realización de estas acciones. Se buscó que fuesen también básicamente instrumentos de participación que garantizaran la coherencia técnica necesaria para que las acciones particulares fueran integrándose, modularmente, al modelo global propuesto por la Secretaría de la Presidencia.

Esta Secretaría no esperó a tener un diagnóstico total de la administración o una legislación exhaustiva del proceso de reforma para iniciar sus acciones. Inicialmente le bastó para ello la facultad establecida en la Ley de Secretarías ya mencionada, de estudiar las modificaciones que (a la administración pública) deben hacerse y el acuerdo presidencial ya mencionado.

Esto ha permitido que, conforme se han ido fortaleciendo las etapas iniciales de la reforma y se ha dado lugar a la aparición de nuevas posibilidades, se hayan podido ir programando, cada vez con mayor detalle, las reformas específicas a realizar, emitiendo para ello, disposiciones jurídicas que se refieren a los aspectos particulares que ya hayan sido motivo de previas negociaciones y aceptación por parte de los organismos responsables y que además resultan, por ello, de más fácil revisión posterior.

Los demás acuerdos presidenciales que se han expedido hasta ahora —ocho hasta la fecha— especifican, por una parte, la división de responsabilidades por lo que toca a los campos macro y microadministrativos; se refieren a la capacitación de los empleados de base y de confianza; a la participación de los mecanismos de programación en el señalamiento de prioridades de reforma; a la instauración de sistemas de orientación e información al público; al planteamiento integral de sistemas de administración para los recursos humanos del Estado, y por último, a la delegación de funciones, con su correspondiente cauda de descentralización operativa y de aceleración y simplificación de trámites.

Podemos señalar que, dentro del actual proceso de reforma administrativa en que está empeñado México, se cuenta ya con un modelo integral, un diagnóstico básico, un plan global, varios progra-

mas específicos y una estrategia de implantación. Se utiliza una metodología de análisis que revisa, tanto las condiciones de cada institución, en particular, como el resultado de su acción conjunta dentro de los sectores y sistemas de apoyo gubernamentales que se han convenido en el modelo básico.

Se ha establecido ya su infraestructura jurídica y orgánica, debidamente integrada con recursos técnicos, materiales y financieros y, sobre todo, ha asegurado el apoyo político suficiente para que pueda ir respondiendo, dentro de un marco legal flexible, a las prioridades que vaya dictando la marcha misma de la reforma.⁴

UBICACION EN EL PAIS DE LA TECNOLOGIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

Como un resultado lógico de lo anterior, paralelamente a los esfuerzos por sistematizar e instrumentar la reforma administrativa en México, se ha ido aumentando el número y la calidad de los especialistas en administración con que cuenta el país.

Hace poco más de veinte años, se estableció la primera escuela de ciencias políticas (carrera de la cual formaba parte el estudio de la administración pública), y poco después se implantaron, en diversas universidades, estudios en materia de relaciones industriales y de administración de empresas.

Los planes de estudio han ido mejorando, y se han establecido ya no menos de seis escuelas de administración pública y treinta o más que imparten estudios de administración de empresas, en diversas entidades federativas del país. Desde 1967 se han ido estableciendo cursos de nivel de maestría y doctorado, primero en la Universidad Nacional Autónoma de México, después en el Instituto Politécnico Nacional y, más tarde, en otras diversas instituciones de enseñanza superior de la República. Actualmente se calcula que más de veinte mil personas cursan estudios superiores de administración.

Por otra parte, los programas de capacitación y de becas al extranjero que ha propiciado el gobierno federal para los funcionarios públicos han probado ser instrumentos de gran utilidad para la formación y actualización del personal técnico especializado en la modernización administrativa. En los últimos tres años, con la colaboración de diversos gobiernos y organismos internacionales, más de mil empleados y funcionarios públicos han tenido la oportunidad de intervenir en cursos nacionales o extranjeros relacionados con los

problemas de la administración pública en los países en desarrollo.

En el ámbito nacional, tan sólo en los cursos promovidos por la Secretaría de la Presidencia y por el Instituto de Administración Pública, se han especializado más de quinientos técnicos en el análisis y el mejoramiento administrativos. Además, casi todas las dependencias, atendiendo al acuerdo presidencial a que se ha hecho referencia, han promovido cursos de capacitación y sensibilización de su personal no sólo en sus unidades centrales, sino en todo el territorio del país.

La demanda de especialistas para las unidades de organización y métodos creadas por el primer acuerdo presidencial, no ha sido, sin embargo, cubierta por completo. Un número cada vez mayor de jóvenes expertos sale continuamente de las universidades para engrosar las filas de los reformadores administrativos. Sin embargo, conviene recordar que la tarea de estos expertos contribuye, pero no sustituye a las acciones que deben ser corresponsabilidad de todo el personal de la administración.

CONCLUSIONES

Cabe advertir que una reforma administrativa como la que está llevando a cabo el Ejecutivo Federal de México, no puede producir —ni pretende— logros relumbrantes como los que podríamos desear los que circunstancialmente somos encargados de promover una etapa de su programa. Pero, en cambio, garantiza la existencia de un proceso que tiene la solidez y la perdurabilidad de las ideas colectivas. Está basado en la cabal institucionalización de la participación y del trabajo en equipo como políticas fundamentales del gobierno. Permite asimismo ir adaptando los instrumentos, y las políticas a las cambiantes circunstancias de una realidad administrativa que, a la vez que transforma al país, se va transformando a sí misma.

Ha probado, hasta ahora, tener la solidez necesaria para garantizar que habrá de continuar en el futuro, aun cuando se sucedan cambios en la administración. Ha conseguido el pleno apoyo del congreso y de dos presidentes que, en forma sucesiva, han reconocido que esta tarea ha de trascender, necesariamente, el ámbito de uno o más períodos de gobierno, así como que apenas se están dando los primeros pasos en este importante camino y que la reforma habrá de requerir, en el futuro, el perfeccionamiento de los recursos humanos existentes, la toma de decisiones audaces, la paciente y volun-

tariosa negociación de las medidas de reforma y el estudio y análisis, con un mayor detalle, de los sistemas, las estructuras y los procedimientos específicos que habrán de someterse al cambio.

El esfuerzo de reforma administrativa está apenas saliendo del laboratorio para aplicarse en la realidad de la administración pública. En este proceso estamos recibiendo grandes y continuas enseñanzas, que se han enriquecido sin duda con las experiencias que nos aporta la interacción de estas reuniones latinoamericanas.

Al procurar apoyarnos cada vez más en los mecanismos institucionales de participación y en la sensibilización de los niveles políticos, sólo estamos respondiendo a exigencias de la realidad, que nos llevan a proponer que, si bien es relativamente fácil dominar los principios teóricos de una reforma administrativa, es en el terreno de los hechos donde deben templarse estos principios y decidirse su bondad, oportunidad y alcance. Pero, sobre todo, es ahí donde se foguean y mantienen aquellos que tienen vocación de servicio, claridad de ideales, voluntad inquebrantable y fe en el futuro del hombre así como en el de la colectividad en que les ha tocado en suerte participar.