

1972

A manera de conclusión:
Administración Pública 1982

INTRODUCCION

En el decenio al que se refieren los artículos que han sido presentados en este volumen, los políticos y administradores que trabajan en el Gobierno Federal llevaron a cabo una serie de cambios y adaptaciones al aparato burocrático que presentan en conjunto un abigarrado panorama. Se requiere una visión coherente que permita discernir en qué medida han conseguido el propósito que les dio origen o hasta qué punto se han nulificado unos a otros, dejando los niveles de coordinación y de eficiencia sin modificación. Alguien debe hacer ese intento.

En las presentes líneas de resumen final se ensaya una visión de lo que deberá ser la Administración Pública de México en 2 ó 3 lustros más. No se trata de indicar los objetivos por alcanzar ni determinar si las medidas tomadas llevarán o no a conseguirlos. La intención es más bien delinear un modelo administrativo basado en unas pocas variables.

He aquí, lo que la imaginación del autor sugiere que habrá de ser la Administración Pública de México en sus principales rasgos durante la década de los años ochenta.

I. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL PRIMER NIVEL.

Las funciones del titular del Poder Ejecutivo y la estructura del nivel primario del aparato gubernamental, es decir, de los Secretarios de Estado y otros altos funcionarios sufrirán una transformación profunda. El Presidente se habrá liberado de su carga pesada de trabajo que consistía en la operación diaria de la Administración y podrá destinar su tiempo a gobernar o sea a decidir sobre las cuestiones más generales de la política económica y social, y a modelar las características futuras de la Nación.

Los Secretarios de Estado tendrán responsabilidad política personal de sus actos de gobierno. Se habrá dejado atrás la práctica de solicitar —y a veces obtener— acuerdos frecuentes con el titular del Poder Ejecutivo. Tendrán acceso al Presidente de la República en dos ocasiones únicamente: en las reuniones colectivas de gabinete que semanalmente se llevarán a cabo en la oficina del Presidente y en los acuerdos de excepción, escogidos por el propio Presidente para conocer con detalle la marcha de alguno de los grandes asuntos públicos encomendados al despacho de cada ministro.

Tocará a su fin la época célebre del culto a la personalidad administrativa del Presidente de la República. Se hace referencia no al culto de las alabanzas y elogios, que no es el más perjudicial, sino a la carga inconmensurable que representaba el manejo personal de la maquinaria burocrática y la toma de decisiones administrativas de todo tipo que los altos funcionarios eludían para dejarlas en manos del Presidente, en el entendimiento de que así fortalecían la autoridad y la imagen de la Presidencia.

Esto ocurría por dos razones: primero, porque la organización constitucional atribuía una función primordialmente administrativa a los Secretarios de Estado, quienes en la práctica quedaban exentos de toda obligación de responder políticamente de sus actos, ante el Congreso y la opinión pública. En segundo lugar, porque se llegó a creer ciegamente en el principio de que para actuar con criterio “político”, era necesario que la voluntad y los actos de un alto funcionario apareciesen como el más fiel reflejo de la voluntad presidencial.

En la década de 1980 México tendrá 70 ó 75 millones de habitantes. La complejidad de la sociedad en general y de la Administración Pública en particular serán tales que los Secretarios se habrán transformado en Ministros de Estado, es decir, responderán en términos políticos por las grandes áreas de funciones que conciernan a su encargo. El Presidente de la República sólo decidirá las cuestiones de excepción, con la óptica del plazo largo. A la altura y nivel de la Presidencia de la República no podrán tomarse decisiones que afecten el manejo diario de la Administración Pública aunque así se pretendiese. Los altos funcionarios carentes ya del mando abrigador y seguro del Presidente de la República, harán frente a la responsabilidad que conllevan sus propias decisiones. A nadie se le ocurrirá atribuir la totalidad de sus éxitos administrativos a la acción del Presidente, actitud que inconscientemente, pero en forma por demás perjudicial, hacía pensar *a contrario sensu* que todas las decisiones y acontecimientos negativos eran obra también del Presidente.

No surgirá un parlamentarismo a la manera clásica. Será un sistema ministerial dentro de un marco realmente presidencialista. Quienes en el futuro lo estudiarán habrán de compararlo con el diseñado por el General Charles de Gaulle para la 5a. República Francesa. Sus rasgos fundamen-

tales serán: la formación de un auténtico gabinete con reuniones semanales; la responsabilidad política de los Secretarios de Estado sobre sus propias decisiones, a quienes habrá de llamárseles legítimamente Ministros de Estado; la consolidación de la práctica constitucional que faculta al Poder Legislativo para tomar cuentas a los Ministros y la creación de los secretarios permanentes.

II. LOS SECRETARIOS PERMANENTES Y LOS MINISTROS DE ESTADO.

Como consecuencia de la transformación de los antiguos secretarios en Ministros de Estado, se creará la institución de los secretarios permanentes. Serán funcionarios del más alto nivel técnico-administrativo que voluntariamente se apartarán de la política activa para dedicarse íntegramente a la tarea de alcanzar el mayor grado de eficiencia en la implantación de los objetivos y programas que en cada área respectiva escoja el ministro. La acción ministerial no será ya "manejar" o administrar una Secretaría de Estado, sino diseñar políticas, formular proyectos e impulsar con vigor los programas que se presenten como opciones óptimas; serán juzgados por su capacidad para decidir con iniciativa y por su habilidad para sacar adelante proyectos completos. El manejo de los ministerios y departamentos será la función de los secretarios permanentes. Estos funcionarios tendrán una larga experiencia administrativa en diversas áreas de la función pública; serán oficiales de carrera, alrededor de los cuales se crearán equipos de trabajo de relativa inamovilidad. Los ministros podrán, entonces, dedicar la parte del tiempo sobrante a preparar sus intervenciones ante la Cámara de Diputados y la memoria de labores que la antigua doctrina constitucional mexicana, ahora nuevamente en vigor, exigirá.

III. EL SERVICIO CIVIL DE ALTO NIVEL.

En cada ministerio el secretario permanente será la cabeza de un servicio civil de administradores y técnicos de la más alta calificación. El servicio civil permanente y de carrera, para altos niveles de la burocracia federal y estatal se habrá convertido en una realidad operante. Una de las características que distinguirán a ese servicio civil en la década de los años ochenta, misma que se convertirá en un requisito *sine qua non* del servicio será la actualización técnica a la que periódicamente se habrán de someter tales funcionarios. Los avances tecnológicos en general y particularmente los relacionados con la administración por computadoras, acortarán cada vez más su período de obsolescencia. Ello obligará a que cada 5 años los funcionarios del servicio civil recurran a los cursos de actualización en

las academias y las universidades nacionales o extranjeras, debiéndose separar por lo menos un año de su encargo.

El servicio civil habrá terminado para siempre con la infecunda especialización. No seguirán las barreras profesionales que impiden la buena marcha de la Administración Pública. Nada hará pensar que al ministerio de Agricultura y Ganadería por ejemplo, deberán admitirse preponderantemente agrónomos en los niveles altos de la burocracia; ni tampoco médicos únicamente en el Ministerio de la Salud; ni maestros nada más para el Ministerio de Educación, etc. Los más aptos e inteligentes alumnos egresados de las universidades y tecnológicos del país tendrán acceso al servicio civil permanente, indistintamente de cualquiera de sus ramas.

El servicio civil, junto con la cátedra, conllevarán el mayor prestigio como actividades profesionales. El hecho de ser admitido a los altos niveles de la burocracia federal y estatal, será el más claro reconocimiento de la capacidad técnica, profesional y humana de un hombre o una mujer. El servicio civil permanente será el instrumento más poderoso para terminar con el absurdo desperdicio de talento que significa excluir de los altos niveles administrativos a las mujeres profesionales. De hecho el servicio civil estará integrado mayoritariamente por mujeres, para poder destinar a los técnicos varones de reconocida competencia al campo propicio de la investigación científica y el desarrollo tecnológico.

Se terminará el sigilo y consecuentemente el caos en cuanto a la escala de remuneración y compensación que recibe la alta burocracia; al país no le costará sumas necesariamente elevadas la honradez y competencia de tales funcionarios.

Naturalmente la organización interna de los ministerios habrá de regirse estrictamente por el concepto de mérito al que aluden los investigadores de la Administración Pública. Empero, ministros fuertes y políticamente bien dotados evitarán los peligros que a la meritocracia y a la tecnocracia se les atribuyen. Habrá una auténtica vuelta al humanismo como filosofía de gobierno. Será un verdadero renacimiento humanista, porque previamente se experimentará la indispensable y necesaria etapa del tecnicismo administrativo. Nadie propalará una filosofía humanista de gobierno cuando de hecho se viva en una gran pobreza técnica. El regreso a la filosofía que considera prioritariamente a los valores superiores del espíritu, en contraste con un "simple" materialismo, supone que ya se alcanzó abundancia relativa y bienestar material; de otro modo el humanismo como principio de gobierno, es demagogia.

IV. LA INFORMACION Y LA DEMOCRACIA.

La aceptación por parte de los ministros de Estado de su responsabilidad política, la confrontación permanente de los actos de los ministros ante la representación popular y la elevación de los niveles culturales de la opinión pública, exigirán que termine para siempre el sigilo en la Administración Pública. No se tolerará ni dentro ni fuera de la administración el secreto como forma de gobierno. La creación de un sistema central de estadísticas, adscrito al ministerio de Estado que hará las veces de oficina presidencial de asesoramiento, evitará rivalidades y suspicacias. La elevada calificación técnica de los burócratas encargados de la operación de las estadísticas, permitirá tener información cuantitativa, precisa y confiable.

El funcionario, el investigador y el ciudadano común no necesitarán hacer pesquisas personales para obtener datos sobre cualquier aspecto de la función pública. Una poderosa oficina de documentación gubernamental, con sus propios sistemas de divulgación, colocada en relativa cercanía administrativa a las oficinas centrales de estadísticas, permitirá conocer el pensamiento y la política del gobierno en todos sus aspectos. Los ministros se sentirán obligados a expresar por escrito, por lo menos una vez al año, hacia donde quieren llevar su función para que la opinión pública pueda hacer evaluaciones y los ciudadanos un verdadero gobierno de participación y de co-gestión.

Se habrá invertido la posición antigua respecto de la información: censurable, criticable habrá de ser la falta de explicación, el silencio. Lo que dará calidad política y fuerza a un ministro será la adopción de posturas definidas frente a la opinión pública del país, la aceptación íntegra de su responsabilidad.

Los tecnócratas acumularán información, los políticos la harán llegar a la opinión pública de manera tal que ésta pueda de alguna forma genérica manifestar su preferencia ante las opciones. El país no habrá de admitir que algunos pocos informados o supuestamente informados tomen decisiones económicas que afecten el rumbo de la nación, sin responder en términos políticos por esas mismas decisiones,

Menos aún se aceptará la supuesta capacidad superior de la burocracia para decidir lo que le conviene saber o no al ciudadano sobre las grandes cuestiones de su país. El ciudadano tendrá en sus ministros y representantes al Congreso, a los hombres a quienes corresponderá evitar los excesos de los tecnócratas. A estos últimos tocará llevar la administración pública a un nivel de eficacia y de racionalidad que no se encontrará en otros sectores del país.

Los ojos de las organizaciones privadas, corporativas, empresariales y

sindicales estarán siempre atentos a lo que ocurra en las entrañas del servicio civil, porque ahí se darán cita los hombres más competentes y enterados en materia de administración y computación. El servicio civil permanente tendrá como una de sus principales funciones introducir cambios y transformaciones. Surgirá a la vida de la administración pública como un refinado instrumento técnico, capaz de promover y de aceptar cambios sociales radicales. Habrá de sugerirlos a los ministros y de encontrar la fórmula para implantarlos.

La información abundante y confiable que sin interrupción fluirá del sector gubernamental a la opinión pública sobre la marcha de la administración, será el fundamento de la futura participación política de los ciudadanos. El formidable desarrollo de los medios de comunicación masiva hará posible volver al gobierno fundado en la discusión en el ágora. Será un gobierno realmente de participación: se llegará a la gestión colectiva.

V. LA CENTRALIZACION Y LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVAS.

La década de los años ochenta contemplará con satisfacción un fenómeno aparentemente contradictorio: la centralización rigurosa frente a la más amplia devolución o descentralización administrativa.

Como reliquia para investigación habrá quedado aquel aparato de la administración federal caracterizado por la multiplicidad de organismos que operan en la misma área. No más confusión entre organismos que definen objetivos y políticas y aquellos que las ejecutan. No más instituciones diferentes que desempeñan funciones similares, ni la inversa. Surgirá un núcleo central de ministerios que concentren rigurosa y absolutamente la formulación de políticas, la elaboración de directrices, el diseño de los grandes programas, en una palabra, de planificación. Los órganos de ejecución tendrán campos de acción perfectamente definidos; la incoordinación y la duplicidad se combatirán mediante programas de conjunto.

Los ministerios de Estado que formarán parte del gabinete, pues otros no formarán, aunque reducidos en número tal vez, serán verdaderos núcleos concentradores de decisión sobre directrices generales.

De otra parte, la descentralización por regiones, que es una de las formas más completas de desconcentración, estará perfectamente establecida. No por regiones económicas supuestamente identificadas por los técnicos. La descentralización será a través de los gobiernos estatales. Al nivel de cada región, es decir de cada entidad federativa, los ministerios de Estado tendrán organismos ejecutores mixtos, es decir, con participación de los gobiernos estatales en los que delegarán la más amplia autoridad para tomar decisiones operativas. En algunas instancias los ministerios de Estado dele-

garán funciones de ejecución y operación de los programas, en los organismos correspondientes de las entidades federativas. Los grandes ministerios del Gobierno Federal operarán como oficinas de planificación y de control para las áreas en las que la descentralización actúe. Sus organismos estatales o los propios gobiernos de los Estados serán las partes ejecutoras de la política federal.

VI. LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

En la década de los años ochenta habrá terminado definitivamente la primera fase de evolución de ese extraordinario fenómeno administrativo del presente siglo que son los organismos descentralizados y las empresas públicas. Ya no actuarán con independencia absoluta, con libertad plena para su labor administrativa y financiera. Los ministros de Estado serán responsables de la política general implícita en la actuación de los organismos descentralizados pero de una manera personal y directa y no a través de ineficaces consejos de administración. Los directores de esos organismos a su vez habrán de responder inmediata, personalmente, no sólo ante el Presidente de la República y sus respectivos ministros, sino ante el Congreso. No darán cuenta de la formulación de su política general, pues se supone que no toca a ellos elegirla, pero sí de la operación y la administración diaria de la empresa que dirigen.

La información que obligatoriamente someterán ante el Congreso los directivos de las empresas, permitirá juzgar sobre la eficacia con la que se desempeñan y cuando resulte que están operando a bajos niveles el director y su ministro harán frente al propio Congreso de la Unión.

Se habrán establecido criterios de medición que no dejen lugar a duda sobre el desarrollo de las labores de las empresas públicas. Se crearán mecanismos de información al público que le permitan conocer el resultado de la medición.

Algunos grandes organismos públicos no operarán ya como descentralizados, porque en realidad nunca lo fueron; se transformarán en auténticos ministerios de Estado. Los que si lo son tendrán siempre la perspectiva de ser entregados al manejo del Sector privado si no demuestran su capacidad para operar al más alto nivel de racionalidad económica o social.

VII. LAS RELACIONES FEDERACION-ESTADOS

Algunas entidades federativas, hacia final de la década de novecientos ochenta habrán alcanzado un alto grado de desarrollo económico y pre-

ponderancia política. Otras estarán en vías de lograrlo. El gobierno federal transformará profundamente su actitud respecto de los Estados federados. Se iniciará el fenómeno de la devolución al que se aludió antes. Es decir, se entregará a los gobiernos estatales el manejo de recursos y de funciones que ellos pueden operar con mayor eficacia. Se asignarán a los Estados, obligatoriamente, recursos financieros destinados a la inversión procedentes del presupuesto federal. Las erogaciones resultantes se guiarán sólo por criterios generales establecidos por los ministerios federales.

Disminuirá la influencia que para canalizar recursos a una u otra entidad federativa tienen las gestiones de los ministros y de los gobernadores. La asignación de recursos federales se hará sobre la base de un análisis riguroso de costo-beneficio, sujeto a lineamientos predeterminados, claros y conocidos. El sistema fiscal federal no ampliará sus campos de acción en detrimento de los erarios de las entidades federativas.

No se creará una comisión nacional o federal de planificación. El núcleo central del gobierno federal, integrado por los principales ministerios de Estado, será aprovechado como órgano central de planificación, para toda la nación, estas funciones caerán sobre los principales ministerios de Estado. Las entidades federativas ajustarán sus planes de acción, por conveniencia pero voluntariamente, al conjunto de directrices emanadas de los ministerios. Los gobiernos estatales tendrán en los ministerios federales, unidades de planificación y de control del más alto nivel técnico a los que podrán acudir para satisfacer sus propias necesidades de programación.

La asistencia técnica y la transmisión de conocimientos tecnológicos será brindada por los ministerios del gobierno federal a los gobiernos estatales en una escala muy amplia. Será una de las más trascendentes tareas de los ministros. Los gobiernos de las entidades serán los instrumentos de desarrollo regional más importante. Salvo en el caso de grandes proyectos públicos multi-estatales, la acción equilibradora del desarrollo regional correrá a cargo de los gobiernos estatales.

VIII. EL AUTOMATISMO.

Hacia el final de la próxima década se habrá consolidado la revolución administrativa generada por la computación electrónica dentro del sector público. Sin erogar sumas mucho mayores a las que actualmente se destinan al procesamiento electrónico y a la computación, la administración pública federal y estatal operará mediante procedimientos electrónicos la mayor parte de sus sistemas burocráticos. Se incluye entre tales procedimientos el de la sistematización de información para tomar decisiones y controlarlas.

En el área del procesamiento electrónico de datos el servicio civil federal y estatal tendrán una elevada capacitación. Los políticos y los administradores comprenderán cabalmente el uso de esos instrumentos y ejercerán estrecha supervisión sobre los mismos. Se habrá reconocido que la computación electrónica aplicada a la administración es algo demasiado importante para dejarlo en manos de los expertos. La Administración Pública de México habrá creado su propia tecnología aplicada en esta materia.

IX. LA PLANIFICACION ECONOMICA.

Renacerá la idea de la planificación económica a nivel nacional. Sin esa planificación el país correrá el más grande riesgo de disminuir su ritmo de crecimiento. La tesis de la planificación económica y social subsistirá básicamente con las mismas características que hoy tiene, pero se abandonará la idea de sobreponer un organismo formulador y ejecutor de planes en adición a la administración pública federal. El núcleo central de ministerios federales importantes constituirá el organismo de planificación nacional. Los planes nacionales serán el conjunto coherente de directrices y normas emanadas de los ministerios y sancionados por el Presidente de la República. No habrá ya planes experimentales; se habrán eliminado los planes piloto.

X. LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Cuando estas decisiones políticas se hayan tomado, se iniciará la reforma administrativa.