

Conclusiones

| | |
|---------------------------------------|-----|
| Logros obtenidos | 141 |
| Obstáculos encontrados | 142 |
| Acciones adicionales requeridas | 145 |

Conclusiones

La Reforma Administrativa no constituye un relámpago en la vida de México. No apareció como un hecho inesperado, ni tampoco habrá de agotarse en la creación de ciertos mecanismos o el señalamiento de unas cuantas directrices u orientaciones. Los cambios a las estructuras y procedimientos de la Administración Pública tampoco son un fenómeno nuevo en nuestro país aunque sí lo sería el enfoque que actualmente pretende dárselos. Ya los antecedentes de 1821, 1861, 1917 y 1943, por lo menos, muestran la conciencia que el sector público nacional ha tenido de la necesidad de realizar reformas administrativas. Lamentablemente, otros problemas más apremiantes distrajeron la posibilidad de resolver sistemática y ordenadamente las dificultades estructurales y orgánicas de una administración pública heredada de la Colonia española, a la cual se le fueron acumulando más y más instituciones de diversa naturaleza jurídica —secretarías, departamentos administrativos, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, comités, comisiones y fideicomisos—, conforme el desarrollo económico, social y político del país lo fue requiriendo.

En la actualidad contamos con más de 800 instituciones que, si bien podría decirse que en lo interno son administradas adecuadamente, desde un punto de vista global no siempre se han coordinado ni han logrado operar en todos los casos como un conjunto coherente y unitario que sume esfuerzos para alcanzar finalidades comunes.

Los intentos para mejorar la tarea administrativa en el siglo pasado se vieron generalmente frenados por la turbulencia de la vida política y social del país que nacía a su independencia. No sólo se cambiaba intempestivamente de gobierno, cortando de raíz toda posibilidad de institucionalizar reforma alguna, sino que en varias ocasiones fue necesario defender con las armas la propia soberanía nacional ante invasiones de potencias extranjeras. Las reformas administrativas pasan a segundo término cuando la administración pública tiene, primero, que luchar para mantener su propia existencia, o se orientan en tales casos a preparar al aparato estatal para la defensa nacional.

Los esfuerzos hechos para cambiar y mejorar la administración durante la primera mitad de este siglo se caracterizaron por la carencia de uno o más de los requisitos básicos para una reforma: algunos no contaron con

la suficiente autoridad;¹ o no se les asignaron recursos suficientes;² las técnicas y los enfoques administrativos utilizados eran aún rudimentarios;³ se confundían las reformas con las reestructuraciones; o se orientaban al ámbito microadministrativo, sin tomar en cuenta la dimensión macroadministrativa del Sector Público; por lo general, estos intentos se concebían en términos básicamente eficientistas y de corto plazo. La urgencia hacía a veces que se plantearan reformas “de gabinete” que no contaban con la participación de los servidores públicos en general, o carecían de una estrategia clara, de diagnósticos completos de la situación administrativa de la época y de programas, calendarios y mecanismos responsables a nivel adecuado. Muchos de los cambios del pasado se agotaron en la emisión de una disposición legal que, en ocasiones, no se llegó a instrumentar debidamente. Otras, se tradujeron en meros movimientos o ceses masivos de personal, sin otros argumentos que la búsqueda de una economía y una eficiencia abstractas.

No obstante, todos esos intentos fueron útiles porque permitieron ir definiendo los criterios y creando las condiciones para la Reforma Administrativa como un programa integral del Gobierno Federal. Se podría decir que esta concepción se ha ido afinando por aproximaciones sucesivas. Los criterios, las categorías, la metodología, los objetivos, las prioridades y la estrategia que informan al actual programa de reforma, así como los logros obtenidos en este año y medio, quizá no hubieran podido darse si no se hubiese contado con el trabajo acumulado de todos los precursores de la reforma, especialmente de los teóricos administrativistas y de los funcionarios encargados de estas labores en los últimos ocho o diez años.

Contamos ahora con un programa de reforma sólidamente cimentado y que ha incorporado las experiencias anteriores. Cuenta con varios de los factores o requisitos más importantes: a) *autoridad*, emanada de los acuerdos presidenciales del 28 de enero y de 11 de marzo de 1971, así como de las decisiones del Presidente de la República y de los titulares de las dependencias, en torno a diagnósticos, programas, instrumentos y políticas; b) un *acervo adecuado de técnicas y de especialistas* capaces de estudiar, promover, coordinar y evaluar las reformas que se realizan por

¹ Como el Departamento del Presupuesto de 1928, cuyas atribuciones en materia administrativa eran vagas y nunca llegaron a ser inscritas en una Ley de Secretarías.

² Fue el caso de las primeras unidades de Organización y Métodos que tropezaron con la falta de partidas y otros obstáculos burocráticos.

³ Muchas de las técnicas administrativas aplicables al sector público se desarrollaron a partir de la Segunda Guerra Mundial; la primera Escuela de Ciencias Políticas que incluyó en sus programas materias de administración pública, se fundó en México en 1951, y no es sino a partir de 1965 que se implantó, en forma autónoma, la licenciatura en esa especialidad. Los estudios en materia de Relaciones Industriales y Administración de Empresas, se imparten también desde la década de los cincuenta.

instrucciones del Presidente de la República y de los titulares de las dependencias, en sus respectivos ámbitos de acción; c) una amplia *conciencia de la necesidad* de reformar la administración pública, aunada a los *mecanismos de participación* necesarios para que los propios servidores públicos intervengan, en la medida de sus respectivas esferas de competencia, en las tareas de reforma, y d) un *marco general de referencia* que puede apoyarse en una red de instrumentos y mecanismos para compatibilizar y optimizar los esfuerzos individuales de reforma, en función del conjunto de la Administración Pública.⁴

La reforma administrativa actual se concibe como un *proceso técnico-político, permanente, institucional y deliberadamente decidido por las altas autoridades*, que cuenta con una *estrategia* diseñada para vencer los obstáculos y las resistencias que se presenten; que propugna la *participación plena y la consulta de la experiencia de todos los niveles administrativos*; que se *apoya en los conocimientos y las técnicas de especialistas de diversas disciplinas*, para la formulación, instrumentación y evaluación de los programas de reforma —tanto *macroadministrativa* como *microadministrativa*—; y que busca incrementar la eficacia del sistema de la administración pública en la consecución de *todos los objetivos* que le han sido jurídica y políticamente encomendados, dentro de grados razonables de *eficiencia*.

Pero, quizá lo más relevante, es que la reforma administrativa se entiende en nuestros días como uno de los *medios* más importantes para llevar a cabo las transformaciones políticas, económicas y sociales, que lleva implícitas la nueva estrategia de desarrollo económico y social que ha anunciado al país el Titular del Ejecutivo. La trascendencia de dichas reformas asigna su verdadera importancia al establecimiento de los medios administrativos que requiere —para ser eficaz— un esfuerzo de tal magnitud. Existe una clara conciencia de esta necesidad en un número cada vez mayor de mexicanos, comprometidos en el intento de transformar sustancialmente las condiciones actuales de nuestro país, con la idea de conseguir una mejor justicia distributiva que permita alcanzar mayores niveles de vida en todos los órdenes.

LOGROS OBTENIDOS

En cuanto a los logros alcanzados hasta ahora, podría considerarse que el Programa I, relativo a la *instrumentación de los mecanismos para la Reforma* (la infraestructura) y por lo mismo de una gran importancia estratégica, se ha cumplido ya en cerca de un 90%. Todas las dependencias

⁴ *Bases para el Programa de la Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976*, publicado por la Dirección General de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia, octubre de 1972.

del sector central y buena parte de las del sector descentralizado o de participación estatal —por lo menos las treinta que manejan, en su conjunto, las nueve décimas partes de los fondos de ese sector— tienen desde hace un año establecido este tipo de instrumentos de reforma, *al menos formalmente*. Se han iniciado los estudios para diversos proyectos de reforma macroadministrativa y se han dado ya pasos importantes en lo que respecta al sistema de presupuestos, al de estadísticas, al de normas jurídicas, al de adquisiciones, al de organización y métodos, al de orientación e información al público y al de recursos humanos del Sector Público.

Se puede decir que se ha completado la fase inicial y de estudio del plan global y *apenas ahora empiezan las tareas de fondo de la Reforma*, para lo cual *se requieren importantes decisiones específicas* que, en ocasiones, resultan ser de gran trascendencia y de difícil adopción. Así lo reconoció el Presidente Echeverría en ocasión de su II Informe de Gobierno al advertir que “La mejor de las políticas puede ser esterilizada por una mala administración. Mientras más diversificada es una sociedad más orgánica ha de ser su autoridad. Para ser eficaz, el Gobierno requiere coherencia ideológica y operativa. La reforma administrativa, *cuyos primeros pasos apenas estamos dando* no consiste sólo en modificar leyes y procedimientos, debe ante todo generar un cambio de mentalidad en los servicios públicos”.

“La época actual reclama un nuevo tipo de funcionario que ha de contar también con mejores instrumentos de acción. Hemos acelerado deliberadamente la sucesión de las generaciones en los puestos de mando porque es evidente que la nación necesita ordenarse, desde ahora, de manera distinta. Tiempos nuevos exigen mentalidades nuevas”.

OBSTACULOS ENCONTRADOS

En cuanto a los obstáculos que habrán de presentarse, es posible prever también desde ahora, la presencia de diversos factores que, como ha ocurrido en otras épocas y lugares, tienden a presentar escollos de importancia a los esfuerzos de reforma. Ello es lógico, porque una reforma siempre vulnera al precario equilibrio que se establece propiciando la inercia en un sistema. Estos factores provienen, esencialmente, de tres causas fundamentales: a) los problemas de carácter *estructural* que se han ido acumulando a lo largo de los años; b) *las actitudes inadecuadas* de muchos funcionarios públicos que no consiguen modificar sus estructuras mentales tradicionales, y c) *la resistencia de intereses creados*.

a) Los Principales Obstáculos a la Reforma que se pueden presentar por Causas Estructurales son:

1) *Diferencias y desequilibrios estructurales.* Como ya se mencionó anteriormente,⁵ el crecimiento por agregación tiende a producir grandes diferencias técnicas y de recursos entre las dependencias, haciendo que las estructuras más anacrónicas y las relativamente más deficientes se vean incluidas en un círculo vicioso en el que, por sus propias limitaciones, se les niegan sistemáticamente mayores recursos que podrían quizá permitirles emular a, o sincronizarse con, otras estructuras más modernas o más eficientes. Este círculo vicioso es particularmente nocivo para los efectos reformadores, porque la limitación de recursos les impide asimismo instrumentar adecuadamente sus mecanismos de reforma y superar las fallas técnicas y administrativas, obligándolas a continuar en un estado de retraso relativo frente al resto del sector público.

2) *Agudización de las desigualdades.* La concurrencia y la duplicación⁶ de funciones pueden ocasionar que, al promoverse el programa de reforma, las estructuras más eficaces lo aprovechen para colmar las lagunas que, por incumplimiento, generen las menos eficaces. Ésto además de distorsionar el funcionamiento de ciertos mecanismos, puede llegar a desacreditar finalmente el concepto de la reforma, que algunos podrían interpretar como una especie de pretexto para fortalecer a los organismos más avanzados y eliminar a los sistemas o instituciones menos desarrollados.

b) La resistencia de diversos individuos o grupos, formales o informales, generalmente encuentra fundamento en los siguientes factores:

1) *Incertidumbre o ignorancia respecto a los objetivos, los medios, la metodología o la estrategia del actual programa de reforma.* Esto es entendible, ya que en la historia de la Administración Pública Mexicana se encuentran muchos ejemplos de ceses masivos de personal que han sido denominados "reformas" o "reestructuraciones". Es lógico, entonces, que *mientras se desconozcan* los objetivos del actual programa de reforma, surjan inquietudes, hipótesis descabelladas y resistencias por temor a lo desconocido entre algunos empleados y funcionarios públicos.

2) *El estilo de administración tradicional del Sector Público.* Este es predominantemente paternalista o "feudal", lo que ha llevado a confundir el ejercicio del control, por ejemplo, con el número de documentos que se firman. En ocasiones, los supervisores de diversos niveles se niegan a dele-

⁵ Supra, págs. 86 y 87.

⁶ Supra, Nota de la pág. 49.

gar funciones, porque creen perder autoridad y "control". Como toda decisión se espera de un nivel superior en la pirámide, los más altos niveles tienden a estar muy ocupados debido a que no tienen la costumbre de delegar lo rutinario. Ahora bien, como además son los únicos que pueden atender los "apagafuegos", esta situación origina que se carguen innecesariamente de trabajo. Algunos funcionarios se oponen por estas razones a una definición más clara de sus funciones y responsabilidades; así como al uso de medios de control de proyectos más racionales o al empleo de técnicas aparentemente más complejas que aquellas a las que han estado acostumbrados a manejar.

3) *Actitudes no participativas (anomia) en el interior del sistema.* Como consecuencia de los anteriores, en algunos casos sólo los altos niveles de decisión participan en estos trabajos, viéndose pronto obligados a descuidarlos en aras de los problemas coyunturales; esto genera en los niveles subordinados, la pérdida de una motivación adecuada para participar y responsabilizarse de las acciones de reforma. Suele ocurrir asimismo que esta responsabilidad se delega en niveles tan bajos que no permiten la toma de decisiones adecuada para amplias áreas de la dependencia. La falta de niveles apropiados de decisión o de una adecuada participación y consulta pueden llegar a ser motivo, en algunas dependencias, de la ineficiencia de los instrumentos de reforma que se constituyeron *formalmente* de una manera intachable.

Por su parte, las *expectativas negativas* tradicionales, provenientes tanto de dentro como de fuera del sistema tales como: "no se acabará con el burocratismo", "siempre privará la improvisación", "es imposible erradicar la corrupción", etc., tienden a favorecer estos intentos de obstaculizar la acción reformadora.

c) La resistencia de intereses creados.

Debe preverse también la resistencia u oposición franca a ciertas reformas, cuando éstas afectan los privilegios o intereses creados de personas y de grupos existentes, tanto dentro como fuera de la Administración Pública. Algunos individuos o grupos de presión, incluso externos al sistema, pueden influir en contra de las reformas mediante sus opiniones o sus recursos. Ante esta eventualidad, el Presidente Echeverría ha señalado claramente que "la honorabilidad en el ejercicio de un cargo público, como en cualquier otro, no es sólo abstención de conducta ilegal; es también responsabilidad y valentía. Quienes no sean capaces de armonizar su interés personal con el de la comunidad, poco tienen que hacer en el México contemporáneo; nada en el Gobierno".

“A cada ciudadano corresponde un deber, pero el del funcionario es exigible por el pueblo, en cuyo nombre ejerce la autoridad. Ninguna conveniencia circunstancial, ninguna consideración táctica o efectiva moverá al Ejecutivo Federal para conservar en sus puestos a quienes no se muestren dignos servidores del interés nacional”.⁷

ACCIONES ADICIONALES REQUERIDAS.

Para lograr la adecuada coordinación del programa de reforma, se requiere todavía la existencia de un *sistema integrado de información y control* que retroalimente de una manera institucional al Presidente de la República y a los diversos niveles directivos *sobre los resultados de sus instrucciones o resoluciones de reforma*. Por ello, aún se puede esperar que se presenten casos en los que el aplauso inicial a las instrucciones superiores vaya seguido de una desobediencia velada, similar al “obedézcase, pero no se cumpla” de la Colonia. Aún no se ha establecido en forma adecuada una estructura eficaz de auditoría administrativa, que se pudiera apoyar en órganos o funciones permanentes de auditoría, tanto a nivel micro como macro. A este respecto, convendría establecer, por ejemplo, un mecanismo semejante al que funciona en materia de programación y control de la inversión pública. Sería recomendable que el órgano central del sistema de reforma, pudiera *emitir* —con base en el acuerdo del 28 de enero de 1971— *opiniones, o dictámenes* sobre los planes y programas de reforma de las distintas dependencias a fin de que el Ejecutivo Federal pueda evaluarlos previamente y contribuir a sus coordinación evitando, en su caso, duplicaciones de esfuerzos y falta de comunicación, e incluso divergencias de propósitos. Si bien este mecanismo está ya debidamente concebido *formalmente* en el acuerdo presidencial respectivo, aún no han empezado a fluir a través de él los programas específicos de reformas de las dependencias gubernamentales, las cuales, realizan sus reformas internas *al amparo* del programa de reforma administrativa que promueve la Secretaría de la Presidencia por instrucciones del Titular del Ejecutivo.

Finalmente, en tanto no se cuente con una estructura integral de programación del Sector Público, tanto a nivel global y sectorial como en el ámbito de cada dependencia, la insuficiente vinculación que se da entre los programas de reforma y los programas sustantivos de las dependencias, puede conducir a la ejecución de reformas meramente eficientistas, en algunas áreas y todavía por cierto tiempo.

Todas estas reflexiones, pueden aplicarse, en alguna medida, al desarrollo de los once programas que componen el plan global de reforma

⁷ Echeverría Alvarez, Luis, *Segundo Informe de Gobierno*, lo. de septiembre de 1972.

administrativa. Como quedó anotado anteriormente, el Programa I ha sido cumplido, al menos formalmente, en su casi totalidad. Ahora bien, por lo que respecta a los nueve programas relativos a la integración de los sistemas de apoyo administrativo común, se ha ido avanzando en cada uno de ellos pero aún deben encontrarse los elementos articuladores y *tomarse las decisiones específicas* que permitan *racionalizar efectivamente*, y de una manera integral, tales sistemas. La prioridad y el grado de avance de estos programas obedece y obedecerá sin embargo a coyunturas u oportunidades favorables, que no siempre pueden ser previstas *a priori* en un programa.

Por lo que se refiere al cumplimiento del Programa XI, tendiente a la integración de metas gubernamentales en términos regionales y sectoriales, todavía puede esperarse que pasen uno o dos años, o quizá más, antes de que los mecanismos de programación del sector público hayan alcanzado, por su propia dinámica, un grado de funcionamiento coordinado que permita desarrollar a fondo este programa, como resultado de las sugerencias que se produzcan en tales mecanismos de programación.

No obstante todo lo anterior, el balance de casi dos años de esfuerzos por realizar el actual programa de reforma es positivo, en comparación con lo que se había hecho en anteriores intentos. Mucho es lo que falta aún por hacer, pero mucho, también, es lo que se ha hecho ya.

Quien estudia a fondo los problemas de una reforma administrativa no puede menos que concluir con el autor clásico en la materia, cuando dice: "ahora que mi investigación está completa noto que he variado de punto de vista, *de una búsqueda súbita y dramática* de remedios para las fallas administrativas específicas, *al reconocimiento de los múltiples obstáculos* que se presentan en el camino de los reformadores y a *las ventajas que reporta esperar el momento oportuno*".⁸

Nosotros estamos aprendiendo a esperar y a aprovechar esos momentos. Mientras tanto continuaremos empeñados en sacar adelante la parte que nos ha tocado en suerte cumplir⁹ con la confianza en que habrá de sumarse al trabajo realizado por tantos y tantos estudiosos, funcionarios y empleados públicos de México que han puesto y están ofreciendo lo mejor de sí mismos por conseguir una Administración Pública a la altura de los objetivos que se han planteado el país en esta etapa de su desarrollo. Confiamos en que pronto habrán de observarse los frutos de este empeño.

⁸ Caiden, Gerald, op. cit., p. xi. (Subrayado por A.C.C.).

⁹ El Lic. José López Portillo, Presidente de la Comisión de Administración Pública de 1965 a 1970, solía comparar esta tarea con la construcción de un puente. Primero es necesario "echar muchas piedras debajo del agua, que no se ven. Pero esta acción que a veces pasa desapercibida es la que permite, un día, que emerjan a la superficie las estructuras sobre las cuales el puente se establece". Así es también el esfuerzo que requiere la Reforma Administrativa.