

## Introducción

Puede decirse que, desde el principio de la vida independiente de nuestro país, se han establecido jurídicamente los instrumentos necesarios para garantizar la adaptación oportuna del aparato administrativo estatal a las cambiantes e imprevisibles situaciones que habría de enfrentar en el cumplimiento de sus atribuciones y objetivos.

Asimismo, como resultado de los distintos movimientos político-sociales que se han suscitado en el curso de nuestra historia, ya como país independiente, se han generado cambios importantes en el número y complejidad de las atribuciones que el pueblo mexicano ha ido encomendando al Estado. Cada uno de estos cambios ha ido acompañado, las más de las veces, de un señalamiento formal de cómo la Administración Pública debe establecer o allegarse los medios más idóneos para alcanzar los objetivos que se le han señalado.

Sin embargo, conviene agregar también que, quienes han tenido en sus manos la responsabilidad de asignar al Estado, en nombre de la colectividad, sus fines y objetivos —tanto permanentes como coyunturales—, han estado generalmente más atentos a la enunciación general de dichos objetivos que al señalamiento preciso de los *medios administrativos* para alcanzarlos.

Quizá una de las observaciones más claras en torno a la importancia de los medios en la administración, la constituye la admonitoria renuncia de don Melchor Ocampo a la Secretaría de Hacienda en 1856, señalando que de nada sirve estar de acuerdo en torno a los objetivos deseados, si no se pone igual cuidado en la elección y garantía de los medios para alcanzarlos, puesto que, “en la Administración, los medios son el todo”.<sup>1</sup>

Este señalamiento pudiera parecer para algunos exagerado. Pero no es menos cierto que la desatención a este importante capítulo ha traído como consecuencia que, si bien hemos contado a lo largo de ciento cincuenta años con magníficos propósitos políticos y con avanzadas legislaciones, muchas veces éstos sólo han tenido vigencia en el mundo del papel o en el ámbito de las buenas intenciones.

<sup>1</sup> Romero Flores, Jesús, “Don Melchor Ocampo”, Ediciones Botas, México, 1959. p. 227.

También a través de todo este período se han producido reiterados intentos por establecer una Administración Pública ágil y flexible, sin que se haya conseguido llegar a implantar —como se intenta ahora— un mecanismo institucional encargado de la promoción, coordinación y evaluación *permanentes* de las reformas administrativas, que se requieran para garantizar el eficaz cumplimiento de los cada vez más amplios objetivos del Estado.

Por otra parte, los cambios administrativos han existido casi siempre y seguirán ocurriendo en el futuro. Pero por no haberse contado con un mecanismo para coordinar de una manera deliberada dichas modificaciones, a lo largo del tiempo se han acumulado transformaciones atomizadas y descoordinadas que, en ocasiones, duplican o contradicen los objetivos, las políticas y las funciones de otras dependencias y organismos públicos ya existentes.

Se puede decir que, si bien en lo general cada institución u organismo gubernamental ha podido elaborar sus programas de una manera adecuada, en conjunto éstos no siempre han resultado compatibles entre sí, con el correspondiente desperdicio de esfuerzos y recursos.

La creciente complejidad del aparato administrativo estatal ha propiciado también un desconocimiento generalizado de muchas de las tareas que tiene a su cargo el sector público, así como de la naturaleza y objetivos de algunos organismos que lo integran. Ambos fenómenos se observan, tanto entre los servidores públicos como entre los beneficiarios de la acción gubernamental.

Se ha vuelto ya un lugar común en la actualidad señalar que, para que el Estado pueda seguir impulsando la productividad y equidad del sistema socioeconómico —mejorando las condiciones de vida de la población, especialmente las de los grupos y regiones marginados del país— se requiere precisar con mayor claridad los objetivos de los organismos que lo componen, así como evitar las duplicaciones y lagunas existentes y programar la reforma de su organización y sus métodos de trabajo. Se acepta también que estas reformas deben ponerse al servicio de la estrategia de desarrollo que caracteriza a la actual administración.

Se vuelve por ello necesario plantear con claridad el tipo de administración pública que se requiere para programar y ejecutar eficientemente las medidas de política económica y social que reclama el momento presente. Medidas que tiendan a resolver, entre otros problemas actuales, el desequilibrio de nuestra balanza de pagos, los problemas de financiamiento del gasto público, la inequitativa distribución del ingreso, el creciente desempleo y subempleo y la excesiva centralización industrial y administrativa existentes.

Desde que tomó posesión de su cargo, en diciembre de 1970, el Presidente Luis Echeverría ha decidido encabezar y promover un nuevo estilo de gobierno, caracterizado por la participación, el diálogo abierto y el trabajo en equipo, tanto en el análisis y programación como en la realización efectiva de las actividades públicas. Esta actitud, manifestada en reuniones de trabajo celebradas en diversos puntos del territorio nacional, le ha permitido, a su vez, conocer y sopesar directamente las más variadas opiniones. Asimismo, ha estimulado la toma conjunta de decisiones dentro del sector público y se han abierto mecanismos de participación en los que se propicia la autocrítica, con el objeto de localizar con mayor precisión las necesidades nacionales. Para garantizar que este esfuerzo se sistematice y consolide es necesario establecer mecanismos capaces de programar adecuadamente el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales de la población, *promoviendo y programando al mismo tiempo las reformas* que el sistema y las estructuras administrativas existentes requieran.

La modernización de un aparato administrativo tan complejo como el nuestro deberá realizarse, sin embargo, a través de una acción coordinada que tenga como base un criterio unitario, si no se quieren repetir los resultados atomizados y no siempre eficaces del pasado. Se requiere que, en forma armónica, las dependencias públicas contribuyan no sólo al aumento de la eficiencia<sup>2</sup> y eficacia<sup>3</sup> de cada una de ellas, sino que contribuyan de manera coordinada a las del sector público en su conjunto.

Esto sólo puede obtenerse merced a una concepción global que considere, individual y colectivamente, los elementos necesarios para mejorar la acción de la administración pública, dotándola de instrumentos para su constante revisión y para su permanente adecuación a los cambios que requiera el cumplimiento de los objetivos que le sean asignados.

El presente ensayo constituye una síntesis de diversos estudios realizados hasta ahora dentro del programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal. Pretende presentar, de una manera unitaria, las principales ideas, esfuerzos y realizaciones que en México se han desarrollado en torno de la reforma a la Administración Pública. Intenta además, ser un punto de partida para estudios ulteriores y servir asimismo para suscitar discusiones y opiniones en torno de este importante aspecto de la actividad nacional.

---

<sup>2</sup> Entendida como una relación entre los recursos que se utilizan y los productos que se obtienen.

<sup>3</sup> Comprendida como el mayor o menor logro de los objetivos propuestos con los productos obtenidos

Para una definición semejante de la distinción entre *eficacia* y *eficiencia*, ver también a Solana, Fernando, *Enfoques de la Reforma Administrativa*, conferencia pronunciada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U. N. A. M., en mayo de 1971.

Este trabajo está dividido en tres partes. La primera de ellas, en su capítulo inicial, pretende explicar la evolución de las distintas concepciones teóricas que se han planteado acerca de la Administración Pública, hasta llegar al denominado “enfoque de sistemas”, que sirve de base metodológica al presente análisis. Este enfoque se explica sucintamente, pero con mayor detalle que los enunciados con anterioridad.

En el segundo capítulo de esta primera parte se plantean los principios básicos y las características de una reforma administrativa, con el fin de proponer una base teórica para enmarcar y enjuiciar los trabajos que se desarrollan en el resto del ensayo.

La segunda parte consta asimismo de dos capítulos. El primero, constituye un repaso histórico-jurídico de la creación de nuestras instituciones públicas. Se detallan, destacándose, las que surgen con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1917, en virtud de la nueva capacidad del Estado para actuar en la vida social y económica del país.

El capítulo segundo de esta segunda parte, se ocupa de revisar la evolución de los intentos de reforma administrativa que se han producido en México desde la Independencia.

La tercera parte se compone de dos capítulos que se refieren específicamente a los aspectos de metodología y estrategia que caracterizan el actual programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal. El último consigna, asimismo, los objetivos y programas que componen el plan global de reforma.

En la cuarta parte, Conclusiones, se señalan los principales obstáculos encontrados en el desarrollo de la primera fase del programa de reforma, y se enumeran algunos de los problemas que, presumiblemente, habrán de presentarse durante el cumplimiento de lo que aún falta por lograr. Se intentan algunas conclusiones preliminares sobre el trabajo realizado y se plantean algunas sugerencias para el desarrollo del que habrá de emprenderse en el futuro.

Se incluye finalmente un “*Epílogo, que podría leerse como un nuevo prólogo*”, ya que en él se transcriben las ideas expuestas en 1861 por el Gabinete del Presidente Juárez sobre la necesidad de llevar a cabo la Reforma Administrativa en nuestro país para “coronar la reforma política y social”.