

PRESENTACION A LA 2a. EDICION

Agotada la primera, el Instituto Nacional de Administración Pública ofrece ahora esta segunda edición del trabajo de Alejandro Carrillo Castro que se ha convertido en uno de los instrumentos metodológicos más útiles para conocer y examinar la reforma administrativa en México. Se trata de un estudio realizado en colaboración con otros especialistas, todos ellos jóvenes, todos ellos maduros, todos ellos vitalmente interesados en la solución de los complejos problemas que presenta hoy en día la situación político-administrativa de nuestro país. El autor y sus colaboradores ejercen aún otra cualidad: añadir a una adecuada preparación teórica la participación directa en las tareas de la actual reforma administrativa, lo que hace doblemente importante este trabajo, puesto que no es solamente una sólida lucubración intelectual, sino un producto del conocimiento y, sobre todo, de la experiencia.

Hace ya una década surgieron los primeros planteamientos de reforma administrativa. Esta, sin embargo, recibió su impulso más firme en los primeros años de la administración del Presidente Echeverría. Toda reforma, y ésta con mayor razón, requiere tiempo para que sus resultados sean notorios, incluso en aquellos fines que se consideran parciales. La reforma administrativa en México es un proceso de acumulación que requiere vencer una y otra vez inercias que detienen los movimientos del cambio. A estas alturas, pues, el libro de Alejandro Carrillo Castro adquiere una importancia especial: se analiza en él la reforma administrativa ya iniciada, de ahí la utilidad de su lectura para todo administrador, porque en virtud del método adoptado se concibe aquí la reforma como un todo orgánico y dinámico, susceptible de continua adaptación; es decir, de cambio constante.

El sistema que se utilice para hacer un examen de las reformas administrativas es, sin duda, parte importante de todo proceso de estudio, pues de él dependerá el éxito de acercarse a un fenómeno en continua reestructuración y cuya velocidad impide, en ocasiones, observarlo y ajustarlo a las técnicas administrativas más avanzadas. Así parece entenderlo el autor cuando resume la reforma de la administración pública, "como un proceso permanente que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental, en la consecución de todos los objetivos del Estado, tanto de aquellos considerados como coyunturales,

como de los que son consustanciales a su propia existencia; lo mismo en los aspectos que se refieren a cada una de las instituciones públicas, como a los de la administración pública en su conjunto”.

La primera parte del trabajo muestra un análisis del sistema administrativo para concluir con la adopción de un enfoque sistémico para el estudio de la administración pública. Este método tiene como finalidad, el estudio de la administración en su aspecto dinámico y de permanente adaptación y orientación. El método consiste en entender como un conjunto de sistemas a la administración pública y analizarla mediante un proceso esquemático compuesto de las siguientes partes: el medio ambiente; los insumos; un proceso de conversión; los productos y un proceso final de retroalimentación.

Otros investigadores mexicanos se han ocupado de este enfoque sistémico y consideran que su adaptación al fenómeno mexicano significa la aplicación de las teorías más modernas desarrolladas en el área de la investigación, particularmente de la administración. El método es, pues, novedoso y como toda nueva idea irá afinando sus procedimientos e incluso su propia terminología para adecuarse finalmente a la realidad de nuestro país.

En la segunda parte se elabora un resumen de las etapas modernas en las cuales se ha ido desarrollando la administración pública en México. Este breve análisis es una reseña histórico-crítica; es decir, orientada respecto al sentido que han tenido las distintas formas ideadas por el Estado mexicano para resolver los principales problemas de naturaleza administrativa que se han presentado.

El punto de partida de este análisis es la Constitución de 1917 y el punto final lo constituyen los decretos emitidos por el Ejecutivo Federal de fechas 28 de enero y 11 de marzo de 1971, que dieron nacimiento a los mecanismos actuales con que se cuenta para instrumentar el cambio administrativo.

Las inquietudes del autor acusan una ambición mayor en lo que debe entenderse como reforma administrativa, al hablar de que ésta “es un medio importante para llevar a cabo transformaciones políticas, económicas y sociales”. Esa ambiciosa finalidad le da a la reforma un marco de referencia muy amplio dentro de la relación general de problemas del país, por lo que la capacitación de los funcionarios y su integración completa, a través de su personal convencimiento, será el recurso más eficaz con el que cuente la idea de la reforma administrativa. La capacitación del administrador público debe comprender en forma importante su politización, es decir, la cabal toma de conciencia del papel trascendente que juega en el desarrollo económico, social y político del país.

No se ha abandonado la idea, a nuestro juicio muy importante, de que

la reforma administrativa está ligada en forma indisoluble, a la evolución política y social de México. Este último aspecto de la reforma se ha iniciado con la afirmación de que toda fórmula de progreso que contradiga los ideales y orientación de nuestras instituciones, que después de costosas luchas se han consagrado en nuestros textos legales, se ha rechazado y se seguirá rechazando. Industrialización de recursos, crecimiento o desarrollo económico; distribución del ingreso, utilización de recursos externos, reforma agraria y otros temas que integran la vasta problemática nacional, se irán resolviendo de la manera como nuestras instituciones, algunas de ellas tradicionales, se ajusten y se desarrollen en atención a las necesidades del mundo moderno.

Una última consideración. Un trabajo general sobre la reforma administrativa en México elaborado con un enfoque sistémico es de gran importancia en el momento actual. La construcción de un modelo teórico de reforma, sin embargo, debe servirnos fundamentalmente como marco de referencia para realizar las reformas sectoriales permanentes llamadas "micro-reformas". Las grandes reformas administrativas tienen un alto costo político y social que los países del Tercer Mundo no podemos pagar: es necesario mucho tiempo para preparar programas globales; es necesario un tiempo mayor aún para llevarlos a la práctica. La mejora permanente de las estructuras administrativas a base de "micro-reformas" debe constituir la responsabilidad de la administración en todos los niveles. Por ello, este enfoque sistémico puede proporcionarnos los elementos de juicio para realizar los cambios y ajustes más adecuados y satisfacer las necesidades administrativas que surjan; al mismo tiempo que crear la capacidad para que los sistemas administrativos sigan siendo vitales y dinámicos.

La reforma administrativa es parte de la política, como la descentralización económica, la elevación de la productividad, la justicia social y el perfeccionamiento de la democracia.

La administración pública es el contexto dentro del cual se realizan cabalmente los programas de desarrollo integral del país.

ANDRÉS CASO