

## INDICE\*

|  |    |
|--|----|
| Introducción . . . . .                 | 5  |
| Alejandro Carrillo Castro . . . . .    | 11 |
| Luis García Cárdenas . . . . .         | 12 |
| Allan Brewer Carias . . . . .          | 14 |
| Andrés de la Oliva de Castro . . . . . | 19 |
| Hahn-Been Lee . . . . .                | 21 |
| Arne F. Leemans . . . . .              | 23 |
| José López Portillo . . . . .          | 26 |

\* Las intervenciones se encuentran en el orden en que los participantes se dirigieron al Presidente de la República, y la introducción hecha por Arne F. Leemans, corresponde a la del seminario mismo.

## INTRODUCCION

Vemos con agrado la iniciativa del Instituto Nacional de Administración Pública para celebrar este Seminario. El tema de la conferencia ha sido reconocido internacionalmente desde hace mucho tiempo como un tópico de gran trascendencia no sólo para la práctica de la administración, sino en forma más general, para el desarrollo de un país. Esto debido al papel tan decisivo que desempeña la administración pública en el desarrollo.

Un sistema de administración pública que no se adapta constantemente u ocasionalmente a los cambiantes objetivos políticos, necesidades y valores, frustra el desarrollo y se enajena de la sociedad a la cual se supone que debe servir, comprobando la teoría de la enajenación de Marx que finalmente conduce a un conflicto abierto.

El reconocimiento internacional de la importancia de la Reforma Administrativa se manifiesta, entre otras, por las actividades que las Naciones Unidas han desplegado en este campo: la Reforma Administrativa ha sido un punto muy relevante en la División de Administración y Hacienda Públicas de las Naciones Unidas, la cual organizó conferencias que condujeron a interesantes publicaciones. Existe otro motivo por el cual es afortunado el hecho de que el INAP haya organizado este coloquio. Aunque mis conocimientos no cubren a todos los países del mundo, me parece que la

experiencia de la Reforma Administrativa Mexicana se encuentra entre las más interesantes y podemos aprender mucho de ella.

Los esfuerzos de la Reforma Administrativa Mexicana que han sido iniciados y alentados durante más de una década por el actual Presidente de la República y en los cuales mi buen amigo Alejandro Carrillo Castro ha desempeñado un papel tan central en muchos aspectos, son interesantes por muchas razones: ante todo es uno de los programas de reforma más sistemático y completo de los programas de reforma que conozco; en segundo lugar, se fundamenta en un marco intelectual muy bien concebido, —no utilizo el término “académico” porque para algunos esto implica una connotación de esterilidad—, con el uso de premisas teóricas que se han aplicado demasiado; en tercer lugar, el medio político que incluye el rol de ciertos actores y su relación con el liderazgo político del país, parece ser bastante singular.

Sin duda los participantes extranjeros se beneficiarán de las experiencias mexicanas, y espero que podrán contribuir al diseño, instrumentación y éxito posterior del programa de reforma.

El tema no es solamente interesante para los prácticos, sino también para los académicos, investigadores y demás profesionistas; para ellos el tema es relativamente nuevo, y recientemente descubrieron que es un área que planea un desafío para la investigación y la construcción teórica.

La formulación teórica en materia de reforma administrativa aún se encuentra en pañales. Las razones son sumamente obvias: la teoría de la administración pública en sí, y su relación con los sistemas políticos es aún relativamente nueva, y trata de aprehender la verdad —si es que ésta existe—. Además de la teoría del cambio organizacional se encuentra aún en una etapa inmadura; si colocamos estas dos, una sobre la otra, entonces será evidente que el cuadro es muy confuso y poco claro.

La práctica y la teoría –y los coloco en este orden intencionalmente–, son altamente independientes; aún existen muchas debilidades en ambas y les llevará mucho tiempo superarlas, si es que acaso lo logran.

Las funciones principales de este seminario será analizar los procesos de toma de decisiones y de instrumentación de los programas de reforma, a la luz de conceptos, hipótesis y variables generales, comprobarlos en teoría, y coadyuvar al desarrollo de una teoría de reforma administrativa como un instrumento para el mejoramiento de la práctica de la reforma; por lo tanto se hará hincapié en el caso mexicano. En mi bosquejo subrayé un gran número de aspectos, elementos o variables importantes en materia de reforma administrativa. Esto se deriva principalmente de diferentes artículos del libro “Cómo Reformar la Administración Pública” del cual ya recibieron ustedes un ejemplar. Por ende, me he abstenido de explicar algunas variables en mi artículo “Un marco conceptual para el estudio de la Reforma Administrativa” puesto que son sumamente teóricas y el utilizarlas requeriría una gran cantidad de investigación. Sin embargo pueden ser útiles para comprobar teorías en la práctica de la reforma administrativa.

Permítanme repasar brevemente estos puntos y ejemplificar su importancia.

El *entorno* de la organización que se considera o puede considerarse para la reforma administrativa constituye un factor esencial; por esto entiendo que se coloque en primer lugar el entorno general de la sociedad.

Se inclina este entorno hacia la innovación y el cambio, ya sea como el resultado de cambio en cuanto a valores o de cambios de tecnología en el sentido más amplio de la palabra.

¿Es pluralista o monolítico y cuáles suelen ser los efectos de esto en la administración pública?

El medio ambiente político es probablemente el aspecto más importante del entorno, y en este campo tendremos que formular los principales pre-requisitos y condiciones para llevar a cabo la reforma administrativa. México proporciona un ejemplo interesante debido a que el fenómeno que se

presentó en el período transicional entre dos regímenes presidenciales es el momento crucial para realizar reformas o por lo menos para colocar sus cimientos; esto parece ser contrario a la experiencia práctica que se manifiesta en otros países y a las hipótesis teóricas.

En el libro encontramos ejemplos de gobiernos fuertes y débiles y su relación con la reforma administrativa; las experiencias en los países europeos demuestran que en nación con gobiernos de coalición es difícil decidir e instrumentar una reforma importante o aun iniciarla.

Con respecto a las organizaciones, tendemos a hacer una distinción entre el entorno y el interno; el medio ambiente interno es casi tan importante como el externo que acabo de describir, aunque hasta cierto punto esto depende del sistema político; si éste cuenta con un fuerte poder político con considerable estabilidad o continuidad, por lo general, es más capaz, de manejar el sistema interno.

En lo referente al entorno interno surgen las preguntas que están parcialmente relacionadas a su cultura, y también a su estructura: ¿son los escalafones más altos de la burocracia innovadores o no lo son?

¿Hacia dónde se dirige el énfasis de inclinaciones innovadoras en cuanto a cambios en procesos incluyendo organización y métodos, presupuestación y participación (democratización interna)?

¿En cambios de estrategias?, ¿en cambio conductual o en cambio tecnológico?

Cada uno de estos focos tienen considerables implicaciones en las estrategias de reforma.

¿Son las principales unidades del aparato gubernamental; y en particular los ministerios y las grandes empresas públicas; muy independientes, o son controlables por los organismos centrales políticos o burocráticos?

Por ejemplo en los Países Bajos, la independencia de los Ministerios hasta ahora ha frustrado todos los esfuerzos para centralizar actividades del personal; deberíamos ciertamente analizar los tipos de entornos, externos así como internos, las

principales variables de éstos y su impacto sobre los esfuerzos de reforma administrativa. Es obvio que el entorno deberá concebirse de una forma diferente en reformas macro y micro.

Tanto en el medio externo como en el interno, los *actores* individuales y en grupo, juegan papeles importantes que pueden sufrir cambios en el curso del proceso de reforma administrativa y suelen diferir esencialmente durante los diferentes estadios del proceso.

Los artículos en el libro subrayan la importancia de la variable "actor"; esto se manifiesta en especial por el énfasis que se da a la importancia de obtener el apoyo de personas clave.

Según mi opinión, hasta ahora se ha prestado insuficiente atención a las diferentes posiciones que toman los distintos actores en el curso del proceso de reforma en cuanto a las diferentes soluciones alternativas. Aún no se ha investigado lo suficiente la distinción que existe entre los que apoyan y los que se oponen, y se ha simplificado el problema, como en el caso en el que no se les pregunta cuál alternativa o grupo de alternativas apoyan, o a cuáles se oponen.

Tampoco se ha prestado bastante atención a los procesos de formación de coaliciones y de construcción de consensos, a pesar que estos elementos son decisivos para un entendimiento adecuado del éxito y el fracaso de programas en materia de reforma administrativa. Ninguna organización gubernamental es heurística, está compuesta de grupos internos y externos con diferentes objetivos, intereses y orientaciones.

La acción de la reforma administrativa desde su inicio hasta su instrumentación, depende de los objetivos de los grupos dominantes.

Surgen muchas preguntas en este campo de los objetivos en relación con las acciones de la reforma administrativa:

¿Dentro de la organización, los objetivos son establecidos por el entorno o por los actores?

¿Cuáles son los motivos o incentivos de los actores para iniciar, apoyar u oponerse a las alternativas de reforma?

¿Sobre qué bases se consideran buenas o malas las situaciones existentes?

¿Cuáles son los criterios para evaluar y valorar los elementos de la situación existente y de las soluciones alternativas?

¿Quién establece estos criterios?

Evidentemente esto se encuentra íntimamente relacionado tanto a los objetivos como a los motivos de los actores.

Estamos acostumbrados a distinguir diferentes fases en los procesos de reforma administrativa como lo hacemos en los procesos decisorios; es una suerte que Yehezkel Dror se encuentre entre nosotros puesto que él fue el primero en analizar la formulación de políticas en base a las fases de procesos.

La reforma mexicana, descrita brevemente por Carrillo en el libro, se fundamenta en forma clara en el análisis de procesos. El análisis de procesos basado en fases a pesar que hasta cierto punto implica el riesgo de desglosar en forma formal un proceso complejo desde su inicio hasta su instrumentación, es según mi opinión, un instrumento analítico sumamente útil. Por tanto, he sugerido en mi bosquejo, seguir este proceso por lo menos en el análisis de casos; en una etapa posterior de esta reunión decidiremos si lo utilizaremos también para construir modelos de reforma.

Cabe considerar también los recursos para la reforma administrativa; mi bosquejo no es todo lo completo que se deseara. En este punto he enfatizado el aspecto actitudinal del factor de recursos humanos: A pesar de que éste suele ser el aspecto más importante, el factor humano, particularmente en países con suficientes trabajadores al servicio del Estado con un alto nivel de educación y capacitación, el aspecto cualitativo es también decisivo, aun en el grupo de países antes mencionados. A menudo los recursos financieros reciben menos atención, probablemente porque es muy difícil calcular los costos que implican los programas de reforma.

Al analizar los casos tendremos que adoptar una actitud crítica en el sentido de enfatizar las fuerzas, las debilidades y

las relaciones causales en el caso de reforma, en lugar de hacer hincapié en una pura descripción.

ALEJANDRO CARRILLO CASTRO,

Coordinador General de Estudios

Administrativos de la Presidencia de la República.

Señor Presidente:

Hace algunos años, en 1971, el Instituto de Ciencias Sociales de La Haya, Holanda, inició la publicación de una serie de estudios sobre cambio y desarrollo, bajo la coordinación del profesor Leemans, que está ahora con nosotros. Se llamó entonces a colaborar a expertos de varios países, tanto desarrollados como en desarrollo. Esto dio origen a sugerencias de los propios autores de los primeros estudios, a la publicación de un trabajo más sistemático, que consistió en este libro que finalmente tuvo el título de “Cómo Reformar la Administración Pública”, en donde se invitó a participar a los más destacados autores teóricos en la materia, de todas partes del mundo, así como los países que habían iniciado reformas administrativas, macro o meso-administrativas; fueron invitados a presentar estudios de casos y entre ellos estuvo nuestro país.

El Instituto Nacional de Administración Pública entró en relación con el Instituto de Ciencias Sociales, con el profesor Leemans directamente, y con el Fondo de Cultura Económica se hizo la traducción al español del libro que usted conoce, y se combinó la posibilidad de invitar a los autores de los principales artículos del libro a un seminario internacional, en donde se revisarían a fondo las estrategias, los modelos y los problemas de las reformas administrativas.

En coordinación el licenciado García Cárdenas con el profesor Leemans invitaron a los más destacados autores y practicantes, como ellos mismos se llaman, para revisar, en



forma sistemática, los últimos avances en metodología, así como estudios comparados de los distintos países que están llevando a cabo ejercicios administrativos, y someter a su consideración el actual Programa de Reforma Administrativa, que desde 1956 viene realizándose en nuestro país y que ha culminado con las medidas que ya usted, como Presidente, ha tomado.

Hemos estado reunidos diez días con gentes de más de 15 países: de Holanda, Venezuela, España, Israel, Suiza, las dos Alemanias, Corea, Jamaica, Noruega, Inglaterra y el representante de las Naciones Unidas.

Ha sido una experiencia muy importante y los señores han concluido que es una lástima que no se pueda recomendar que en todos los países del mundo, para poder llevar a cabo una reforma administrativa, se elija como presidente a su principal reformador.

Hoy mismo se decía que era tan única la experiencia mexicana que nosotros decíamos que probablemente no se vuelva a repetir en México.

Con esta presentación, señor Presidente, yo quisiera darle la palabra al presidente del Instituto Nacional de Administración Pública en México, agradeciéndole todo el apoyo que usted nos ha brindado para poder llevar a cabo este importantísimo Seminario.

**LUIS GARCIA CARDENAS,**

Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública.

Señor Presidente:

Su interés por las ciencias administrativas es ampliamente conocido. De ello da muestras al recibirnos hoy.

El seminario "Cómo Reformar la Administración Pública" que se inició el pasado lunes 27 y concluyó el día de hoy, ha constituido para cada uno de los asistentes una enriquecedora

experiencia, en la medida en que los temas han sido revisados *con plena honestidad intelectual y el mayor rigor lógico y académico.*

Para el Instituto Nacional de Administración Pública ha sido profundamente grato y estimulante ser durante estos días anfitrión de tan selecto grupo de especialistas.

Quizá la característica más relevante de este seminario, señor Presidente, sea justamente su orientación, pues como su nombre mismo indica, se trata de *alejarnos de la especulación pura*, que es grata al espíritu pero que poco aporta en lo inmediato. El propósito ha sido, por el contrario, *empujar la teoría al terreno de lo concreto*, para buscar caminos viables en el arduo proceso de reformar la administración.

El origen mismo de cada uno de los participantes permite inferir *la pluralidad de puntos de vista* que nos han permitido registrar, en amplio espectro, las pautas y tendencias más modernas que en materia administrativa se dan internacionalmente.

La presencia en nuestro país de expertos provenientes de quince países y que tienen el más alto nivel mundial, *es útil*, pues permite un saludable aporte de experiencias e información, que viene a nutrir los esfuerzos de reforma integral que determinadamente impulsa el Ejecutivo Federal.

No es signo de autocomplacencia decir que en México nos hemos empeñado bajo su guía, señor Presidente, en una reforma de la administración pública que, con un hondo sentido de globalidad, busca responder eficazmente a los problemas que la evolución ha generado, al mismo tiempo que se propone garantizar un futuro promisorio mediante la gestión racional de nuestros recursos.

Con esto quiero decir que la reforma administrativa que el Presidente de México impulsa como una de las prioridades de su gobierno, rebasa con mucho los esquemas de coyuntura y se inserta en el marco de una concepción general de la sociedad y del Estado mexicano.

Evidentemente que en la lúcida distinción de los diversos aspectos involucrados, así como en la *manifiesta voluntad política de impulsar la reforma administrativa*, ha ejercido influencia la experiencia personal y los antecedentes académicos y profesionales del actual Presidente de México. Esto es, sin embargo, *sólo uno de los factores*, siendo el más importante *la exigencia impostergable de dinamizar las estructuras administrativas y políticas en el contexto nacional*.

Agradezco a los amigos extranjeros haber aceptado nuestra invitación para venir a México a discutir estos temas que son el mejor denominador común que nos puede unir. Que el contacto se continúe y se estreche, que sea siempre propositivo, es la expresión de mi mejor esperanza.

Cuando el Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública lo visitó a usted hace un año, nos expresaba la necesidad de trabajar con una audacia constructiva. El ejercicio teórico práctico que acabamos de concluir da muestras claras de que seguimos su sugerencia.

A usted, señor Presidente, todo nuestro respetuoso reconocimiento y gratitud por su apoyo al Seminario. Y una cosa más, señor, nuestro compromiso de transmitirle, en corto plazo, el documento que constituye el resultado de nuestras deliberaciones.

Gracias.

ALLAN BREWER CARIAS  
Universidad Central de Venezuela.

Señor Presidente:

De las intervenciones que han tenido los diversos participantes del Seminario, usted seguramente ha podido captar algunos de los aspectos centrales que se discutieron aquí.

Puede usted tener la seguridad que además de discutir aspectos teóricos sobre reforma administrativa, en las discusiones se enjuició el caso de México. Repetidamente se hizo

alusión a esta experiencia que, sin duda, *es un ejemplo de carácter mundial en materia de reforma administrativa.*

Yo quisiera hacer una breve referencia a algunos de los aspectos centrales que, en mi criterio, fueron los más importantes y que tienen una relación directa con el caso mexicano, y que prueban la consistencia del proceso de reforma administrativa en este país.

El aspecto central que se discutió desde el primer día es que la reforma administrativa en los países en vías de desarrollo no puede reducirse a un mero propósito de racionalización, sino que la reforma administrativa tiene que estar vinculada necesariamente al proceso de desarrollo económico y social.

En una conferencia que usted pronunció en agosto del 69, destacaba en este sentido la necesidad de concebir reformas administrativas con el enfoque obli~~ga~~o que le da la necesidad de concebir a la administración como un instrumento de desarrollo. Por tanto, si en México hay un proceso de reforma administrativa vinculado al desarrollo, tiene su origen en los mismos trabajos iniciales que usted dirigió en la Comisión de Administración Pública.

Otro punto central que se discutió y que muestra también la consistencia del proceso mexicano, fue el de que la reforma administrativa, para poderse planificar, implementar y ejecutar, requiere de la participación de toda la maquinaria administrativa.

En esa misma conferencia de 1969, usted destacaba: la reforma administrativa no es la tarea de un grupo de sabios que seriamente se sientan alrededor de una mesa para disponer el mejor de los mundos posibles. No es eso. La reforma administrativa es un esfuerzo colectivo, es una responsabilidad multiplicada. La experiencia de participación que en México se ha desarrollado en estos últimos diez años demuestra que la única vía, en mi criterio, para llevar a cabo una reforma administrativa, es a través de estos mecanismos participatorios que aquí se han desarrollado.





Otro punto que se discutió mucho en el Seminario fue el de los actores de la reforma. Si bien la reforma no debe ser producto de un grupo de sabios solamente actuando, sin duda es necesario que exista un centro de pensamiento administrativo que pueda concebir y orientar la reforma.

Ustedes han tenido la gran ventaja en este país de haber contado con un órgano de reforma que ha actuado permanentemente en los últimos lustros.

Es gracias a este organismo de reforma que usted dirigió en una oportunidad, y que ha estado en una forma u otra bajo la dirección de Alejandro Carrillo Castro, que la reforma administrativa en México ha podido ser una realidad. Pero en el Seminario también estuvimos de acuerdo en que no bastan órganos de reforma; que es necesaria la autoridad del Presidente de la República.

En este sentido, en esa misma Conferencia del 69 usted decía que todas las reformas administrativas que se han intentado en diferentes países y que no cuentan con la suficiente autoridad, fracasan. En nuestro país, la decisión de la Reforma Administrativa es presidencial; y esto que usted señalaba, y quedó en el Seminario demostrado, por la experiencia de México, sin duda si en México no se hubiese realizado una reforma administrativa, si no se sigue realizando en el futuro, sería imposible concebirla en ningún otro país.

Quería también hacer un planteamiento de carácter personal. De todos los participantes al Seminario, quizá el que más cerca ha estado de la experiencia mexicana soy yo, primero por ser latinoamericano, y luego porque desde el año de 69 he seguido muy de cerca este proceso de reforma mexicana. Meses antes de encargarme del organismo de reforma administrativa en Venezuela, en el año de 69, tuve oportunidad de venir a México y conocer lo que ya se estaba haciendo en este país. Y puede tener usted la seguridad de que muchas de las ideas que ustedes estaban manejando sirvieron de ejemplo para el proceso de reforma administrativa en Venezuela, desarrollado en la última década, y que también ha servido de

ejemplo en el resto de los países de América Latina, que han desarrollado procesos similares.

Sólo me queda por señalar que realmente, después de leer esta conferencia suya de hace nueve años, casi una de las ponencias centrales del Seminario pudo haber sido ésa.

Muchas gracias señor Presidente.

ANDRES DE LA OLIVA DE CASTRO,

Consultor Especial del Secretario de Estado  
para la Administración Pública - España.

Señor Presidente:

Debo empezar por expresar mi gran satisfacción, como español, por el hecho para mí de gran resonancia y significado de encontrarme aquí en la presencia del Presidente de México. Y expresar también una sensación común de todos los participantes de este Seminario. Abundando en lo que acaba de expresar el señor profesor Leemans, creo que todos podemos decir que hemos experimentado un asombro admirado por el proceso de Reforma Administrativa que se está llevando a cabo en México.

Por otra parte, creo, señor Presidente, que es un *motivo de personal felicidad para un hombre público tener la oportunidad no sólo de concebir una reforma, sino de llevarla a la práctica de un modo tan profundo*. Y entiendo, señor Presidente, que debe estar contento, y entiendo también que los motivos de la satisfacción deben ser bien aprovechados por los hombres públicos.

Otra consideración quiero añadir. Esta, si se me permite, un poco más íntimamente relacionada entre México y España: el 14 de octubre de 1977 resonó la palabra del Presidente de México en Madrid, en el viejo caserón de Las Cortes Españolas. Fueron palabras de hondo impacto en la opinión pública española; pero estos días aquí, al releer el discurso del



señor Presidente en Madrid, he encontrado palabras verdaderamente paradigmáticas, que no resisto a resumir brevemente.

El señor Presidente habló en aquella oportunidad de una sociedad de sociedades. Hablaba de que si bien el federalismo en los Estados Unidos de Norteamérica había servido para unir lo desunido, en el caso de México se temió que iba a desunir lo que está unido. Este pensamiento creo que podemos proyectarlo sobre la realidad inmediata española, porque también en nuestro país hay gentes que gustan más de mirar hacia atrás, sólo hacia atrás con el riesgo de convertirse en estatuas de sal.

Añadía el señor Presidente en aquella ocasión que de no haber encontrado el modelo del federalismo, México lo habría tenido que inventar.

Pienso que esta idea es también aplicable, con las diferencias peculiares propias, al caso español, porque, señor Presidente, como lo sabe muy bien, España está en estos momentos a la búsqueda de un modelo político y administrativo. Un modelo político y administrativo que, volviendo a citar las palabras del señor Presidente, consiga dar salidas a las diferencias y acrecentar las coincidencias.

Entiendo, señor Presidente, que precisamente por eso, espigando en frases de su discurso, de su discurso en Madrid, tal vez sin quererlo les hemos trazado un esquema de ideas que han de ser muy útiles para nosotros si sabemos aprovecharlas dentro de nuestras peculiaridades, para encontrar ese modelo de estado y de administración pública al que el futuro español está llamado.

Muchas gracias, señor Presidente.

HAHN BEEN LEE,  
Presidente del Ajou Institute of  
Technology. Seúl, Corea

Señor Presidente:

Proviendo de un país que al igual que México, se encuentra en el proceso de un desarrollo socioeconómico que ha tenido lugar en forma bastante rápida en años recientes, y el cual también ha tenido un doloroso inicio en la última década, me encuentro muy impresionado con la forma en que se utiliza la Reforma Administrativa en México, como un instrumento lleno de propósitos para alcanzar fines socioeconómicos más amplios.

Todos creemos que la Reforma Administrativa es el único medio para alcanzar estos fines, y nos sentimos complacidos al encontrar que la reciente y actual experiencia mexicana de Reforma Administrativa sea el vehículo para poder resolver algunos problemas que suelen ser los más cruciales en el proceso de desarrollo.

Como estudiante de Administración Pública, —originario del mundo en desarrollo—, esto es algo que me conmueve profundamente.

Sr. Presidente; soy una de las personas que, como muchas otras que integran el grupo, “salta de un lado al otro de la barda; de la teoría a la práctica y de la práctica de nuevo a la teoría”. Porque en mi humilde experiencia, fui Director de Presupuestos en Corea antes que se iniciara el proceso de desarrollo, sobre todo a finales de la década de los cincuentas. En años recientes me he encontrado en el mundo universitario, tratando de teorizar lo que aprendí en términos de la práctica, en esta experiencia, y como lo hacemos en muchos seminarios y foros internacionales, hemos descubierto los problemas más difíciles del desarrollo, así como algunas claves para resolverlos, y el meollo del problema es a menudo el de la innovación ¿Cómo se concibe ésta inicialmente? ¿cómo lo preconizan algunos grupos importantes de personas? y ¿cómo es adoptado finalmente por los órganos legítimos de la

sociedad y del gobierno y a la postre por el público en general?

A este respecto, y especialmente en materia de Reforma Administrativa, hemos descubierto en muchos países que algunas ideas pueden originarse y de hecho surgen de la burocracia. En ocasiones a nivel medio, pero más a menudo de los niveles más altos de la burocracia. Sin embargo, también encontramos que dichas ideas que surgen de la burocracia, a menudo cultivadas por influencias laterales que provienen del exterior, se enfrentan a resistencias cuando la idea llega a los escalafones más altos, es decir, los de toma de decisiones del país. Por ende, el enfoque de idear la reforma tiene que limitarse, en la mayor parte de los casos, a adecuarse a una restringida aceptación por parte de los organismos de toma de decisiones del país. Por consiguiente, muchos estudiosos han reflexionado acerca de las posibles alternativas de estrategias para lograr adaptar las ideas que así han surgido.

Desde el punto de vista teórico, las circunstancias más deseables son cuando los iniciadores de estas nuevas ideas se encuentran con la aprobación de los organismos más elevados en la toma de decisión, es decir los dirigentes políticos del país.

Nos encontramos profundamente impresionados, al haber escuchado durante este Seminario, la forma en que esta convergencia de ideas, provenientes de la burocracia, no sólo encuentran la aprobación, sino también un liderazgo positivo por parte de la persona clave, así como de los organismos responsables en este país, en lo referente a los procesos decisorios.

Por tanto, en este caso en particular, encontramos el caso perfecto; el caso empírico donde se comprueban algunas de las teorías con mayor perspectiva. A este respecto en particular, estamos muy agradecidos con Su Excelencia por haber proporcionado un caso real de convergencia de fuerzas innovadoras de dentro y desde arriba.

Sr. Presidente; me gustaría terminar con otro comentario que, de nuevo emana de lo más profundo de mi corazón: Como un funcionario estudioso y estudiante del proceso de reforma, personalmente considero que también he encontrado puntos de vista compartidos en muchos Foros Internacionales, en lo referente a que la Reforma Administrativa es también un proceso educativo continuo, importante y absorbente. Muchas personas, un número creciente de personas de diferentes niveles están de acuerdo en esto.

Al principio, surge a partir de un grupo pequeño y escogido con ideas progresistas, pero a medida que se reclutan y movilizan más personas para formar a los agentes de reforma y conforme pasa el tiempo, dadas ciertas expectativas, estos agentes de reforma se convierten en agentes de cambio más extensos, no sólo para el gobierno sino también para la sociedad en general.

En los últimos días escuché las deliberaciones y en especial, los planteamientos de Alejandro Carrillo que se refería a la forma en que en los últimos 30 años, se ha fomentado en el país este proceso de aprendizaje, de capacitación de agentes de cambio. Esto encaja muy bien con mi humilde experiencia en una escala limitada, empezando en la Dirección de Presupuestos en mi país. Por ende, como estudiosos de la Reforma Administrativa y de la Administración Pública, regresaremos a casa con la convicción, —la convicción reforzada—, de que la Reforma Administrativa, aun como mecanismo educativo de la vida pública, es algo que debe ser promovido aún más en cada país.

Muchas gracias.

**ARNE F. LÆEMANS**

Universidad de Amsterdam; Holanda.

Señor Presidente:

A nombre de los miembros del Seminario, quisiera manifestarle nuestra satisfacción y el gran honor que sentimos de ser

recibidos por usted dentro de este contexto. Nos sentimos honrados porque el Presidente y Jefe del Ejecutivo de México nos reciba al finalizar nuestros trabajos. México es un país muy afortunado dado que el Ejecutivo Federal es un estudioso en el campo de la Administración Pública, que ha demostrado su perceptiva inteligencia en problemas en materia de administración, y no sólo esto, sino que también ha constatado su percepción filosófica, lo que según mi opinión, constituye una de las bases principales de gobierno y administración para elaborar un ensayo acerca del individualismo; me refiero a "Don Q".

No sólo nos sentimos honrados sino que también es un gran placer estar con usted, porque en cierta medida, lo podemos considerar nuestro colega. Durante mucho tiempo, usted ha demostrado su interés por la Reforma Administrativa, y esto lo evidencia el hecho que hace 10 años, en 1968, usted, como Presidente de la Comisión de Administración Pública, inició el proceso de Reforma Administrativa, el cual, en muchos aspectos, es único en el mundo. Único en el mundo por muchas razones: En primer lugar, porque es una reforma emprendida a una escala nunca antes contemplada en ninguna otra situación; también es una reforma que ha intentado relacionar el desarrollo de la Administración Pública con el del país mismo. Pienso que este esfuerzo de reforma es único por otra razón, y es que probablemente ha tenido como bases un marco teórico y tan sistemático que por ende puede considerarse también singular; un marco que, en gran escala, fue desarrollado por mi amigo Alejandro Carrillo Castro. Considero que esta es una característica sumamente importante, un aspecto que nos une, y que en efecto, justifica el que nos reunamos como prácticos y académicos de la Administración Pública. No utilizo el término "estudiosos" en particular, porque hemos visto que muchos de los prácticos mexicanos son también estudiosos.

Y esta mañana, durante nuestra reunión, hicimos hincapié en un tema que es particularmente importante comunicarle y

*es el papel tan trascendente que el Jefe del Ejecutivo desempeña en la Reforma Administrativa.* Esto es natural puesto que la Reforma Administrativa en la escala, profundidad y amplitud que se ha emprendido en México, constituye una cuestión política; sólo mediante el apoyo del Jefe de Estado, se puede obtener la legitimación política que es tan necesaria para su desarrollo y planificación, así como para su instrumentación.

Durante estos días, tuvimos la oportunidad de desarrollar un gran número de ideas interesantes, gracias a las importantes aportaciones tanto de los participantes mexicanos como de las de los extranjeros; también nos fue posible contemplar y aprender mucho acerca de la experiencia mexicana, y considero que los participantes extranjeros a esta Conferencia se han beneficiado en gran medida a partir de esta experiencia de la cual oímos hablar tanto en los últimos días. Espero que el Seminario haya contribuido —hasta cierto punto—, a la solución de los problemas que el esfuerzo de Reforma Administrativa en México, pueda afrontar en lo futuro. Tengo la esperanza de que en esta forma, quizá logramos una pequeña contribución, de hecho, al desarrollo de México.

Sr. Presidente; me siento muy complacido, al final de esta breve plática, de presentarle un obsequio que ha producido la laboriosidad mexicana, y que es este libro en castellano.\* Aprecio mucho, no sólo el trabajo realizado sino también la comprensión perceptiva del problema, que hizo posible esta versión al idioma español.

Sr. Presidente; ha sido un gran placer ofrecerle esta pequeña aportación que he tratado de hacer a la Conferencia.

\* El Profesor Arne F. Leemans, hizo entrega al Presidente de la República de la versión al castellano de su libro “Cómo Reformar la Administración Pública”.

**JOSE LOPEZ PORTILLO,**  
Presidente Constitucional de los  
Estados Unidos Mexicanos.

Primero, gracias por estar aquí; segundo, gracias por considerarme su colega y gracias por las palabras de elogio y aliento.

Efectivamente, tenemos una experiencia en la Reforma Administrativa; es evidente que sin la hipótesis teórica era imposible, si no partíamos de una idea general para descender a lo particular, es decir, si no deducíamos, al carecer de generalidad nos inhabilitábamos. Es evidente que sin un marco de analogía, no hubiéramos podido concebir la Reforma. Era indispensable el proceso inductivo.

Todo esto lo cumplimos hace años en un grupo que, afortunadamente, permaneció unido y que eventualmente llegó al poder. Y aquí se cumple la condición fundamental de la Reforma Administrativa: si no hay voluntad política, ni la inducción ni la deducción ni la analogía tienen campo de acción.

Esta ha sido una de las ventajas, que yo entiendo más bien como compromiso, porque al iniciar a fondo la Reforma Administrativa, en este régimen, contábamos con todos los elementos, tanto de nuestra propia historia como de una hipótesis teórica y una substancial experiencia para cumplirla.

Tuvimos la voluntad política, no podemos equivocarnos. Ese es el verdadero compromiso que yo siento, porque hemos reunido todos los que pudiéramos llamar requerimientos especulativos. Y creo que nuestra experiencia está a prueba.

La iniciamos en un momento crítico para el país, y tuve —y hablo en primera persona porque yo fui el que tomó la decisión política— que decidir si iniciaba la Reforma Administrativa en medio de la crisis económica más profunda de las últimas décadas, y tuvimos que resolver que atacaríamos el problema de la crisis económica con un instrumento administrativo en cambio.

Esto significó problemas severos. Cambiar la Administración con instrumentos ineficientes, pero probados, por otros que deben acreditar su excelencia, fue un riesgo calculado, pero que exigió una decisión muy consciente.

El proceso de Reforma Administrativa es constante. Tomamos las decisiones de gran estructura y hemos tenido que atacarla en etapas sucesivas, precisamente para cumplir ese necesario esfuerzo participativo sin el cual la Reforma corre el riesgo de congelarse o mixtificarse.

Estamos, en realidad, en la mitad del proceso. Es un curioso proceso de resaca. Las inercias históricas reaccionan tratando de rescatar las viejas estructuras, y esto ocurre en forma inconsciente, en una extraña memoria colectiva que, repito, funciona como inercia y se expresa como resaca. Y puedo decir que la mayor parte de los problemas de la Reforma Administrativa, una vez resuelto por la voluntad política, son problemas de relaciones humanas, de carácter, interés, poder y tantos factores que entraña la relación humana, al extremo de que puedo afirmar que si la voluntad política no sólo se expresa para iniciar el cambio, sino que no está presente en cada uno de los actos sucesivos, la Reforma puede fracasar.

En nuestro caso, la Reforma fue resuelta por el Presidente y tiene que estar apoyada todos los días por el Presidente, pero todos los días. Es lo que pudiéramos llamar una voluntad perpetua. De otra suerte fracasa, porque se va, se pierde como el agua en el desierto.

Por esta razón, México sí puede significar una experiencia interesante, muy comprometida, porque llenamos todos los requisitos, y esto nos obliga mucho. Claro, con gentes de la calidad de ustedes, que están atentos a lo que pasa aquí; pero con nosotros mismos también.

Yo no estoy satisfecho. Hemos resuelto las líneas básicas; pero bajar la estructura hasta hacerla plenamente operativa, es muy difícil.

Después de la gran resolución, vienen los aspectos metodológicos y procesales: que vaya bajando desde la concepción



global hasta los problemas de barandilla o de ventanilla. Esto es un proceso difícil.

En rigor, cuando concebíamos la Reforma Administrativa lo hacíamos pensando que de otra manera no lograríamos la planeación del desarrollo. El país se encontraba en un círculo vicioso: no se planeaba el desarrollo, porque no había una administración idónea, y no había administración idónea porque no se planeaba el desarrollo.

Resolvimos romper el círculo vicioso con la Reforma Administrativa; pero todavía no planeamos el desarrollo. Tenemos ya las grandes estructuras; pero me faltan todavía procesos y metodologías complementarias que hagan fluida la toma de decisiones a partir de una información consistente. Pero están sentadas las bases y soy optimista; pero de ninguna manera estoy satisfecho.



Ojalá que dentro de seis años, cuando me admitan ustedes en alguno de sus foros, pueda yo dar buena cuenta de esta experiencia. No quisiera ser como uno de esos casos de los que no deben volver a ocurrir. Pero estoy seguro que son ustedes tan generosos que me van a admitir, para que yo les diga lo que pasó.

Muchas gracias.

Intervenciones de algunos participantes al Seminario Internacional "Cómo Reformar la Administración Pública", durante la visita hecha al Presidente de la República.

Los Pinos, 4 de abril de 1978. México.