

FUNDAMENTOS PARA UNA REFORMA ADMINISTRATIVA

POR
FERNANDO CUEN BARRAGAN

En todos los países y en todos los gobiernos existe y ha existido el problema de la defectuosa organización de la administración pública. Esto ha dado origen al matiz un tanto despectivo con que se usa el término "burocracia". Los gastos injustificados o innecesarios, los trámites lentos y complejos, el deficiente control de las operaciones, las fugas de material y de dinero, la negligencia de empleados y funcionarios o la falta de idoneidad de éstos para la tarea que desempeñan, los salarios injustos o las cargas de trabajo excesivas o desiguales, no son más que algunos ejemplos de los vicios que pueden entorpecer cualquier labor gubernamental, vicios que pueden resumirse en uno solo: desperdicio del esfuerzo humano.

Sin embargo, no todas las deficiencias que tiene una administración son de origen administrativo. Muchas de ellas pueden ser resultado de actos o situaciones que nacen fuera del ámbito administrativo propiamente tal. Esto es, puede tratarse de circunstancias, imperativos, trastornos, de carácter social, económico, etc. En países que no tienen estabilidad política o que están sujetos a dictaduras personales u oligárquicas o que son víctimas de la anarquía es común que el esfuerzo humano se malgaste no por deficiencias intrínsecas de la maquinaria administrativa, sino por concepciones erróneas u orientaciones torcidas que se imprime a la labor gubernamental y que lleva a malgastar dinero y esfuerzos en proyectos y contraproyectos que nunca llegan a realizarse, en erogaciones fastuosas y oropelescas, en mal disimulados peculados en favor de castas privilegiadas o en mantener costosos instrumentos coercitivos para conservar el poder.

Cualesquiera que sea el caso, no es este último el campo que corresponde a la técnica administrativa, cuya misión consiste en crear o mantener la maquinaria adecuada para lograr, *con el menor costo o desperdicio*, los objetivos que la política le señale. La técnica administrativa es —y debe ser— ciega a juicios trascendentales y debe de trabajar siempre partiendo de un supuesto primordial, a saber: el de que los objetivos, funciones y tareas básicas de la organización administrativa que le toque estudiar o manejar han sido correctamente concebidos y decididos por quienes tienen a su cargo tan trascendental deber.

Si la técnica administrativa parte siempre del supuesto antes señalado, su problema se simplifica grandemente, pues queda entonces claro que no corresponde al técnico en administración decidir sobre la bondad, valor o utilidad extrínsecas de tal o cual plan u organismo. No le toca pues juzgar sobre el valor o la importancia social, política, etc., de los resultados buscados u obtenidos. Lo único que le compete —labor bien difícil por cierto— es encontrar los medios materiales y humanos y las situaciones adecuadas para que se realicen con eficacia y sin desperdicio las metas que busca una administración. La misión del administrador se limita, pues, exclusivamente a la más sabia economía o aplicación del esfuerzo.

Es dentro del marco antes señalado que debe orientarse la discusión de los problemas administrativos de México con el fin de limitar en sus justos términos el problema y de orientar las decisiones que se tomen al respecto. El técnico administrativo tiene, sin embargo, en México, la ventaja no desde el punto de vista de su profesión, sino desde el punto de vista de su espíritu cívico de que México tiene estabilidad política y un clima moral y cívico que permite esperar el logro de las metas más valiosas extrínsecamente. En consecuencia, el administrador en México puede consagrarse a su profesión, sin sufrir el desaliento o la amargura que tal vez se sufre en otros países donde el esfuerzo se malgasta sin provecho efectivo para la comunidad.

Pero, ¿es que México necesita revisar su maquinaria público-administrativa? La respuesta es afirmativa, pues toda organización por estar compuesta de seres humanos está sujeta de continuo a las fallas y deficiencias individuales y aleisagógicas del hombre. Esto es, en toda organización hacen mella tanto las deficiencias individuales como las fallas de cada persona para acoplarse al grupo o desempeñar dentro de él un papel de dirección o de coordinación.

Hay, además, otra razón, la de más importancia, que debe convencernos de la necesidad y de las ventajas de una reorganización de nuestra administración pública y es que una reorganización no es un despilfarro, sino una verdadera inversión, pues constituye un elemento que canaliza y acelera el progreso de un país.

En efecto, invertir en una reforma administrativa puede parecer a primera vista una carga excesiva para cualquier gobierno. Tal conclusión, sin embargo, no es correcta, pues una reforma administrativa, bien orientada, significa mejores y más útiles servicios públicos. Estos, a su vez, se traducen en mayor productividad, que equivale a mayor ingreso nacional y por tanto mayores posibilidades de progreso en todos los órdenes.

Todo ello, nos lleva a la conclusión de que mejorar la maquinaria administrativa del gobierno federal redundará en un considerable incremento de los ingresos del Erario por lo que, en última instancia, una reforma administrativa, aparte de significar incalculables beneficios para el Estado, se paga por sí misma.

Se ha pensado muchas veces que los problemas administrativos de una organización pueden resolverse adecuadamente mediante la expedición de buenos reglamentos, instructivos y manuales de trabajo y mediante la implantación de un sistema disciplinario rígido. Se ha pensado también que un equipo material de trabajo más adecuado y moderno aumentaría —y hasta cierto punto esto es cierto— el rendimiento de las labores. Sin embargo, ni una ni otra medida son suficientes por sí mismas. Si entre los empleados predomina un bajo nivel moral, motivado por el desaliento que causa un mal sistema de estímulos y no se consigue entrenarlos y educarlos adecuadamente, los sistemas de trabajo no rendirían resultados satisfactorios y los reglamentos, los instructivos y los manuales se convertirían en meras lucubraciones o buenos deseos.

Hay que tener en cuenta, por otra parte, que muchos de los malos hábitos en el trabajo son resultado, la mayor parte de las veces, de vicios estructurales de las organizaciones mismas; vicios que provienen de no haber eliminado tareas, secuelas y procesos inútiles, de no haber coordinado, simplificado y mejorado éstos, de no haber distribuido el trabajo adecuadamente y de no haber acomodado al personal en los puestos en que cada individuo podría rendir más.

Una reforma administrativa, en México, debería tener como objetivos ideales los siguientes:

1. Lograr un rendimiento máximo en el trabajo de los servidores públicos y, en consecuencia, lograr:

a) Un mejoramiento manifiesto en la eficacia y amplitud de los servidores públicos, y

b) Un alcance cada vez mayor y más profundo en el resultado de los programas gubernamentales;

2. Lograr, en justa reciprocidad de lo anterior, un mejoramiento definitivo en la situación económica, cultural y moral de los servidores públicos y, finalmente,

3. Lograr que el de la administración pública se reduzca a su mínimo posible.

Los objetivos anteriores, si bien son ideales que debería perseguir una administración pública, solamente podrían lograrse paulatinamente. En todo caso, tanto para alcanzarlos como para mantenerlos en forma permanente y duradera, sería preciso lograr los objetivos-medio que se enumeran a continuación:

I. La fundación de un Servicio Civil permanente;

II. La formación cuidadosa de una sólida y sana tradición administrativa, que dignifique al servicio público por el solo hecho de serlo;

III. El establecimiento generalizado de escuelas y de cursos de administración pública, y

IV. La creación de una Comisión Permanente Intersecretarial, que se encargue de resolver los problemas administrativos que se presenten al Gobierno y que mantenga en buen estado —perfeccionándola continuamente— la administración pública.

En vista de lo extenso del campo administrativo que precisa abarcar, de nuestra probable carencia de suficiente número de especialistas para cuestiones administrativas, de los serios obstáculos de toda índole que precisa vencer, y de lo que la prudencia y la técnica aconsejan, para llevar a cabo en México una reforma administrativa, cabría considerar la conveniencia de adoptar el siguiente plan de trabajo:

I. Crear un comité o grupo de estudio que *a)* lleve a cabo las investigaciones preliminares necesarias, *b)* prepare y recopile el material de trabajo que sea preciso, *c)* integre y forme los "grupos-núcleo" que se encarguen de llevar a cabo las tareas clave que se considere necesario y *d)* decida, finalmente, respecto al escalonamiento de objetivos parciales cuyo logro debe perseguirse para la consecución de los objetivos finales.

II. Teniendo en cuenta que el inciso *d)* del párrafo anterior es tal vez la parte más importante de cualquier programa de reformas, cabría considerar la conveniencia de que el comité o grupo en cuestión lleve a cabo un "ensayo piloto" en alguna de las dependencias federales, lo que proporcionaría al grupo la experiencia necesaria y evitaría los riesgos de embarcarse en una obra de gran envergadura careciendo de bases y de conocimientos prácticos. Mediante el "ensayo piloto" se haría en pequeña escala lo que en escala nacional se haría más tarde y se proporcionarían al grupo valiosas lecciones respecto a problemas de personal, de financiamientos, de costos, etc., así como de medios de trabajo.

III. Con anterioridad al "ensayo piloto" convendría, tal vez, que se celebrasen conferencias de mesa redonda con objeto de que el grupo pueda tener un intercambio de ideas, experiencias y conocimientos, etc., respecto a los distintos problemas administrativos existentes. En dichas conferencias participarían, no solamente funcionarios de las dependencias federales, sino también funcionarios de organismos descentralizados y, cuando las circunstancias lo requiriesen, los funcionarios de empresas privadas. Desde luego, cualquier especialista en cuestiones administrativas que pudiese dar luces sobre los puntos o temas a discusión, sería invitado a participar en las discusiones.

IV. Con anterioridad también, al "ensayo piloto" sería muy conveniente enviar al extranjero, aprovechando en todo o en parte el Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas en su capítulo de Administración Pública, a diversos grupos de estudios a los que, mediante una previa división del trabajo, se les encomendaría estudiar experiencias de otros países respecto a aspectos determinados de la tarea general, de acuerdo con las funciones que se les hayan encomendado o se les pensara encomendar.

V. Llevado a cabo el "ensayo piloto" y con las experiencias obtenidas, se podría crear entonces una Comisión Permanente Intersecretarial para Asuntos de Administración Pública que se encargaría de realizar la totalidad del programa.

Esta Comisión Intersecretarial podría tener entre otras, las siguientes funciones:

a) Hacer posibles y efectivos los programas de reforma o implantación administrativa que se hubiesen adoptado.

b) Constituirse en grupo permanente consultivo y de estudio para toda clase de cuestiones de administración pública (en su aspecto puramente administrativo).

c) Hacerse cargo, a través de un comité especial, del establecimiento y el mantenimiento de un Servicio Civil permanente, encargándose, a la vez, de seleccionar a los empleados federales y de promover entre ellos mayor capacitación o especialización, en su caso.

d) Promover el espíritu de trabajo y de responsabilidad y procurar que las técnicas administrativas tengan cada día un campo de aplicación más amplio, procurando y promoviendo la creación de escuelas de administración y de entrenamiento administrativo, la organización de conferencias, seminarios, etc., la publicación de libros y folletos e, incluso, organizando la producción de películas técnico-administrativas.

e) Promover el mejoramiento —y la unificación cuando haya lugar— de los sistemas de trabajo, de coordinación, de trámite, de archivo, etc.

f) Prestar servicios de grupos especializados móviles para estudiar problemas concretos de cada Dependencia, a petición de éstas, y facilitarles el personal y los medios para resolverlos.

Es, desde luego, prematuro y arriesgado tratar de analizar más en detalle el problema, pues existe una infinidad de incógnitas que sería necesario despejar de antemano. En calidad de anticipo, sin embargo, y como pauta que podría orientar las investigaciones del Comité de Estudio, o cuando menos servir de base para que el Comité trace su plan de trabajos, cabrían hacerse las siguientes consideraciones:

a) *Campo de estudio.*

El estudio del problema podría dividirse en varios capítulos, a saber:

1. Las obras públicas;
2. Las compras gubernamentales;
3. Los servicios tributarios y el control de egresos;
4. Los servicios de investigación y promoción administrativa;
5. El servicio civil y
6. Los servicios públicos.

El análisis de cada capítulo debería hacerse, además, teniendo siempre en cuenta la medida en que cada uno puede contribuir a financiar el programa.

El capítulo de obras públicas es tal vez el más fácil de estudiar a la vez que el más importante como medio de financiamiento, pues de él depende, en buena parte, el financiamiento del programa total de reformas, por más que el estudio de los seis capítulos pueda y deba iniciarse simultáneamente.

El capítulo de servicios tributarios, por su parte, puede ser también fuente de ingresos adicionales, según que se estudie la forma de evitar en mayor o menor escala, evasiones de impuestos y despilfarros de dinero.

El renglón de compras, es fuente de ahorros —o de ingresos adicionales— en la medida en que se eviten fugas de dinero o compras inútiles.

Los servicios públicos parecen ser fuentes de egresos netos. Sin embargo, los buenos servicios públicos son elementos catalizadores del progreso social y económico y deben considerarse como inversiones a largo plazo. De la mayor o menor eficacia de ellos depende el mayor o menor desarrollo económico y social de México y, como es natural, a mayor desarrollo corresponde una mayor capacidad contributiva que se traduce necesariamente en mayores ingresos para el Erario.

Por lo que se refiere a la administración del servicio civil y a los servicios de investigación y promoción administrativas de los que depende, en casi su totalidad la buena marcha de los cuatro renglones previos, pueden considerarse también como inversión a largo plazo, aunque significan, indudablemente, un egreso inmediato de respetables cantidades.

b) *El factor tiempo.*

Parece lógico pensar que la reforma administrativa del Gobierno Federal tiene que atravesar, cuando menos, por tres distintas etapas.

Una primera etapa, con duración variable según la intensidad y acierto con que se trabaje, pero no mayor de doce meses, que es la etapa de preparación de los "núcleos" de reforma, esto es, los grupos de personas que, colocados en puestos-clave llevarán a cabo las reformas principales mínimas y que sentarán las bases de la futura maquinaria administrativa pública.

Una segunda etapa, cuya duración puede oscilar entre tres y seis años, que es el tiempo en que podría formarse, con el personal de la administración actual, el pie veterano de las futuras generaciones de servidores públicos que necesita México. Durante esta fase se extendería y consolidaría lo esencial de la reforma en todas las Dependencias del Gobierno.

Una tercera etapa, en fin, cuya duración oscilará entre doce y dieciocho años, que es el plazo para que la administración pública de México quede en manos de la generación de servidores públicos cuya mentalidad haya sido formada y moldeada desde las escuelas de educación elemental.

La oscilación de las dos primeras etapas, sin embargo, puede acortarse o alargarse, no solamente según la intensidad con que se trabaje en el proyecto y la amplitud del campo de acción que se abarque, sino también, según que el grupo de especialistas que ya exista en México sea mayor o menor y según que sea mayor o menor el grupo de personas que, por encontrarse en la actualidad semipreparadas, pueden ser capacitadas rápidamente.

Este problema del tiempo, influye necesariamente en los costos y de momento es un factor imponderable para que pudiese prestarse a cálculos. Sin embargo, su solución parece ser bastante simple y reducirse a un problema de organización del trabajo, para lo cual es necesario, localizar al personal adecuado, dentro y fuera de las esferas gubernamentales, para que luego, previo un cuidadoso y meditado plan de trabajo, se les asigne el estudio, la preparación y la ejecución de determinadas tareas-clave, eslabonando su acción, más adelante, con los nuevos elementos que vayan siendo preparados e incorporados a la tarea de reorganización.

c) *El factor costo.*

Para darse cuenta del problema de los costos bastaría referirse, por ejemplo, al problema de capacitar funcionarios y empleados. En efecto, ello requiere, tratándose de nuestro país, la preparación de profesores, instructores y conferencistas, la preparación y edición del material bibliográfico adecuado, la adquisición o, en su caso la preparación del material educativo audio-visual complementario que sea necesario, la organización de una intensa campaña de propaganda cívica, la creación de escuelas de administración, etc.

Por lo que se refiere a los renglones de espíritu de responsabilidad y de espíritu de trabajo y de iniciativa —que no son sino el anverso y el reverso de un mismo asunto—, la necesidad de desembolsos no es menos imperativa. Más aún, los gastos por este concepto pueden sin dificultad resultar los más cuantiosos. En efecto, el pivote del éxito a este respecto radica en el mejoramiento de la situación económica y cultural de los servidores públicos, lo que implica aumentos en los sueldos, construcción de viviendas, aumento en el número y amplitud de los servicios sociales de que disfruta un servidor público, erogaciones especiales para premiar el estímulo y la dedicación, etc.

Finalmente, es evidente que la modernización del equipo de trabajo significa serios desembolsos.

Tanto en la primera como en la segunda parte del presente ensayo, se hace alusión concreta a ciertas fases o capítulos del proyecto de reformas, que constituyen lo principal de las fuentes de erogación de que sería causa la reorganización administrativa federal. Dichos capítulos o renglones de egresos son los siguientes: en términos generales.

1. Gastos de un Comité o Grupo preliminar de estudios;
2. Entrenamiento y capacitación de los "núcleos";

3. Gastos de propaganda (cívica y técnica);
4. Gastos originados por el "proyecto piloto";
5. Sueldos de especialistas mexicanos;
6. Gastos de la Comisión Intersecretarial;
7. Entrenamiento y capacitación de profesores, conferencistas e instructores;
8. Sueldos de los profesores, conferencistas e instructores;
9. Creación y mantenimiento de escuelas de administración;
10. Producción o compra de material educativo audio-visual;
11. Preparación y edición de material bibliográfico;
12. Compra de equipos de trabajo;
13. Aumento de salarios y prestaciones adicionales para el personal;
14. Construcción de viviendas para el personal;
15. Instalación u organización de servicios sociales completos para el personal;
16. Gasto especiales de promoción.

d) *Bases de financiamiento.*

De todo lo anterior se deduce que el mejoramiento integral y generalizado del nivel laboral y cívico del personal de la Federación, así como el mejoramiento de sus sistemas y métodos requiere fuertes inversiones que constituirían un nuevo capítulo en el Presupuesto de Egresos; capítulo que sería tanto más difícil de costear, a primera vista, cuanto mayores sean la intensidad, la rapidez y la amplitud con que deseen llevar a cabo los programas de reforma.

Los costos, sin embargo, podrían reducirse hasta un grado que sería perfectamente llevadero para el Presupuesto, si se hiciera uso de todos o cualesquiera de los seis recursos fundamentales que se enumeran a continuación.

Primero. Mediante ahorros que se hagan o se puedan hacer en aquellas partidas del Presupuesto cuyo monto pueda reducirse sin afectar sensiblemente renglones vitales del programa de gobierno.

Segundo. Mediante aumento en el capítulo de ingresos del Presupuesto a base de hacer más eficaces los servicios tributarios y de modificar, llegado el caso, la escala de impuestos y contribuciones.

Tercero. Procurando que el programa de reformas, tanto en su orientación como en su desarrollo, sea cuidadosamente planeado y firmemente dirigido, supervisado y ejecutado, pues de lo contrario puede convertirse en una fuente de despilfarros que serían tanto más cuantiosos cuantas más rectificaciones fuera preciso hacer.

Este tercer punto es absolutamente esencial. Si la reforma ha de llevarse

a cabo con éxito es preciso que prive al respecto, unidad de doctrina, unidad de mando y unidad de acción. Los obstáculos políticos de este punto son indudables, pero es preciso vencerlos.

Cuarto. Distribuyendo el impacto del costo total del programa de reformas en un período de varios años.

Quinto. Incorporando a las empresas semioficiales y a la iniciativa privada, así como a las entidades políticas no federales, según convenga para cada caso, en el programa de reformas, en la medida en que puedan contribuir —para beneficio, además, de sí mismas— en el financiamiento del programa general.

Sexto. Recurriendo a los programas de asistencia técnica internacional que patrocinan las Naciones Unidas y los demás organismos internacionales.