

PROGRAMA ACTUAL DE REFORMA ADMINISTRATIVA

PORFIRIO MUÑOZ LEDO

Cursó la carrera de Licenciado en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México. Realizó estudios de postgrado en la Academia Interamericana de Derecho Comparado (La Habana 1956) y en el Instituto de Estudios Políticos de París (1957). Obtuvo en 1958 el Doctorado en Derecho de la Universidad de París. Ha impartido cursos en la Universidad de Tolosa (Francia), en la Universidad de París, en la Escuela Nacional de Ciencias Políticas de la UNAM, en la Escuela Normal Superior y en el Colegio de México. Inició su carrera administrativa como ayudante de la Oficina de Prensa de la Secretaría de Bienes Nacionales el año de 1950. Es en la actualidad Subsecretario de la Presidencia.

El título mismo de la plática, "Programa Actual de Reforma Administrativa", subraya la intención de enfocar los aspectos novedosos de la actual administración, así como las variantes respecto a criterios anteriores acerca de este tópico.

Bien entendido, el problema de la reforma administrativa estriba fundamentalmente en que sea capaz de realizarse. Una de las notas más características del Estado moderno, consiste en la creciente complejidad para atender demandas diversas que le formulan la sociedad en la que se inscribe. En un principio, el dinamismo de la actividad estatal se desenvuelve en términos que podrían calificarse de improvisados. Este curso resulta eficaz en determinada época ya que permite cambiar la estructura de la propiedad, obtener la estabilidad política necesaria e iniciar el proceso de industrialización. No obstante, una vez cumplidos estos objetivos, los mecanismos en que se apoya acusan marcados signos de agotamiento. Ello exige una reformulación de los sistemas y metas del Estado.

Justamente es la etapa en que se halla el país. México ha alcanzado un estado evolutivo que hace imprescindible una transformación cualitativa en todos los órdenes de la vida social. **Si algún requisito tiene la estrategia para el desarrollo radica en revisar, con sentido crítico e histórico, el funcionamiento real de las instituciones.**

A partir de 1917, se le imprime al proceso histórico de México continuidad y coherencia. Los objetivos son permanentes, aunque las circunstancias cambian por el propio crecimiento y por las exigencias del mundo externo. También deben cambiar, en consecuencia, los instrumentos y el establecimiento de prioridades.

Cualquier observador atento habrá percibido que las iniciativas de ley, los distintos pronunciamientos y los actos de gobierno muestran una disposición de modificar el rumbo. El cambio se ha iniciado a partir de la ruptura de inercias y de rutinas, a través del establecimiento de nuevos métodos de trabajo. A partir de la reforma administrativa, se ha iniciado este proceso transformador, mediante la transmisión directa de demandas hacia el apar-

to administrativo y las líneas políticas esenciales, la galvanización respecto de las necesidades populares y la coordinación del Gobierno concebido como un sistema. El punto de partida ha sido la convicción del titular del Ejecutivo que, en el terreno de la práctica, cumple un propósito anunciado: "la obra próxima de la nación requiere depurar la conducta, perfeccionar la organización y acrecentar la eficacia de la autoridad a todos los niveles.

Muchas de las instituciones que componen la administración pública tienen objetivos precisos, otras han sido evidentemente operantes, otras más han alcanzado grados envidiables de eficiencia. Se reconocen, sin embargo, estratos diferenciados que corresponden a la diversificación de la estructura social e incluso a la propia historia de la administración; a la naturaleza de las necesidades que le dieron origen; a los conceptos administrativos que privaron en cada época, y a los modelos de organización social que fueron predominantes.

Si difícilmente se pueden lograr altos niveles de progreso en un marco de desorganización administrativa, debe reconocerse que las reformas a la administración son parte de un cambio general en las relaciones sociales. Por otra parte, es evidente que el Estado es agente primordial de racionalización y su tarea precisamente radica en dar conciencia y orden al cambio. No puede permitirse que sus estructuras se adapten pasivamente a la realidad; su función es remover los obstáculos opuestos a la modernización.

Una reforma administrativa no aparece en el vacío. Tiene un origen deliberado. Busca alterar los procesos naturales de cambio y es una expresión de las grandes decisiones políticas. Opera sobre una sociedad concreta; parte de la historia para superarla y se funda en la realidad para transformarla. Pretende, en suma, que la administración instrumente los altos fines de la política.

La falta de institucionalización del poder le confiere un carácter patrimonial. Muchos funcionarios en vez de aplicar debidamente las normas entran en asociación con sectores económicamente poderosos y suelen asimilarse a ellos. En niveles incipientes

de desarrollo tales sistemas político-administrativos pueden resultar eficaces para el arbitrio oportuno de los intereses en juego. Logran, incluso, realizar cambios importantes en las estructuras visibles. Muestran ineficacia, en cambio, para llevar a cabo políticas económicas y sociales más complejas que exigen la presencia de una administración moderna.

En el esquema de organización inicial, es posible recorrer las primeras etapas del industrialismo, pero no obtener un progreso compartido, ni menos aún democratizar realmente la sociedad. La suma de poder que esos sistemas acumulan debe utilizarse, entonces, con un sentido de administración del desarrollo. Ello implica ejercer la autoridad no como acumulación de poder en las personas y las instituciones para hacer frente a situaciones de emergencia y promover el crecimiento, sino como la expresión de programas susceptibles de mover la acción cooperativa de todos los ciudadanos. El Estado Mexicano refleja, al mismo tiempo, las deficiencias propias de congestionamiento características de la modernidad, al lado de fenómenos administrativos propios del subdesarrollo.

La historia de la administración pública en México, como la del país en su conjunto, ha reflejado en buena medida la superposición de instituciones no adecuadas del todo a la realidad nacional. En un sentido estricto, la Revolución de 1917 nos legó la posibilidad de estructurar por primera vez un auténtico Estado. Hasta 1917 se empiezan a resolver las contradicciones que presidieron la evolución del país: se delinearon y concretaron los fundamentos que convirtieron al Estado en agente del cambio social y económico. La Constitución estableció las bases que dieron cauce a la modernidad. Instituyó una suma de atribuciones destinadas a salvaguardar los derechos sociales consagrados, tareas de bienestar, función educativa, intervención en la vida económica por alteraciones al régimen de la propiedad, aprovechamiento de recursos naturales y promoción del crecimiento.

De acuerdo con las exigencias y necesidades de cada momento histórico, han ido cobrando impulso sucesivamente los objetivos constitucionales. Por ello, las etapas

de estructuración administrativa corresponden a una alternada estrategia político-económica.

En los años posteriores a la lucha armada se inicia la reconstrucción del país, cuidando de no disminuir los ingresos provenientes de la venta de materias primas. Ello explica la lentitud con que se lleva a cabo el reparto agrario y la reivindicación de los recursos, así como la importancia que adquirió la legislación hacendaria, y la reorganización del Ejército. No se descuidó, empero, la tarea educativa. Al mismo tiempo, se fue fortaleciendo en la práctica la esfera de acción del Poder Ejecutivo con lo que se completó, legislativa y administrativamente, la voluntad del constituyente.

A la conquista de la estabilidad política en la segunda parte de la década de los años veinte, corresponde la primera gran reorganización del sistema administrativo y financiero. Fue hasta entonces que se le introdujo la capacidad necesaria para crear las condiciones de infraestructura fiscal y social que estimularon la inversión. A partir de entonces, es posible hablar de una administración revolucionaria por el empleo conjunto de instrumentos fiscales, de política monetaria crediticia y de inversiones.

México aprovechó la coyuntura internacional de 1929 y reforzó su proceso de desarrollo "hacia dentro". Se alentaron las reivindicaciones laborales, se aceleró el reparto de la tierra y se expropiaron numerosos recursos básicos. Aparecieron nuevos organismos que adecuaron la administración a las medidas exigidas por la propiedad social. Se preparó, desde su base, la expansión industrial de los años siguientes. La necesidad de ampliar la política de bienestar, de incrementar la producción de artículos manufacturados y de modernizar la agricultura, hizo proliferar una serie de organismos. Los más importantes de ellos se concibieron bajo la fórmula de instituciones descentralizadas, adaptando así esquemas más modernos y ágiles de administración. La intervención del Estado en el fomento del desarrollo, lo llevó también a suplir y complementar las inversiones privadas, desarrollando un sistema de empresas de participación estatal y de fideicomisos que

completan el cuadro de nuestra actual administración pública.

A lo largo de toda la historia del país, existen antecedentes muy importantes de ensayos de control y coordinación de la administración. Otro tanto puede decirse de las ciencias administrativas. El decenio iniciado en 1960 subraya estas preocupaciones. Durante los últimos años se han desplegado arduos esfuerzos en las bases técnicas que facilitarán la coordinación y sistematización de las funciones administrativas.

Como ya se ha expresado, la racionalización sistemática del aparato administrativo es inseparable de la nueva estrategia del desarrollo. El sector público la proclama y debe dar ejemplo modernizando sus propias estructuras. La burocratización, el desperdicio de recursos, la ausencia de objetivos precisos, la falta de coordinación, y primordialmente la deshonestidad, entorpecen el cumplimiento de los objetivos nacionales. En vez de un Estado fuerte y apto correríamos el riesgo de afirmar una burocracia hipertrofiada y débil en términos de eficacia.

A la época en que el Estado fue esencialmente reestructurador de la paz pública, factor de transformaciones radicales y promotor de la infraestructura, debe suceder otra que llamaríamos la del Estado organizador o, en palabras del Jefe del Ejecutivo, "de coordinación de los esfuerzos nacionales". Esta etapa supera y absorbe las anteriores, poniendo el acento a la acción en profundidad y en la interrelación de los sectores, en la política agraria, en la educación, en la de bienestar, la industrial, en todas. Más que crecer interesa ahora redistribuir y ajustar armoniosamente el funcionamiento de la sociedad.

Transitamos hacia un modelo de sociedad más abierto, participante y competitivo. Por ello, el gobierno debe multiplicar sus acciones y hacer más selectiva la elección de prioridades, más precisas las decisiones, más coherente la implantación de las medidas y más eficaz su operación cotidiana.

La reforma administrativa ha sido iniciada desde la sede del Poder Ejecutivo por medio de una actitud que ha dinamizado

el funcionamiento de la administración y que le ha permitido lanzarse de lleno hacia nuevos objetivos en unas cuantas semanas. En todas las actividades del Jefe del Ejecutivo está presente su voluntad de tener contacto directo con los hechos, las personas y los sectores para detectar las distorsiones de la intermediación administrativa; ha intensificado el trabajo para obtener el máximo aprovechamiento del tiempo y los recursos, y roto rutinas burocráticas fomentando la actitud decidida para la innovación. Ha promovido la autocritica para debilitar los mecanismos de autoconservación y ha puesto en contacto a funcionarios, de diversas dependencias y de diversos niveles, para conocer y resolver los asuntos conjuntamente, rompiendo así antiguas tradiciones insulares. Ha estimulado la confrontación de los funcionarios con los beneficiarios de los servicios para que conozcan el funcionamiento real de las instituciones y llevado a los grupos de interés a formular con precisión sus demandas. Ha favorecido la actitud crítica del pueblo y su inconformidad constructiva respecto de los actos del poder público. Ha empleado, en suma, métodos desusados con el propósito de vencer las barreras del conformismo que se oponen al cambio.

El Poder Ejecutivo tiene conciencia de que es preciso institucionalizar estas decisiones. No pocas de las iniciativas de ley tienen por objeto favorecer las reformas, promoviendo la coordinación en unos casos la descentralización en otros, la integración de funciones o su necesaria racionalización. Bastarían para ilustrarlos las leyes que crearon la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, el Consejo Nacional de la Industria Azucarera y de las Zonas Áridas y el Instituto de Comercio Exterior. No menos importantes es la que creó el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y la Ley Federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental, el Decreto que reforma la Ley Orgánica del Banco de México, la nueva Ley de la Reforma Agraria y las reformas a la del Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participa-

ción Estatal, para no citar sino algunas de las más relevantes.

Simultáneamente el Jefe del Ejecutivo quiso dar unidad a los principales mecanismos de coordinación del sector federal, estableciendo la Comisión Coordinadora del Gasto Público. Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y Presidencia, a través de esta Comisión, tienen el encargo de proponer al Ejecutivo el monto global, composición y estructura sectorial del gasto público, en función de las metas que el gobierno se propone alcanzar en el sexenio, determinar la estructura del financiamiento requerido para cubrirlo y diseñar sistemas para identificar por ramos los programas sectoriales. Se trata, pues, de un mecanismo que, sumando y armonizando funciones, buscará precisar y cuantificar los objetivos del gobierno y ajustar sus estructuras para el cabal cumplimiento de sus propósitos.

El Ejecutivo expidió, con fecha 27 de enero, un Acuerdo sobre Reforma Administrativa. En él se afirma que no existe razón técnica alguna para que la actividad del Estado no se realice en las mejores condiciones de eficiencia. Se reconoce que para lograrlo es preciso contar con la activa participación de los propios servidores públicos y de cada una de las dependencias gubernamentales. En consecuencia, ordenó la creación en cada dependencia federal de comisiones internas de administración, integradas por las principales unidades operativas responsables de los sistemas de programación y presupuesto, normas jurídicas, recursos humanos materiales, información, evaluación y control. Dispuso, asimismo, la creación de Unidades de Organización y Métodos que deben asesorar técnicamente el planteamiento y ejecución de las reformas. De esta manera, se busca la relación entre los responsables directos de los servicios, los niveles jerárquicos en que se tomen las principales decisiones y la asesoría de los especialistas. Por medio de estos mecanismos, cada una de las dependencias procederá a realizar ajustes internos, siendo la Secretaría de la Presidencia responsable de proponer al propio Ejecutivo las modificaciones que atañen a dos o más entidades del sector público.

En reciente acuerdo, el Ejecutivo dispuso el establecimiento de Unidades de Programación en cada una de las entidades del sector público, a fin de que sus planes y previsiones se realicen con métodos compatibles que faciliten la toma de decisiones a nivel sectorial y nacional. Será posible en pocos años la creación de un sistema de información económica y social compartida que constituirá la infraestructura de la programación.

De este modo, se pone el acento en la administración por objetivos y se ofrecen soluciones concretas para dar mejor cumplimiento a las metas contenidas en el programa de gobierno y, en particular, a las grandes directrices.

Otro principio que norma los trabajos de la Reforma Administrativa es el de la coordinación. Se aspira a concebir la administración pública como un gran sistema, compuesto por hombres e instituciones, en el que es necesario coordinar actitudes y procedimientos. Es importante a este respecto que la administración se valga, para su eficacia, de las ventajas proporcionadas por planteamientos de conjunto que ahorrarán energías y recursos.

La participación es otro elemento esencial de la reforma. El C. Presidente ha señalado que la vigencia de las instituciones depende de los hombres que sin cesar las remodelan. Por ello, la reforma se propone establecer mecanismos de participación para el intercambio de puntos de vista sobre las decisiones que competen a las entidades administrativas, ahí donde sea viable. Contempla también la organización de un sistema de capacitación y promoción no sólo conforme a especialidades técnicas, sino orientada al mejor conocimiento de los problemas del país. Es preciso estar alerta y rechazar aquellas opiniones superficiales que aprovechan todo intento de reforma para fustigar a los servidores públicos. Lo importante estriba en reiterarles nuestra confianza y ofrecerles los medios para que se adapten a una nueva dinámica del Estado. Ninguna reforma puede ser impuesta desde afuera. La que se comenta tiene que surgir de cada oficina. En ese sentido, posee el valor de

autocrítica generalizada y coherente de los servidores públicos.

La participación implica también una mayor integración de los ciudadanos a los objetivos de la administración. En ella está presente la necesidad de incrementar la confianza de los beneficiarios en los servidores públicos y de establecer sistemas expeditos de comunicación para orientar y atender las demandas. Un sistema democrático supone y exige esa relación y esa

actitud. Por eso, el Presidente ha expresado: "Más que realizar un programa del gobierno, ejecutaremos un programa del pueblo. En la democracia los gobernantes reflejan su momento histórico. Su autoridad no es sino una suma de aspiraciones, voluntades y esfuerzos. Los dirigentes estamos obligados a servir de vanguardia, pero el quehacer de la República es compromiso común. Actuaremos por mandato de la soberanía nacional e iremos tan lejos como el pueblo quiera".