SESION DEL DIA 9 DE JUNIO DE 1972

Lic. Andrés Caso.—Esta reunión es prolongación de la que tuvimos hace un mes, con ocasión de la primera visita que hizo el Dr. Allan Brewer a México. Entonces se discutió la Reforma Administrativa de México y de Venezuela. La mesa redonda se desarrolló con una exposición magnífica que nos hizo el Lic. Alejandro Carrillo sobre los objetivos, los sistemas y los procedimientos que sigue la Dirección a su cargo en la Secretaría de la Presidencia y los logros obtenidos en el trabajo que se ha llevado a cabo en la Reforma Administrativa.

El Dr. Brewer Carías dijo que el esquema expuesto por el Lic. Carrillo era tan similar al venezolano, que en un momento pensó que él mismo estaba exponiendo el tema. Es realmente el mismo modelo, el cual puede llevar a la conclusión de uno latinoamericano, con la variación necesaria de cada país. Después, cuando entramos en detalle, se comentaron con el licenciado Martínez Cabañas los problemas que ha tenido para llevarse a cabo la Reforma Administrativa en México; las dificultades serias, con las que se ha tropezado, no solamente a nivel de la Presidencia de la República, sino a nivel de Secretarías de Estado y Organismos

Descentralizados y de Gobiernos de los Estados.

En fin, el hecho es que la Reforma Administrativa no parecía ir a la velocidad necesaria dada la política del Presidente de la República quien pide y exige que los sistemas y los procedimientos se modifiquen rápidamente para que se cumpla con la política por él trazada y que para muchos de nosotros es exigencia de trabajo, de cumplir todos los días con programas que nos cuesta esfuerzo llevar a cabo, por no tener los instrumentos necesarios, o usar instrumentos que no son lo suficientemente flexibles o eficientes para realizar el trabajo que tenemos encomendado.

Este fue el tono de la plática. Alejandro Carrillo expuso con mucha claridad cuáles son los obstáculos que ha tenido su Dirección para llevar a cabo la Reforma, obstáculos que también coinciden en buena parte con los que se han encontrado en Venezuela, es decir, de tipo institucional, de tipo formal y de tipo humano.

Quedamos en reunirnos otra vez para seguir hablando sobre este tema que nos interesa a todos y platicar informalmente como lo estamos haciendo, pero pedir que cada

uno de nosotros, en la manera que lo crea conveniente, indique cuáles son las dificultades con las que ha tropezado para llevar a cabo la Reforma Administrativa y qué podemos hacer.

Yo creo que se puede hacer mucho, en cada una de nuestras dependencias, para modernizar los sistemas y procedimientos: porque resulta evidentemente cómodo, decir "no hacemos Reforma Administrativa porque la Secretaría de la Presidencia no nos ha marcado pautas" o "no hacemos Reforma Administrativa porque Patrimonio Nacional nos retrasa los procedimientos" o "no hacemos Reforma Administrativa porque la Secretaría de Hacienda nos limita a tal o cual cosa". ¿Es cierto todo esto? o ¿no es cierto? o ¿en qué medida es cierto?

La verdad es que tenemos una gran capacidad de acción cada dependencia en lo interno; pero esta capacidad de acción no la usamos sino en una mínima parte, y si estamos exigiendo a las Dependencias controladoras o rectoras de la Reforma que actúen, vamos a exigirnos a nosotros mismos actuar.

¿Entonces por qué no hemos hecho Reforma Administrativa? o si la hemos hecho ¿a qué punto hemos llegado y qué dificultades tenemos? Porque no es válido a estas alturas ni válido ni honesto, creo yo, decir: "yo no puedo hacer compras más rápido porque Patrimonio se opone a tal procedimiento", cuando tengo la posibilidad de hablarle a Patrimonio y establecer con él un sistema que permita agilizar las compras.

En consecuencia, sí creo que el Instituto de Administración Pública puede ayudar y pedir la intervención no solamente de los funcionarios públicos, sino de los empleados de la Administración Pública y también a los responsables de la enseñanza universitaria, relacionada con la administración pública, su participación en esta reforma. Como lo ha dicho el Presidente de la República: "En esta acción todos tenemos una responsabilidad".

Lic. Ignacio Pichardo.—Si ustedes me permiten, en forma muy breve, a mí me gustaría referirme a dos puntos: ¿Qué posibi-

lidades existen en los gobiernos estatales de realizar la Reforma Administrativa? Y ¿qué cosas al propio nivel de las Secretarías podrían hacerse desde el ángulo de la Administración estatal?

Sobre el primer punto heredamos un aparato de la administración pública de épocas casi remotas, algunas de ellas porfirianas, pues hay algunas instituciones en ciertos Estados de la República, incluyendo al nuestro, que datan de la época del gobierno porfirista. Esto refleja que si en la administración federal hay necesidad de cambios en materia de procedimientos de objetivos, de métodos, con mayor razón las hay en la administración pública de los Estados.

Siento que también existen menos restricciones para intentar esos cambios en la administración pública de los Estados. Está apareciendo en la mayor parte de las administraciones públicas estatales grandes, por ejemplo en Nuevo León, en Jalisco, en Sonora, en Sinaloa, en Veracruz y en el Estado de México, un fenómeno más importante; se está fortaleciendo la economía de los Estados, de tal manera, que las entidades federativas ya están en posibilidad de constituirse en elementos de desarrollo económico, lo que hasta hace poco era difícil que así fuera.

En el país se consideraba que el único motor económico de desarrollo era el gobierno federal. Los intentos de regionalización, a base de las cuencas hidrológicas, tuvieron éxito limitado.

Ahora se ve, ahora se contempla, el fenómeno de una administración pública tal que se está fortaleciendo, bien utilizada y coordinada con la administración pública federal.

En síntesis, nosotros hemos podido contemplar que en los estados las posibilidades de Reforma Administrativa, son más amplias, en tanto que la estructura es a mi juicio menos rígida, siempre y cuando, como en todos los casos, existan las decisiones políticas al más alto nivel.

Para referirnos al Estado de México, diremos en muy pocas palabras que se ha hecho una Reforma Administrativa, pensamos que es de fondo, no en todas las áreas, pero en algunas de ellas sí. El Gobierno se

ha estructurado base en cinco grandes áreas de trabajo: el área de Obras Públicas; el área Económica y la Dirección de Hacienda y una serie de otras dependencias financieras y económicas; el área de servicios legales que incluye aspectos de coordinación interna, gobierno interno de la entidad y Procuraduría; el área de Contraloría y Oficialía Mayor y una que me parece extraordinariamente interesante, que es el área del desarrollo agropecuario en la cual se han podido coordinar los innumerables organismos federales, regionales y estatales que operan en el sector agropecuario, dentro de un solo organismo.

Es una especie de comisión que se denomina Consejo de Desarrollo Agropecuario, el cual ha facilitado esquemas más o menos novedosos y audaces en materia agropecuaria. Se han introducido métodos de computación y electrónica en algunas áreas de la administración pública y se ha hecho micro reforma administrativa en las direcciones internas.

En síntesis, sí es posible, sí es factible y es indispensable y necesario hacer Reforma Administrativa en los Estados. Por otro lado sentimos que en la provincia a uno de los problemas graves a que nos estamos enfrentando todos los mexicanos, los de la provincia y los de la capital, es precisamente a la falta de una reforma a fondo de la administración pública federal, y no me refiero a la reforma de primer nivel, pues no es éste el momento tal vez, ni el punto que me interesa, cierto muy necesaria; pero no es la que nos interesa, sino la reforma de las propias dependencias, en provincia.

Prácticamente todas las dependencias federales tienen una representación que varía en importancia, hay desde dependencias que están representadas por un delegado, con una pequeña oficina, hasta dependencias que ocupan un enorme espacio de oficinas, con un complejo administrativo grande; tienen ustedes a la Secretaría de Hacienda, a la Secretaría de Obras Públicas, a la de Recursos Hídricos, todos los Bancos Nacionales, los nuevos organismos descentralizados como INDECO, etc., la Secretaría de Edu-

cación Pública, etc., pero la falta de descentralización administrativa, la falta de desconcentración, la incapacidad del gobierno federal para delegar autoridad, ha traído como consecuencia que esas grandes oficinas se conviertan fundamentalmente en oficinas de trámite, el problema es que las decisiones a nivel regional estatal no se toman en estas dependencias.

Hay que ir a consultar a los altos niveles del gobierno federal para resolver los problemas. Entonces se da el caso absurdo de que para un trámite administrativo en la Secretaría de Educación se tiene que venir a la Secretaría de Educación en la ciudad de México porque no se puede resolver en provincia. Nosotros tenemos a 45 minutos la capital federal y no cuesta ningún trabajo estar molestando al señor Ministro, a los señores Oficiales Mayores, a los secretarios, a los directores a todos los niveles y a quien más presión hace, más caso se le hace.

Pero desde un punto de vista estrictamente administrativo quizá no sea esto lo más conveniente. En fin, yo siento que contemplado desde el ángulo de la provincia, uno de los propósitos que las Secretarías y los organismos federales pudieran proponerse, es el de intentar una descentralización efectiva. Hay algunas Secretarías, en las cuales lo que antes fue extraordinariamente útil, como el sistema de la educación rural federal, por el gigantismo de la secretaría y por la falta de delegación de la autoridad se ha convertido en un problema social auténtico. Hay crisis en la educación rural federal, en nuestra entidad, no sé si en otras y fundamentalmente porque ya no es posible controlar desde el centro este aparato que se ha venido desarrollando.

Yo pienso que será muy útil explorar las posibilidades de que dentro de cada Secretaría, con los lineamientos que la Dirección trace, se exploren las posibilidades de una efectiva desconcentración de autoridad a nivel regional "entre comillas", es decir, a nivel estatal, para que las propias Secretarías de Estado se descarguen de trabajo y los Estados tengan una más ágil tramitación

de multitud de asuntos, incluso de coordinación de planes.

Algunos Estados están incurriendo en una tentación que me parece peligrosa: es la de crear sus propios órganos de planeación. Nosotros sabemos que el gobierno federal tiene los recursos humanos y técnicos para captar la inteligencia del país, a los mejores hombres de la República. Duplicar los servicios de planeación a nivel estatal, se me hace absurdo. Ojalá existiera una política clara y definida de asesoramiento a los gobiernos estatales, de manera que no tengamos que duplicar servicios de planificación o de asesoramiento en distintas especialidades, sino que de manera institucional podamos aprovechar los que existen en la federación.

Esto se hace de manera informal, si se le pide curso a la Secretaría de Hacienda en materia fiscal, lo proporciona, lo mismo con Educación o con las otras dependencias, pero no está institucionalizado ni hay política clara y definida; esto tal vez pudiera ser útil para evitar la duplicación de recursos y para aprovechar al máximo los que tiene la federación.

Lic. Andrés Caso.—Muy interesante lo que ha señalado el licenciado Pichardo. Todo se centra en la posibilidad de planeación y de Reforma Administrativa Estatal. El movimiento se demuestra andando, y él lo está haciendo en el Estado de México, con manuales y con reformas importantes desde el municipio hasta el Estado.

La descentralización efectiva de la administración federal es un asunto que nos ha estado ocupando. Se hablaba el otro día del problema de las juntas federales, con motivo de la reforma de la nueva Ley, de la necesidad de que actuaran como organismos, no solamente con autonomía jurídica, sino administrativa y con capacidad de resolución con una forma de descentralización.

También Patrimonio y desde luego Obras Públicas, y aquí sí confesamos un error, hemos tratado de tener descentralización: mediante un procedimiento que señalamos en la reunión que tuvimos en la Presidencia de la República, haciendo que los Directo-

res Generales vayan a los centros en forma sistemática, en forma rutinaria diría yo, y sea en los propios centros de trabajos foráneos, sobre las obras mismas, donde se tomen las decisiones por los directores generales, pero es una descentralización.

Entiendo bien que los gobiernos de los Estados pidan una mayor autonomía para los organismos federales regionales y creo que tienen toda la razón; no podemos seguir manejando este país como si no hubiera más centros de decisiones que la Ciudad de México. Además, no es cierto; las decisiones de tipo económico, de tipo social y de tipo político regional se están tomando, y qué bueno que así sea, en ciudades y áreas que ya no son la Ciudad de México. Entonces sí creo que lo que ha planteado el señor licenciado Pichardo es fundamental.

No sé, aquí tal vez el Lic. Carrillo nos pueda ayudar al problema de la planeación nacional regional. Hay una falta de comunicación y no es fácil obtener información de las agencias federales sobre caminos, sobre inversiones en el Estado y demás. Estoy hablando, viendo que en Obras Públicas tal vez eso no ocurra.

Lic. Alejandro Carrillo.—En la extraordinariamente bien informada intervención del licenciado Pichardo se podrán señalar dos o tres cosas que a la misma Secretaría de la Presidencia están preocupando. El mostró muy acertadamente el problema de la descentralización de las propias dependencias gubernamentales, para poder cumplir de una manera más adecuada las funciones que tienen encomendadas por la Constitución y por las disposiciones reglamentarias, pero se ve impedido por ese prurito de centralización que, en ocasiones, el propio Presidente de la República ha señalado en varias de sus intervenciones públicas, obliga a los usuarios de los servicios públicos y a los ciudadanos en general a tener que hacer verdaderas caravanas al centro de la República. Muchas veces para encontrarse con que los trámites les obligan a hacer desembolsos exagerados y a regresarse con dudas de si podrán tramitar o no sus asuntos.

Señalaba el licenciado Pichardo que las

"Oficinas Descentralizadas", entre comillas, en las que se han convertido las delegaciones de las distintas dependencias en la mayoría de los casos, obligan a que éstas sean meras oficinas tramitadoras que solamente vuelven a confeccionar las unidades centrales. Este ha sido un problema que el propio Secretario de la Presidencia nos ha indicado que se trate con prioridad dentro del Programa. A esto obedece el que se haya pedido al señor Presidente de la República que iniciara las modificaciones a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que constituya la trabazón más importante para esta descentralización.

A ello obedece que en algunas dependencias no se han percatado que estas modificaciones al Artículo 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado son un gran disparador de los posibles mecanismos de descentralización ya que el Artículo 26 anterior señalaba que solamente se podían delegar en funcionarios secundarios aquellas atribuciones que, si mal no recuerdo decía la Ley, eran de tipo no discrecional.

La dificultad de encontrar si el elemento de discrecionalidad se encontraba ausente aún de los más mínimos procedimientos administrativos, hacía que la centralización fuese, incluso, sobre-apoyada por los consejeros jurídicos de cada Dependencia. Ahora, habiéndose delimitado muy claramente que todo es delegable (salvo aquello que, por alguna disposición superior o por el propio reglamento es signado por el Presidente de la República, y en donde se precisa que solamente el titular lo podrá ejercer directamente) ya no habrá pretexto para encomendar decisiones a funcionarios secundarios dentro de la estructura orgánica de la propia dependencia.

Señalaba el propio licenciado Pichardo cómo uno de los ejemplos de una descentralización que en alguna ocasión tuvo éxito se ha convertido en un obstáculo: la de la Secretaría de Educación. Hace dos meses se instruyó a la Secretaría de la Presidencia que formase una comisión para la descentralización de los asuntos administrativos y de programación de la Secretaría de Edu-

cación. Estamos trabajando a marchas forzadas con una comisión tripartita, difícilmente podía descentralizar sus funciones la Secretaría de Educación, si la Secretaría de Hacienda y la Secretaría del Patrimonio Nacional no le facilitan a su vez, el cumplimiento de estas obligaciones.

Esta Comisión de Descentralización de las funciones de la Secretaría de Educación Pública es un prototipo, es un proyecto piloto en el que estamos trabajando y probablemente en unos días más podamos informar a todos ustedes cuál es el curso de las decisiones que se tomen al respecto, pero estamos trabajando en forma conjunta la Secretaría de la Presidencia, Hacienda y la Secretaría de Educación.

En las reuniones de las Unidades de Organización y Métodos se ha insistido en que se le dé prioridad a los trabajos de Reforma en las tres dependencias cuyas funciones desencadenarían una reacción en el resto de las dependencias es decir, que se dé prioridad a las reformas de la Secretaría de Hacienda, de la Secretaría del Patrimonio y de la propia Secretaría de la Presidencia.

Para efecto de un posible auxilio a la programación regional y estatal, la Secretaría de la Presidencia, desde el acuerdo del 11 de marzo del año pasado, ha dispuesto que en cada dependencia se establezcan unidades de programación que habrán de contar con un marco teórico de prioridades.

En el último período de sesiones extraordinarias del Congreso se aprobó la Ley de Inspección de Adquisiciones que es un resultado también de una serie de estudios para racionalizar las adquisiciones y sobre todo responder así a las quejas de todas las dependencias de la imposibilidad de cumplir con esta función la cual compete a la Secretaría del Patrimonio normar y coordinar.

Desde luego la mayoría de ustedes, sobre todo los señores oficiales mayores, están enterados de la nueva actitud que la Secretaría de Hacienda ha adoptado para el cumplimiento también de sus funciones y la programación de sus reformas administrativas. Por primera vez para discutir reformas al presupuesto y sobre todo al catálogo

de empleos de la federación ha convocado a todos los Oficiales Mayores de las distintas dependencias como un mecanismo de participación. No sólo para informarles de las medidas de reforma internas que ha tomado y seguirá tomando, sino para consultarlos también. En un momento determinado estas reformas que seguramente tendrán que delegarse en cada una de las dependencias a nivel de oficial mayor y directores de administración, se harán con la debida consulta y nivel de participación, por primera vez en mucho tiempo, de las distintas dependencias. Esta actitud que se empieza a dibujar en el ámbito administrativo, nos permite esperar resultados más positivos en este proceso de reforma, ya que estas tres dependencias centrales que tienen encomendadas funciones de normatividad y control en el resto de las dependencias del sector público, no están pensando en cumplir con estas funciones de una manera autónoma o cerrada, sino que cada vez están convocando más al mecanismo de participación.

El Secretario del Patrimonio nos ha ofrecido ir a explicar a los señores directores de administración los alcances y la filosofía de la nueva Ley de inspección de adquisiciones. No nos vamos a contentar con que cada dependencia anuncie sus reformas y deje al cabal entendimiento de cada dependencia las disposiciones jurídicas, sino que, por primera vez y siguiendo instrucciones del propio Presidente de la República, estos mecanismos de participación, este diálogo constante incluso, en la promoción de una autocrítica constructiva, permitirá a juicio de nosotros inaugurar, eso esperamos por lo menos, una época en la que se podrán aprovechar los errores cometidos en el pasado y ¿por qué no? los aciertos que en alguna ocasión se han podido programar.

Lic. Roberto Guzmán Bracho.—Es muy importante para todos nosotros, fundamentalmente para el Secretario del Patrimonio Nacional, dejar asentado que las nuevas leyes, independientemente de lo que se haya pensado, no resuelven el problema. El problema tenemos que resolverlo nosotros. Con

las observaciones de ustedes, con las observaciones de todos y cada uno de ustedes. Con el espíritu de quedar sujetos a un control que no es propiamente la Secretaría del Patrimonio Nacional, sino del gobierno federal para la mejor utilización del gasto público.

Debemos hacer constantemente las observaciones para poder programar y observar un desarrollo armónico de esas leyes de inspección que, por ser de inspección, molestan. Es la única manera de poder limar esas asperezas y poder obtener resultados a la larga. Independientemente de que la Secretaría del Patrimonio Nacional, asuma la responsabilidad de los resultados de esas leyes, la verdad de las cosas es que el resultado positivo, negativo o corto y mediano plazo de esas leyes, corresponde a todas y cada una de las entidades del sector público, sujetas a control.

Por otra parte, en relación con la observación a la Ley de Secretarías de Estado, de los problemas de centralización, pienso que es un poquito el mismo problema.

Independientemente de que las reformas actuales permitan una mayor delegación de funciones, el problema no había venido siendo de Ley, sino falta de delegación de esas facultades que, con o sin Ley pudo haberse decretado.

Las decisiones a que se refiere el señor licenciado Ignacio Pichardo no eran del nivel que se requiere para que fueran de Oficial Mayor o de Subsecretario o de Secretario de Estado. El se refiere a los problemas cotidianos, diarios y de la gente que ha estado en las delegaciones, en el interior de la República. Si tenían facultades o podían haber tenido las facultades para ir resolviendo este tipo de problemas, esa es mi impresión personal.

Lic. Andrés Caso.—Otra vez nos vamos a la causa formal para disculpar un error administrativo, indudablemente estoy de acuerdo con el licenciado Guzmán, pero a mí lo que me preocupa es que la nueva Ley, y eso el licenciado Carrillo lo ha puntualizado muy bien, la nueva modificación a la Ley de Secretarías de Estado, para hablar con

propiedad, permite una posibilidad de delegación formal que antes no teníamos.

Voy a eso. Fundamentalmente es cuestión de acción y de espíritu de esa acción, porque sucede lo mismo que ha sucedido siempre con muchas cosas que no se hacen. El primer pretexto es: no tenemos dinero, el pretexto es que Hacienda no nos da dinero, y la verdad de las cosas es que cuando se quieren hacer las cosas siempre se obtienen recursos. Son otros los factores de problemas de tipo técnico, falta de personas capaces de ejecutar las cosas, fuera de la centralización de la Ciudad de México; necesitamos pensar y motivar a nuestra gente a que tome decisiones y apoyar las decisiones que tomen buenas o malas. Yo creo que esa es una cosa muy importante de acción que debemos de tomar, más que las cosas legales impuestas en el papel, hay muchos problemas de tipo humano y de tipo de actitud de instrucciones a la gente, para que pueda desarrollar esto.

Dr. Allan Brewer.—Yo quisiera hacer algunos comentarios también partiendo del mismo principio bajo el cual participé en la última mesa redonda de que corro deliberadamente el riesgo de equivocarme precisamente por ser un observador extraño al proceso mexicano, aun cuando en él hay una gran coincidencia con el venezolano.

¿Es realmente la Reforma Administrativa una política del gobierno mexicano? Esta misma pregunta me la formulo yo. Cambiando mexicano por venezolano, puedo formularla sin ningún problema. Yo diría que hay una política de planificación de la reforma, una política definida y apoyada por el Presidente, desarrollada por la Secretaría de Estudios Administrativos. Se ha trabajado libremente. Se ha tenido, hasta cierto punto, mano libre en planificar la Reforma; ha habido recursos que antes no existían y se ha planificado la Reforma, se ha realizado una labor de motivación bastante amplia, lo habíamos también confirmado en la última mesa redonda.

Esto, lo mismo, pasa en mi país, ha habido el mismo fenómeno, ¿pero realmente puede decirse que hay política de Reforma

Administrativa con la sola planificación de la misma? ¿puede quedarse la política de Reforma en la planificación? Yo realmente no lo creo. Creo que precisamente el paso sucesivo después del de la planificación que es laborioso, que es largo, que no es simple, que tiene muchos problemas aún cuando es sólo planificar la Reforma, no está en las reformas, sino en la implementación de esa planificación de la Reforma por el gobierno no por la Dirección de Estudios Administrativos de la Presidencia, en el caso venezolano no por la Comisión de Administración Pública, sino por el gobierno completo.

Ahora hay política de Reforma Administrativa en el gobierno, vale decir en las Secretarías, en los Departamentos, o sea en el Estado, en las unidades descentralizadas de la administración nacional. ¿Puede decirse realmente que los Secretarios de Estado, que los Ministros están comprometidos con esa política de Reforma? Yo tengo una tremenda duda sobre eso, y lo veo un poco corroborado por un aspecto concreto ya tocado precisamente por el licenciado Ignacio Pichardo que viene de una entidad federal: el problema de la desconcentración nacional. Yo creo que éste es uno de los puntos claves de la Reforma Administrativa. Creo que es el punto más difícil de la Reforma Administrativa, aún cuando aparentemente podemos sacar las leyes y aprobarlas y llegar a que se aprueben leyes autorizando delegaciones de atribuciones hacia la región, creo que el punto más difícil lo ha sido en mi país. Creo que lo es más difícil quizá, inclusive en México. Porque la desconcentración de atribuciones del poder nacional hacia las regiones no es otra cosa que una pérdida de poder de la administración nacional y de los funcionarios que tienen en sus manos la administración nacional. ¿Qué Secretario de Estado, qué Ministro, qué Director General, qué Oficial Mayor o qué otro funcionario está dispuesto a perder poder y llevarlo a los 29 Estados que hay aquí? No creo que la desconcentración debería hacerse a nivel de Estado, ahí está otro problema para discutir, yo creo que el problema habría que enfocarlo desde el

punto de vista regional o que los Estados y Venezuela, acuérdense que también es un Estado Federal, federal entre comillas, que tenemos 20 Estados, pero desconcentrar a nivel de 20 Estados, sería una gran locura.

Nosotros hemos planteado una desconcentración a nivel de 8 regiones, desde el punto de vista económico y político del país. Es un proceso también muy complicado el de regionalizar e intentar superar las estructuras tradicionales del país. Pero aparte de esto, ¿qué funcionario nacional va a perder conscientemente poder y llevar la decisión de los asuntos así sean los más insignificantes a la región? Yo he notado —perdóneme que haga esta apreciación— en México al funcionario de todos los niveles le gusta el poder, lo ejerce, lo siente ejercer, lo sabe ejercer y es muy difícil que este poder que se tiene y que es parte de toda la forma de vida pública del país se vaya a ceder simplemente, a mandarlo a la región.

Yo no creo que el problema sea falta de personas capaces como se observaba, yo creo que en nuestros países y mucho más en México, hay muchas más personas capaces de lo que nosotros pensamos. Así como se decía que una de las excusas más probables era que "Hacienda no nos permite" y que "Patrimonio no nos permite", otra excusa normal, es "no hay personas capaces en la región". Posiblemente nosotros no hemos creado los mecanismos para que las personas capaces se queden en las regiones, precisamente por la centralización.

Muchas veces no hay la persona, porque esa persona capaz no tiene ningún poder de decisión allá, de ningún tipo. Entonces no delegamos porque no hay personas capaces y no hay personas capaces porque no delegamos. Es un círculo vicioso, que es lo que hay que romper y hay que romperlo por la delegación. No porque primero se ubiquen las personas capaces, y por tanto un proceso de acomodación sucesiva, de toda una burocracia hacia las regiones.

En todo caso lo que yo pienso sobre este problema concreto de la desconcentración, que se ha tocado formalmente por el licenciado Pichardo. Ahora creo que es el punto más difícil; precisamente, porque el proble-

ma de la desconcentración no es sólo para decidir los otorgamientos de un permiso a nivel del Estado, sino también para irse a otorgar un simple y sencillo permiso. Eso es la pérdida del poder, la pérdida de poder de toda una jerarquía, desde el funcionario de más alto nivel hasta un Director representado, aquí, que sabe que su firma es la que decide, cómo va, cuánto tiempo va a durar el permiso en el Estado.

Entonces para esa pérdida de poder que es deliberada tiene que haber una política y esa política es precisamente el quid del problema. ¿está definida la política de reforma administrativa en este aspecto de la regionalización? Con la sola promulgación de la ley, se tiene conciencia real a nivel del poder central del gobierno central, a nivel del Presidente, de la Secretaría, de ¿qué significa que esa ley se ha aprobado? ¿se ha promovido desde la misma Secretaría de la Presidencia? ¿Se tiene sentido real de cuál es el resultado real? ¿cuál será el resultado de esa desconcentración? Lo digo porque el problema y los inconvenientes para llevar adelante una política de desconcentración y de regionalización han sido tremendos, precisamente por la pérdida del poder.

Lic. Martínez Cabañas.—Las palabras de Allan Brewer Carías, son muy motivadoras para hacer nosotros los mexicanos un ensayo de respuesta. Vamos considerando una por una sus proposiciones y sus observaciones; pero antes de entrar al tema, creo que es muy conveniente que definamos ciertas posiciones.

Entre latinoamericanos, administración pública y poder casi son sinónimos. No se concibe la administración sin el poder y él fue muy gentil en pensar que los funcionarios desde el nivel de Oficial Mayor para arriba estaban sedientos del poder.

Permítame que le corrija: desde el conserje, desde el último mexicano, desde el vigilante y aspirante a puesto público ya está deseando ejercer la autoridad. Eso lo heredamos de los españoles, no podemos quitárnoslo de encima y cuando vamos a estudiar administración pública a países anglosajones, nos cuesta mucho trabajo apren-

der que una cosa es la administración y otra cosa es la política y el poder. Francamente, no lo entendemos y cuando lo logramos, volvemos y no entendemos a nuestros países y de ahí resultan reformas administrativas exóticas, tipo municipio de Nueva York, Estado de Alabama o gobierno Federal Americano, Oficina Ejecutiva de la Presidencia, Presupuesto como órgano de reforma, etc.

Preguntaba Brewer Carías si en México nosotros tenemos una política bien definida de Reforma Administrativa. Sin la intención de elogiar a la presente administración, podemos responderle con toda sinceridad que ha sido este gobierno el que ha definido bien esa política.

Lo que debemos reconocer abiertamente, es que no tenemos conciencia ni medios ni costumbre de ejecutar las políticas. En ese sentido, somos herederos legítimos del Código de Napoleón en el sentido de que, definida la norma presumimos que la norma se cumple. Puede decirse que estamos equipados para una reforma en cuanto a los instrumentos y en cuanto a la definición de objetivo y política; pero no estamos todavía acostumbrados a normar nuestros actos, de acuerdo con las políticas. Cosa curiosa parece una proposición demasiado ingenua y simple: sencillamente no llevamos a cabo la reforma.

Esto me lleva a un punto que sí requiere cierta meditación. Cuando en México se habla de reforma, se dictan decretos y se establecen una serie de trabajos, mecanismos, estudios y demás; la forma es cuestión de funcionarios; afecta a los que trabajan en el gobierno, más concretamente, a ciertos niveles de personas que trabajan en el gobierno; es decir, funcionarios responsables. La gran masa de la burocracia, podríamos declarar, permanece ajena a la reforma. Se hacen esfuerzos para motivarla, pero hay una cuestión básica que no hemos podido resolver y no nos hemos dado cuenta de que no hay reforma posible, si nosotros no preparamos las bases, es decir, al grueso del personal del gobierno.

Hay un sistema en México muy peculiar en el que tenemos todas las virtudes de un

servicio civil, todos los derechos, pero ninguna de las obligaciones, de tal manera que nuestras agrupaciones burocráticas protegen los derechos y lo hacen más o menos bien; pero en ninguna forma sirven para dotar al funcionario o al empleado, al hombre del gobierno de los indispensables recursos para hacer bien las cosas, decía Allan Brewer con mucha gentileza: "no hay problema de preparación".

Permítanme que les presente mi punto de vista: sí hay problema, es un problema muy profundo, nosotros presumimos que estamos trabajando con una masa de empleados que están capacitados para el trabajo pero no hemos dado oportunidades constante y permanentemente para su capacitación y entrenamiento. Vuelvo al punto de partida, reforma administrativa: asunto de gobierno, pero asunto de los altos niveles de gobierno. Debemos reconocer una de las observaciones que él hizo; probablemente sea necesario tener cursos previos para aspirantes a Ministros antes de tomar puestos públicos. Para entender lo que es administración, y qué significa una reforma. Lamentablemente ahí volvemos al punto de partida: son puestos políticos, no son puestos técnicos.

Hay otro ángulo del problema en México: que en todos los países de América Latina pensamos siempre en una Reforma Administrativa ideada, planeada e impuesta por los gobiernos; pero no trasciende a los que hacen uso de los servicios públicos ni a la opinión pública. Ambos sectores muy importantes. Nosotros hacemos Reforma Administrativa un poco como se hacen los congresos nacionales e internacionales de Neurocirugía: algo para especialistas, por especialistas y al gusto de los especialistas. En alguna medida esta reunión tiene semejanza con ese tipo de eventos, pero ¿hasta qué punto hemos sido capaces de transmitir a eso que se llama en términos políticos la ciudadanía?

Yo creo que en ese sentido nuestros aciertos y nuestros hallazgos son muy pobres; por otro lado, debemos reconocer con honestidad y con realismo que el tema no es como pudiera ser otra gama de objetivos

grandes de política de gobierno o de política nacional. Nuestro campo no tiene el "sex-appeal" de estas grandes cuestiones; siempre se le confunde con el prurito de los expertos de hacer que la gente trabaje todas sus horas y con eficiencia y muy pocos se ponen a pensar que en el fondo la administración es lo más importante que puede tener un gobierno, o sea hacer las cosas congruentes y tratar de alcanzar los objetivos que ese gobierno se propone.

Creo que en este punto estamos obligados a pensar ya no como agentes o funcionarios de gobierno sino como simples ciudadanos responsables y tenemos igual o quizá más responsabilidad en aquellos sectores donde nos agrupamos profesionalmente: Institutos de Administración Pública, facultades universitarias, centros de estudio y todos los órganos informadores y formadores de la opinión pública.

Nuestro Instituto, por ejemplo, lleva varios años de estar confrontando este problema entre lo que es la administración, la Reforma Administrativa y la opinión pública, y cómo llevar a la conciencia del ciudadano, ya no digamos las ideas fundamentales, sino siquiera la importancia que tiene el tema.

Considero que mucho podríamos hacer si nos dedicáramos en serio a pensar en esto que no solamente requiere del talento del administrador público, sino el del sociólogo, el del político, el del especialista en relaciones humanas y medios de comunicación. Estamos realmente frente a un fenómeno en el cual no hay comparación posible entre los ideales que nos trazamos y los medios que tenemos para alcanzar algo en la tarea que nos proponemos.

En estos momentos siento el rubor y ¿por qué no decirlo? remordimiento, de la crueldad con que enjuiciamos la presentación del licenciado Carrillo hace un mes, nos quejábamos de que nuestra reforma era demasiado formal, demasiado lenta y demasiado mecanicista, muy atendida a la fuerza del poder y del gobierno, pero no nos atrevimos a presentar el verdadero sentido de la Reforma Administrativa, es decir, su poder motivador externo e interno. Quiero

dejar asentada esta conclusión: estamos frente a un problema intragobierno y extragobierno que en alguna forma tenemos que enfrentarnos a él y buscar soluciones.

La segunda conclusión en lo que digo, es que la Reforma Administrativa no podrá llevarse a cabo nunca si se le considera solamente un propósito, una actividad y una política del gobierno en turno. Es algo más, debe serlo.

Hace aproximadamente treinta años, en México no tenían carta de naturalización entre la opinión pública, la necesidad de tener políticas y objetivos económicos en la acción de los gobiernos; inclusive la profesión del economista era vista como la de un aficionado o un diletante de cuestiones raras y exóticas. Algo parecido pasa con los administradores públicos, en el sentido más amplio de la palabra, están trabajando en un campo en el que todavía se cree que están luchando con entelequias y abstracciones que nada tienen que ver con la realidad social y el momento en que se vive.

En definitiva, Dr. Brewer Carías, podemos decirle que sí existen políticas en cuanto a Reforma Administrativa, pero que tenemos una grave limitación de ejecución. Por todos los elementos que he señalado, fundamentalmente el elemento orgánico de preparación, motivación, orientación y vocación de la agencia administrativa a todos sus niveles. Quisiera que esta amistosa reunión que realmente tiende a entrar de lleno en la esencia de los problemas, se fijara en esta grave área que ya ha sido señalada en nuestras reuniones en un grupo asesor de la Secretaría de la Presidencia. Queremos hacer reforma por decreto, reforma por organización, reforma por reuniones, reforma por seminarios; creo que debemos comenzar a hacer la reforma desde abajo, desde la conciencia del último de los operadores.

Lic. Andrés Caso. Pienso que en México hay una decisión política fundamental de una Reforma Administrativa que tal vez ni sea una Reforma Administrativa tradicional. Hay visión política desde el momento en que el Presidente de la República está modifi-

cando una actitud política y quiere, por supuesto lo desea, lo exige, que esta actitud política se lleve a cabo mediante un instrumento administrativo que no es ágil, que no es eficiente.

Ahí está demandando una Reforma Administrativa, no corresponde al Presidente de la República pedir que los almacenes sean efectivos; no corresponde al Presidente de la República que haya una adecuada retribución al personal; ese es un problema que se supone nos toca a nosotros, los administradores públicos y esa es la responsabilidad que creo no estamos cumpliendo y esa es una poca de la desesperación que tenemos todos.

La decisión política, así lo siento, está tomada. La descentralización administrativa que el Dr. Brewer Carías con toda propiedad dice es una pérdida del poder; no lo es en el sentido de que no se pierde una cosa que no se ha tenido antes, es decir, la decisión política fundamental no se perderá, pero sí se va a perder una decisión política que nunca hemos tenido: porque en realidad lo que hemos tenido son papeles, no decisión administrativa.

Lo que ha ocurrido es que se ha tomado la decisión administrativa a cierto nivel, de cierta importancia y el papel que da la responsabilidad nos lo han pasado a nosotros para que nosotros tengamos esa responsabilidad. Eso me preocupa, creo que cuando el Presidente dice que quiere ser el coordinador de los esfuerzos nacionales, quiere ser eso. No el factotum de la nación, simplemente y nada más el coordinador de los esfuerzos nacionales; pero él requiere que cada sector se maneje por separado, actúe por sí mismo, tome decisiones por sí mismo y contribuya a una solución nacional.

Es el clima político que estamos viviendo y ahí es donde yo veo que nosotros los administradores públicos, no excluyo a nadie, nos estamos quedando atrás. Si estamos ante la gran oportunidad política que se nos está dando: "Hay descentralización, háganlo, tomen decisiones a cierto nivel, den responsabilidad a sus colaboradores", se nos dice y no lo hacemos, tal vez no por un miedo

a perder el poder, sino por una inercia tremenda para cambiar los organismos.

Esta es mi preocupación, yo sí coincido totalmente con usted licenciado, en que la capacitación es un factor definitivo en este cambio y además creo que no tenemos otro instrumento mejor, aunque sea a largo plazo esa capacitación, pero si los administradores tenemos una responsabilidad, los administradores políticos también la tienen. Afortunadamente los Ministros no son técnicos. ¡Qué mal le iría a este país el día en que los Ministros fueran técnicos! ¡Qué bueno que todavía son políticos! La historia ha demostrado que son mucho mejores gobernantes los políticos que los técnicos y creo que así debe seguir siendo. El problema es esa capa, ese estrato intermedio entre técnico y administrador, que nos corresponde a nosotros, entre técnico y administrador político, ahí es donde nosotros tenemos que participar entendiendo al Presidente, entendiendo a los Secretarios de Estado, entendiendo a los gobernadores, entendiendo a los Directores de empresa y haciendo política, política administrativa. Hay que hacer reforma, pero con audacia, con arrojo.

Lic. Fernando Solana.—Yo oí cuando el doctor Brewer Carías nos preguntaba si hay en México una política de Reforma Administrativa, pregunta a la cual ha habido dos respuestas distintas. Lo que quería decir es "va en serio la cosa" y mi opinión es que va relativamente en serio.

Ningún funcionario, de altos o medianos niveles al que se le pregunte si en México hace falta la Reforma Administrativa, si él está de acuerdo con la importancia de la Reforma Administrativa, dirá que se opondrá a ello. Si tiene cierta información, si tiene cierta lectura ya asimilada al respecto, hará incluso un buen discurso en favor de la Reforma Administrativa, además creo que lo hará de la mejor intensidad y honestamente creerá que hace falta alguna Reforma Administrativa. Pero la verdad es que no se podría afirmar contundentemente, en mi opinión que la Reforma Administrativa en México va en serio, hasta hoy.

Sí creo en la decisión de alto nivel favo-

rable a la reforma; es evidente. Se ha manifestado en documentos legales en el empeño a veces desesperado de los técnicos por lograrla, no de los últimos años, sino de los últimos lustros incluso; pero no se han dado las condiciones políticas. Al hablar de política me refiero a las relaciones de poder, los problemas de poder, para que la Reforma Administrativa sea una tarea que tenga prioridad sobre otras tareas nacionales. Pienso incluso que el actual gobierno muestra de una manera a veces dramática la necesidad de la reforma y los pocos logros que se han tenido hasta ahora.

Haciendo recuerdo, considero que ningún gobierno ha mostrado tanto empeño en lograr beneficios clarísimos de carácter nacional. A pesar de que los funcionarios mexicanos hace mucho tiempo que se quedan con luz prendida hasta altas horas de la noche, jamás habían llegado a los horarios a que han llegado actualmente; en la presente administración es evidente el esfuerzo descomunal, de altos y medianos cuadros, por seguir el ritmo que marca el Presidente de la República. Los resultados no corresponden al esfuerzo en muchas áreas, en mi opinión muy personal, porque no hay un instrumento eficiente que se necesita. Probablemente con un esfuerzo mucho más reducido, mucho más normal, se podría lograr más de lo que se está logrando en varios campos. Hay excepciones desde luego, y quizá, con un esfuerzo como el que se está dando y con una maquinaria eficiente alcanzaríamos los objetivos que se persiguen en un lapso mucho más reducido.

Me doy cuenta de que mi punto de vista, no solamente hoy, sino en muchas otras ocasiones, es disidente, pero ya que el Maestro Caso me hizo el favor de pedírmelo, lo doy con mucho gusto. Pondría otro ejemplo que no sería sino uno menor, pero vendría a colación de la problemática de desconcentración. El Lic. Pichardo nos puso un ejemplo: la escuela rural en el Estado de México, está en pésimas funciones, hace falta que se desconcentre la decisión y que el Delegado de Educación Pública en el

Estado tenga una posibilidad de actuar más inmediata de acuerdo con el Estado.

Para mí la cuestión no es que se desconcentre la decisión en las escuelas rurales o que Educación Pública autorice con base en los nuevos artículos de la Ley Federal de Departamentos de Estado o que tome decisiones el Representante en el Estado; sino para mí, la pregunta es ¿por qué la educación rural es federal? ¿por qué la educación rural no es un problema, un programa estatal?

Hay una serie de factores históricos estructurales y de delegación de poder como señaló con toda verdad y con toda sabiduría el señor Brewer Carías. Distribuir decisiones y distribuir poder: en México se puede distribuir el poder cuando lo decide así el más alto jefe del Ejecutivo, y lo decide conscientemente con un programa.

Hay un momento clave en nuestra historia administrativa para poder redistribuir poder en serio, que es justamente en el cambio sexenal. Cuando viene el cambio, los grupos de interés, los grupos de cuestión burocráticas, su preocupación es: ¿Dónde voy a cobrar en el próximo sexenio?

Cuando no se reestructura la administración del ejecutivo en un cambio sexenal, es casi imposible que luego se reestructure. Nombrados ya, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento, los Directores de organismos descentralizados, asumen su responsabilidad, su área de trabajo y el poder que con él llevan. Mover o redistribuir poderes es mucho más complicado desde el punto de vista administrativo burocrático y político, en mi opinión y en esto coincidiría yo con algo de lo que dijo Andrés Caso.

Hay posibilidades de Reforma Administrativa en la actualidad como nunca antes, es cierto. El hecho de que ahora hay una cierta queja de la situación, no implica que no quiera yo reconocer que nunca antes había habido las facilidades reales que tenemos de cambiar y mejorar la estructura y procedimiento que tenemos en la actualidad, pero a nivel de la dependencia. Porque todavía es posible cambiar y redistribuir poder también de funciones dentro de cada dependencia, pero yo creo que la refor-

ma macro administrativa, en mi opinión, está y estará estancada.

Muchas cosas se están logrando, es evidente que hay un esfuerzo en Patrimonio Nacional, en Hacienda, que está más abierta que nunca, el ejemplo de la Secretaría de la Presidencia se lo doy a la Dirección que maneja Alejandro Carrillo: es excepcional; pero en lo que ellos están haciendo, pues, no podrán ir tan lejos como se podría ir si hubiera una estructura que hubiera distribuido las funciones con una visión más pragmática, en función de los objetivos a perseguir cuando se inició la actual administración.

Creo que en el nivel micro, tenemos una gran perspectiva de acción. En el nivel macroadministrativo, es decir en cualquier procedimiento o problema que intervenga una Dependencia, hay posibilidad de estudiar el proyecto, el problema es que con grandes esfuerzos se logran resultados escasos y hay que hacer los grandes esfuerzos, ni hablar; pero conscientemente, conscientes de que obtendremos resultados relativamente escasos. Ese es mi punto de vista.

Lic. Guillermo Hori Robaina.—Para mí fue una experiencia muy agradable por supuesto, el haber pertenecido durante mucho tiempo a la administración pública del gobierno federal, en una Secretaría en la que actualmente mi colega y amigo Zertuche, ocupa la Oficialía Mayor, en una dependencia que quizá ha sido tratada siempre desde el punto de vista presupuestal por el gobierno federal, en forma tan misérrima, que realmente cada vez que llegábamos al último ejercicio teníamos que poner el dinero para las escobas porque ya no alcanzaba el presupuesto.

Viviendo esta experiencia durante tantos años y habiendo participado en ese entonces también con la Secretaría de la Presidencia en la reforma de administración pública, directamente con el Lic. Alejandro Carrillo, el pasar ahora a una descentralizada como es Comisión Federal de Electricidad, es sin lugar a dudas una experiencia también distinta, novedosa para mí y me da la oportunidad de ver dos ángulos que antes

no hubiera yo podido captar de no haber pasado yo a una descentralizada.

La Comisión Federal de Electricidad, ustedes lo saben, vive un problema laboral por ejemplo, tremendo: que es el problema intersindical entre dos grupos sumamente poderosos que se están disputando el contrato colectivo. Tiene además los problemas gravísimos de equipo técnico que si no se pasa en poco tiempo a una solución de entrar a la energía termo-nuclear o cualquier otro tipo de solución que ustedes puedan pensar además de agotar todas nuestras reservas hidroeléctricas, vamos a acabar con los hidro-carburos antes del tiempo previsto (se ha hecho un plan aproximado de 20 años, según decía el maestro Antonio Dovalí) cosa que es patética para nuestro país quedarnos sin ese preciado combustible en tan poco tiempo.

El problema pues lógico y normal de cualquier dependencia como la nuestra, que ha permanecido muchísimos años con sus tarifas congeladas, más de 10 años, en donde naturalmente hemos tenido el encarecimiento lógico de las revisiones de contrato colectivo, el crecimiento de las obras en forma brutal, por la cuestión del alza de materiales, etc., y, además, pues el renglón muy especial: encarecimiento del dinero mismo.

Esos problemas financieros son bastante serios para una empresa del tamaño de Comisión Federal de Electricidad. Aunado a esto tenemos que iniciar una reforma administrativa con toda la seriedad que requiere el caso: porque ustedes saben que Comisión Federal de Electricidad, tiene la misma imagen que una Secretaría de Estado: Secretario, Subsecretario y Oficial Mayor, en nosotros en Subdirector, Director y Oficial Mayor.

Esta estructura no se encuentra adecuada para una empresa descentralizada en la que, por ejemplo, Andrés tuvo oportunidad de participar muy activamente, como es Petróleos Mexicanos, donde hay una estructura más adecuada, más ágil para que todas las funciones bien agrupadas de tipo financiero, de tipo técnico, puedan desarrollarse con la amplitud y la magnitud posibles.

Nosotros nos hemos encontrado con una estructura un tanto cuanto obsoleta, difícil de manejar y entonces nuestra preocupación viene desde reforma macro-administrativa y microadministrativa simultáneamente. Entonces la reforma que nosotros estamos intentando, tendría que afectar a la Comisión Federal de Electricidad en todos sus órdenes, es decir, desde las oficinas centrales nacionales, hasta las oficinas divisionales que están divididas en 16 gerencias que caprichosamente abarcan territorios de la República, porque así se consideró correcto en ese tiempo, pero que a la fecha nosotros ya lo consideramos normalmente fuera de una estructura correctamente llevada a cabo y que nos está causando algunos problemas graves.

Comprendan ustedes que para la Comisión Federal de Electricidad es vital la Reforma Administrativa, que nos encontramos empeñados en ella y que constantemente estamos llevando a cabo, pues, las pláticas de orientación y de sensibilización no solamente entre los funcionarios de alta jerarquía, sino entre todo el demás personal, para que ayuden a llegar a una solución, la más viable posible, dentro de ese monstruo tan gigantesco como es la Comisión Federal de Electricidad, que crece también a pasos agigantados y que como ustedes saben, todo mundo exige de ella mayor generación de electricidad. De ello depende el aumento dentro de nuestra economía para generar mayores empleos en fábricas, empresas, etc., todo depende de la electricidad.

Estos problemas realmente, como lo sabe muy bien el licenciado Alejandro Carrillo, han hecho que quizá la Comisión Federal de Electricidad invierta muy fuertemente en este renglón para lograr si es posible a corto plazo una reforma macroadministrativa y una reforma microadministrativa.

Eso es lo que podría decirles a ustedes, para no cansarlos con todos los programas y en todos los niveles, de cómo se está haciendo el sistema para lograr a través de la coordinación con la Secretaría de la Presidencia la cual nos ha prestado una colaboración estupenda, estableciendo unidades periféricas, etc. Todo ese sistema moderno

de administración, en fin, que permita acelerar al máximo la Reforma Administrativa interna de la Comisión Federal de Electricidad.

Lic. Andrés Caso.—Yo le rogaría al señor Director de la Facultad de Ciencias Políticas, si no hay inconveniente, que nos dijera si la Universidad está preparando o está trabajando en programas específicos para preparar Administradores Públicos de nivel universitario, es decir, con preparación académica adecuada, para satisfacer los requerimientos de una Reforma Administrativa, con todas sus altas y sus bajas, con todos sus tropiezos, pero que es indudable que se está llevando a cabo o que se va a llevar a cabo en forma importante.

Lic. Víctor Flores Olea.—Muy brevemente en la reunión anterior me referí a algunos antecedentes de la UNAM en cuanto a la preparación de administradores públicos y, no quisiera decir sino que pienso que los planes y programas académicos, tratan de ajustarse lo más posible al tiempo de demanda cuantitativa de competencia que parece exigirse en el campo de la administración pública en estos momentos.

No quiero decir con esto que esta formación se dé a los niveles óptimos y casi diría ideales que quisiéramos; pero pienso que se ha seguido con bastante proximidad al tipo de exigencias, el tipo de nuevas especialidades técnicas, etc., que se van requiriendo en el campo de la administración pública, pero sin embargo haría falta una promoción muy especial en este sentido.

Hablando de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, todavía en el campo de la especialidad de la administración pública esa promoción curiosamente está muy restringida, siendo tal vez la especialidad mejor reestructurada profesionalmente y con mayores posibilidades en el campo de trabajo. Desde el punto de vista cuantitativo, desde el punto de vista numérico, todavía creo que se puede hacer mucho más y creo que en este sentido podría aportarse desde el punto de vista universitario, un contingente cada vez más importante a los trabajos que se realizan en el campo de la admi-

nistración pública. En fin, habría algunas hipótesis para explicar este fenómeno.

Creo yo que ciertos programas universitarios nuevos, sobre todo en el nivel de bachillerato, van a corregir esta tendencia. Una preparación más sólida en el campo de las matemáticas, de la estadística, etc., que ahora se está implantando en los Colegios de Ciencias y Humanidades; opino que va a facilitar, que va a encauzar a muchos estudiantes a nivel profesional en el campo de la administración pública, en donde se requiere una preparación matemática, estadística, etc., más importante que en otras de las especialidades humanísticas.

Aparte de estos comentarios breves sobre la situación concretamente universitaria, quisiera hacer una o dos reflexiones sobre algunas cosas que me plantean interrogantes de la reunión pasada y de esta misma, y que de alguna manera están ligadas con el tipo de formación de los administradores públicos que creo que requieren.

Ya no hubo oportunidad de hacerlo en la reunión anterior, pero a mí francamente me causó mucha sorpresa, hoy se insistió también al inicio de la reunión en este hecho. Esta situación de que en países, pienso yo tan distintos, histórica y socialmente como Venezuela, Perú y México, hubiese modelos de reforma administrativa o de programación administrativa tan semejantes. Yo creo que este hecho al menos debiera inducir a alguna reflexión. Todo parecería indicar que la situación social y política y la tradición histórica no deberían llevar a modelos tan semejantes.

Justamente por las divergencias tan profundas de países como Venezuela, Perú o México, sin embargo, parece existir un modelo casi calcado por la información que se nos ha dado de la Reforma Administrativa en estos países, simplemente quisiera plantear la pregunta: ¿Se trata de modelos, no me atrevería a decir importados, pero que de alguna manera han sido acondicionados, por una cierta corriente, o una serie de tendencias de tipo teórico, de tipo técnico que se han difundido en los últimos años en América Latina y que tal vez no necesariamente corresponden a las exigencias de

otros en América Latina y que se deben a enfoques de desarrollo que se pueden enmarcar muy bien, desde el punto de vista ideológico?

Se insiste mucho en el problema de la administración para el desarrollo, yo no soy ni mucho menos alguien que haya estudiado los problemas de administración pública en forma técnica, de manera profesional, pero esto me hace sospechar lo que se ha hallado en el campo de la sociología y de la política: el desarrollismo en América Latina, puede estar como trasfondo, como telón de fondo, del tipo de Reforma Administrativa a que se ha aludido. Quiero hacer simplemente la pregunta, porque creo que es interesante plantearla en estos términos.

Desde el punto de vista de la Sociología y desde el punto de vista de la Política creo que el desarrollismo por muchos motivos ha entrado en franca crisis. Esto es un problema que plantea otra cuestión muy conectada con esto y además con algunas de las preguntas clave que se hicieron hace un momento sobre si realmente había una política de administración pública y con algunas de las observaciones que hacía el licenciado Martínez Cabañas sobre la desconexión enorme entre los planes y planteamientos y la sensibilidad pública sobre esto.

También me planteo la pregunta sobre si no haría falta y si uno de los problemas que se plantean en todo este problema es realmente el de la ausencia de objetivos de metas perfectamente definidas hacia las que va encaminada una Reforma Administrativa. No debemos olvidar que la pura eficiencia, la pura eficacia en la administración tal vez no sea, en abstracto, la meta de una Reforma Administrativa. Aun siendo ajeno a estos problemas tengo entendido que en un país como Brasil hay un aparato administrativo extraordinariamente eficaz, sumamente sofisticado y sin embargo este aparato administrativo sumamente eficiente, en Brasil, por ejemplo, está al servicio de un modelo de desarrollo de un determinado tipo de políticas que todos conocemos muy bien, que creo que no coinciden para nada, con lo que ha sido nuestra historia, sino con planteamientos políti-

cos que se han generado por los dirigentes de ese país en estos momentos.

Esto plantea el problema de cuáles son las metas finales, en mi opinión de la administración pública más allá de la eficiencia y de la eficacia; naturalmente que, en abstracto, se dice, pues para el desarrollo y esto es, para promover la justicia social. Pero, ¿bastan definiciones tan amplias en donde entran muchos elementos, donde pueden entrar las interpretaciones más diversas sobre el problema o uno de los problemas que aquí ya no diría en el aspecto de la administración pública, sino en muchos aspectos de la política nacional y del desarrollo nacional, el aspecto propiamente político, económico, administrativo, etc.?

Harían falta definiciones mucho más precisas sobre el tipo de país que queremos el día de mañana, sobre el tipo de gobierno y organización administrativa y de eficacia que queremos para construir una sociedad que nos propongamos elaborar.

Tal vez esto se oye un poco abstracto, sin embargo, creo que puede no ser tanto, sobre todo para implementar el tipo de cambios y de reformas en que todos parecemos coincidir, pero no nos preguntamos para qué, todos estamos de acuerdo. Van dos sesiones al menos en que todo mundo juzga fundamentalmente las reformas, se está trabajando para ello y no ha habido la pregunta de hacia dónde y para qué y por qué, y creo que sería una pregunta y una respuesta que no es fácil, muy pertinente de hacer y de dar.

Implementar, pues, no solamente las modalidades de una Reforma Administrativa, sino lo que decía el licenciado Martínez Cabañas, el giro hacia la parte de una política nacional, incluso de una movilización nacional. Pero esto solamente se puede hacer si se finca en función de determinados objetivos mucho más amplios, nacionales y coherentes con la economía, la política y no como una parte aislada, porque entonces necesariamente, el tema es ajeno, es abstracto y difícil de movilizar la opinión pública.

Creo pues que hay un problema, insisto no estoy dando definiciones, sino simple-

mente hago preguntas, un problema de definición más profunda, de metas más profundas, en que la Reforma Administrativa sea sólo un aspecto del problema, un instrumento de la mayor eficacia, pero que no se desligue de una política nacional, lo mejor, lo más precisamente definida.

Lic. Alejandro Carrillo.—Se ha señalado una coincidencia peculiar en el enfoque que estábamos proponiendo, al programa de Reforma Administrativa que se pretende llevar a cabo en Venezuela, en Perú y en México, por señalar los casos en que estamos más estrechamente relacionados las personas que físicamente estamos responsabilizados de promover o de suscitar discusiones en torno del tema. Creo que esto merecería por lo menos algunas reflexiones al respecto.

Creo que la coincidencia en la metodología para enfocar las reformas administrativas no radica curiosamente ni en el hecho de que seamos latinoamericanos, ni en el hecho de que estemos próximos o que hayamos establecido contactos directos, sino en el hecho de que pretendemos ser contemporáneos de nuestro propio tiempo, y de que independientemente de los factores ideológicos que en un momento determinado pudieran caracterizar a cada uno de nuestros Estados, hay un fenómeno que permite de tiempo atrás cualquier planteamiento político que se haga en la actualidad. Fenómeno por lo demás estudiado por muchas de las personas que están aquí presentes, pero quizá señalado con particular detalle por Fernando Solano y Miguel Duhalt Krauss.

Como discípulos que nos sentimos legítimamente orgullosos de haber escuchado en sus cátedras primeramente estas ideas, nos preocupamos por el enfoque que curiosamente está siendo adoptado por casi todas las entidades de cualquier signo ideológico que se quiera. Hace unos cuantos días veíamos que no solamente en los países socialistas está de moda hablar del enfoque integral y sistémico sino que curiosamente en los países occidentales y en los marcadamente de signo capitalista, donde la ini-

ciativa privada es el signo más importante, también se han visto obligados a manejar como categoría del conocimiento aquellas que han planteado los adelantos en la ciencia y la tecnología que obligan a regresar a mucho tiempo atrás, es decir, al enfoque integral de los problemas, planteando la hipótesis que ahora se llama sistémica o sistemática. Aunque los antiguos la conocían de tiempo atrás en que la suma de las partes no necesariamente lleva a una adecuación del todo, sino que es precisamente la adecuación de las partes, a una función del todo, lo que en un momento determinado puede llevar a un adecuado funcionamiento de estas partes. Es quizás en este punto donde existe la mayor coincidencia en los enfoques intentados por la Comisión de Administración Pública de Venezuela, por nuestros colegas peruanos y probablemente por nosotros.

Este enfoque se preocupa no por resolver aisladamente parte del aparato administrativo, sino que acepta de antemano que existe tal interconexión entre todos los fenómenos administrativos por más que la división del trabajo haya llevado a estudiarlo casi por separado y en ocasiones hasta divorciarlos. Estamos convencidos por la propia experiencia, que de nada sirve intentar reformas aisladas que en ocasiones, pese a la mejor intención que lleve aparejada, no se producen y pueden resultar incluso frustrantes.

Quizás a Fernando Solana debemos, muchos de los que estamos en esta mesa, el saber que nadie puede en un momento determinado objetivamente desentenderse de estos planteamientos de tipo ideológico y de tipo ético. No es posible negar que por muy importante que sean en la actualidad el aspecto de desarrollo económico, cualquier Estado debe de plantearse cuando se plantea la necesidad de revisar su aparato administrativo, no solamente el sentimiento más eficaz y más eficiente. A Fernando Solana debemos también la distinción, convencional entre eficacia y eficiencia. Una Reforma Administrativa no solamente no es conveniente hermanaarla única y exclusivamente a uno de los objetivos del Estado, que puede o no encontrar un camino fácil,

sino que una Reforma Administrativa debe entenderse en el sentido de procurar una más eficaz y más eficiente consecución de los objetivos totales del Estado. Si dentro de esto se encuentra en un momento determinado la consecución del desarrollo económico, con mayor celeridad, pues éste será coyunturalmente también uno de los objetivos a los cuales estará orientada la Reforma Administrativa.

Creo haber entendido de las charlas y del intercambio de ideas con Fernando que la distinción que él propone entre eficiencia y eficacia nos lleva a diferenciar esta pretendida preocupación única de los administradores por la eficiencia, o de la eficiencia por la eficacia. Si por eficiencia entendemos una mera regulación entre el insumo y el producto, desde luego ésta sería más que nada una tarea de tipo económico de adecuar medios afines.

Pero obviamente los políticos y la gente preocupada por los fines políticos y sociales más trascendentes de un Estado deben entender que en ocasiones algunos fines políticamente señalados al aparato estatal, necesitarán independientemente de que se logre o no la mayor eficiencia, llevarse a cabo aún al costo que un mero análisis de tipo económico obligaría. De ahí que creo él ha propuesto la palabra eficacia, para diferenciar no solamente esta relación de insumos a productos sino la relación de alcance o grado en que se logran los objetivos propuestos por un aparato estatal y de ahí quizá la diferencia crucial o fundamental entre un administrador público y un administrador privado; el administrador público no sólo debe buscar la relación entre medios y fines en cuanto a eficiencia, en cuanto análisis de costo-beneficio, sino la realización que se está alcanzando de los fines planteados ideológicamente por los responsables de conducir los aspectos políticos de un Estado.

Nos habíamos referido a esta coincidencia en los enfoques del Dr. Brewer Carías en su intento en Venezuela, del Dr. Urrutia en Perú, y de nosotros. Yo creo que es más una coincidencia de tiempo, de enfoques, de tecnología empleada y de proble-

mas por resolver. No podemos desentendernos de que cualquier Estado tendrá que proponerse, cuando haya una Reforma Administrativa, la consecución más eficiente y más eficaz de los objetivos que como Estado se plantee. Si en un momento determinado el objetivo prioritario es la defensa del Estado, la mejor Reforma Administrativa será organizar el aparato administrativo para conseguir al costo que fuese la defensa misma del Estado, ante una invasión por ejemplo.

Pero yo sí creo que es necesario, como lo reclaman incluso algunos de los ideólogos de cualquier signo de nuestro tiempo, no desentenderse de las categorías a las que obligan los descubrimientos y el desarrollo de la ciencia y la tecnología actual, que nos obliga a buscar ya una visión integral, más sistémica para emplear el término propuesto por el licenciado Duhalt Krauss, de los fenómenos sociales.

Por muy importante que sea la óptica del economista, la óptica del jurista, la óptica del administrativista, desde la cual válidamente como hipótesis del trabajo, todo es jurídico o todo se puede explicar en términos económicos o todo en términos sociales, es necesario buscar también esta visión más integral que obligue a que las soluciones que se den en un área no desconozcan la interrelación que tienen con las demás. Es quizá a esta visión integral, sistémica y ligada a las prioridades que actualmente nuestros Estados están otorgando a éste, a esta superación de las desigualdades existentes y notoriamente palpable, sobre todo por el incremento de las comunicaciones.

Lic. Fernando Solana.—En relación a lo que decía el Dr. Flores Olea, yo tengo una opinión personal, en el sentido de que uno de los resortes o motivaciones de esta etapa de Reforma Administrativa que estamos viviendo, fue el anacronismo de la administración pública frente a la eficiencia de la empresa privada o la idea que se tenía de que había un gran desnivel entre lo que era el aparato administrativo público y la eficacia, en el sentido de las empresas privadas. Esta etapa se trató de empezar a cumplir durante el sexenio pasado y se ad-

virtió que, habiendo asumido el control y la dirección, la Secretaría de la Presidencia fracasó en varios de los objetivos que se señalaron.

En este sexenio se pensó que era la mejor estrategia el dejar a cargo de cada una de las dependencias del poder público, el impulso para cuestionar y tratar de reformar los instrumentos administrativos. Esta etapa de poder llegar a los niveles de la empresa privada, sí nos lleva a la mera eficiencia, desvinculada de objetivos nacionales. Lo que queremos, por lo que se quiere en ciertas áreas, en mi opinión personal, es que haya eficiencia para tramitar con celeridad lo mismo la venta de Texas que el decreto de la expropiación petrolera. Por una razón, porque no se ha vinculado, como decía también el licenciado Martínez Cabañas, a la base. Es una reforma de los niveles medios y creo que es una etapa válida, pero debe ser transitoria. Lo que es la mera eficiencia nos está preocupando demasiado.

Lic. Fernando Zertuche Muñoz.—Estamos tratando de adecuar, de tener mayor honestidad en el manejo de los recursos humanos, en darles mejores condiciones, en poder tener sistemas de adquisiciones, inventarios, y de ascenso. Todo esto es un poco caminar, pero no está el objetivo todavía enmarcado si no se llega en mi opinión a una etapa en que hay que voltear la película. Cuando admitieron en la Secretaría de la Presidencia en el sexenio pasado, que ellos no podían controlar, tiraron la piedra en el agua y dejaron que, en los círculos concéntricos, cada una de las dependencias asumiera y se inyectara la idea de la Reforma Administrativa.

Todos estamos de acuerdo en que eso debe de ser una actitud, del administrador público; pero ahora debe haber organismos que controlen. Porque el control, la supervisión de una dependencia, es la única posibilidad también de igualdad en la Reforma Administrativa. En lograr esos fines, nos estamos quedando en condiciones muy parciales y fragmentarias, la Secretaría de la Presidencia nos está tratando con demasiado respeto. Para poder llegar a esto que le

llamamos la Reforma Administrativa, creo que estamos pasando por una etapa de tecnocracia simplemente de los administradores. Para llegar y descender a la realidad, ya no volar en la teoría, yo creo que podría haber algunas medidas o algunas actividades que en conjunto sí nos pudieran dar la posibilidad de pasar a una siguiente etapa.

Me refiero en especial a la capacitación o al suscitar la adhesión ideológica y la solidaridad de los trabajadores del Estado, misión que actualmente yo siento, por lo que se refiere a mi experiencia privada, que no se ha suscitado con varias Secretarías. Cada dependencia debe asumir toda la responsabilidad como la debe asumir la Secretaría de la Presidencia, o la Secretaría de Hacienda. Creo que ahí sí podemos los que representamos en un momento dado otras dependencias, unirnos y pedirle que haya esta responsabilidad total para igualarnos y no dejarnos fragmentados, solitarios en cada uno de nuestros esfuerzos por mejorar esta deficiencia.

La capacitación para nosotros y la asistencia técnica que se pueda dar a los gobiernos de los Estados, que también se vuelven otras ínsulas, serían puntos completos como una mera sugerencia. Se podrían tratar para poder iniciar así la reforma macroadministrativa en el lenguaje de los técnicos; porque son demasiados esfuerzos como dice el licenciado Fernando Solana; son inusitados y dramáticos los que hacemos por estar planteándonos mejores soluciones, mayor eficiencia, mayor honestidad. Debe también haber una línea que nos vincule con las decisiones ideológicas y políticas y revolucionarias y reformistas de la actual administración. Si no vamos a hacer una capa nada más de administradores puros que no estén ni vinculados con las decisiones fundamentales del poder ejecutivo y vinculados con la base que son nuestros recursos humanos.

Decía el licenciado Martínez Cabañas que no había una adecuada opinión pública para la Reforma Administrativa, pienso que es un punto accesorio; que son las decisiones políticas de un gobierno las que dan una buena imagen pública. Yo creo que para re-

ferirme a la decisión del Presidente Cárdenas de hacer la expropiación petrolera, eso era más importante para el mexicano que saber si se tramitaba adecuadamente un documento o una petición.

La administración pública sí puede estar en actitud de adecuarse a esas grandes decisiones, pero también debe ser solidaria de una línea progresista y liberal de un gobierno para no volverse una costra de tecnócratas.

Lic. Alejandro Carrillo.—Yo quisiera una aclaración nada más porque no creo que sea contradictorio, ni aceptaría que fuera contradictorio, lo que acaba de decir el licenciado Zertuche de lo que nosotros pretendíamos.

Decíamos que la eficiencia por la eficiencia no la aceptamos, la eficiencia por la eficiencia es exclusivamente lo que podía buscar un mero tecnócrata, un mero economista de los esfuerzos administrativos.

Cuando me refería a eficacia y al planteamiento de Fernando Solana, que hacemos nuestro, de eficacia quería decir que igual se alcanzan los objetivos de tipo político, independientemente de que haya eficiencia o no eficiencia en el uso de los medios. Ahora bien, parecería que nosotros seguimos en esa corriente de eficientismo de la cual, definitivamente no sólo nos sentimos divorciados, sino nos sentimos totalmente enemigos; pero valga la pena retomar la inquietud de Fernando Solana, qué tan en serio se está tomando la Reforma Administrativa en el sentido de las decisiones.

Creo que todo está interrelacionado, es decir, también puede existir la posibilidad de una ineficiencia en el señalamiento de los objetivos.

Es mucho más fácil, preguntar y cuestionar por la ideología de las reformas que se están planteando o por la ausencia de ideología, de una manera relativamente a mi juicio simplista.

Toda reforma política ha de ser administrada. Todo planteo, toda política llega un momento en que tiene que ser administrada y en ese momento es cuando de todas maneras, aún el administrador no poco comprometido, sino fundamentalmente compro-

metido es cuando tiene que saber si se cuenta o no con los medios para hacer las cosas.

Discutir solamente las cosas de tipo ideológico es fundamental y es muy importante pero a nuestro juicio no es suficiente. Consideramos que uno de los grandes yerros del aspecto juricista de la administración de tiempo atrás, es que aparentemente es muy sencillo discutir los objetivos y su validez, desentenderse en ocasiones de llegar a este terreno aparentemente dedicado a los técnicos, (dedicado a la gente probablemente eficientistas o eficacistas de los medios).

Yo creo que ya es hora de que aquellos que en un momento determinado hemos recibido esta política de ser eficientistas por eficientistas podamos elevar nuestra voz y protestar; qué cómodo es desde la tribuna pública y desde el punto de vista del jurista, plantear en disposiciones jurídicas grandes objetivos; pero yo me pregunto: ¿es hasta ahí dónde debe llegar la responsabilidad del político? ¿señalar solamente la validez ética, la validez política de ciertos objetivos? Habrá que preguntarse como lo hizo Melchor Ocampo en su época. En la administración no solamente es útil cuestionarse los objetivos, hay que cuestionarse fundamentalmente también los medios. Porque de no preocuparse por los medios, corremos el riesgo de que los objetivos jamás se alcancen. Hay que descender también al nivel de los objetivos; hay que descender a este nivel aparentemente dedicado solamente a los burócratas, aparentemente mal entendido, porque por haberle dejado a los burócratas el cumplimiento de los objetivos que éticamente se plantean se ha desvirtuado en ocasiones la consecución de dichos objetivos.

Yo creo que es algo que debemos de mirar muy en serio, lo decía Fernando Solana y yo definitivamente lo subrayo: no basta que se señalen objetivos muy claros, no basta que se declare incluso de buena fe, como él lo presupone muy amablemente, la necesidad de alcanzar esos objetivos. Hay en un momento determinado y con mucha valentía que hacerse un cuestionamiento his-

tórico, con los medios actuales que tenemos, con los medios actuales que responden independientemente de que andemos persiguiendo X objetivos. Los medios actuales, las inercias generadas, los defectos que actualmente tenemos ¿permitirán o no alcanzar esos objetivos? ¿de qué sirve reunirnos nuevamente a plantearnos cada vez objetivos más ideales y cada vez más avanzados dentro del aspecto ideológico, si dejamos a los segundos de a bordo cuestionar el problema de los objetivos?

Quisiera yo terminar con el chiste tan frecuente que se utiliza ahora para hablar precisamente de los economistas de alguna época, cuando se planteaba que se había quebrado la pata una paloma y se decía que había que preguntarle al sabio en ese entonces, al economista, cómo se podía resolver ese problema y le preguntaban al buho que era el economista y él contestaba: bueno, pues la paloma al quebrarse una pata, simplemente sufrió la pérdida del 50% de su locomoción, desde el punto de vista económico, entonces que se transforme en cienpiés así cuando se rompa una pata, pues solamente perderá el 1% de su movilidad. Se le dijo a la paloma y preguntó: ¿"Cómo me transformo en cienpiés?" "Ah, eso es problema operativo". Eso es problema del administrador.

Creo que ya va llegando la época en que hay que rescatar a la administración de esta división tan fácil que es, es decir, la administración por un lado y la política por otro. La administración es política en acción. La administración definitivamente es llevar a sus consecuencias las decisiones que en ocasiones se toman, desde el punto de vista ideológico, desde el punto de vista comprometido de una cierta ética. Pero la ética ya no puede seguir siendo o pretendiendo ser irresponsable de encargarle a gente secundaria, a la cual en ocasiones incluso se exige como en algunos servicios civiles, neutralidad política, llevar a cabo los objetivos. Si en un momento determinado se quiere que hasta en los últimos niveles la gente esté comprometida en llevar a cabo las instrucciones que se dan en los últimos niveles, es necesario también que se deje hacer este

tipo de diferencias convencionales, pero poco reales, de quienes toman las decisiones al más alto nivel y de quienes sin estar comprometidos en ellas, deben llevarlas a sus últimas consecuencias.

Creo por lo tanto que no existe diferencia en lo que acabamos de decir, simplemente está todo interrelacionado y si se busca efectivamente que sean los últimos niveles como quería el licenciado Martínez Cabañas los que llevan a cabo la Reforma Administrativa, debemos de ver que cada quien tiene un papel importante que jugar. Los que promueven, porque promueven, los que estudian porque estudian. Los que deben de llevar a cabo las reformas a los últimos niveles a ese nivel, pero que en definitiva, es muy difícil saber quién es más importante, si el timonel que da las instrucciones o las limitaciones que históricamente le ponen los que van en los remos, porque en un momento determinado no solamente son los timoneles los que deciden las cosas, sino también la posibilidad o no de que los remeros vayan hacia un lado o hacia el otro.

Dr. Allan Brewer Carías.—Alguna de las cosas que pensaba señalar, las ha dicho el licenciado Alejandro Carrillo. Aparentemente las dos últimas intervenciones de ustedes, parecieran como cuestionar el enfoque que ha venido planteando la Dirección de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia un poco coincidente en América Latina. Pero creo que es todo lo contrario.

Precisamente los problemas que ustedes han planteado son los que a nosotros, y ahora hablo particularmente en el caso venezolano, nos han motivado a hacer este enfoque.

La Reforma Administrativa no es racionalización. La Reforma Administrativa no es que se tramiten bien los permisos: para mí eso está más que superado como enfoque de Reforma Administrativa. El problema no es sino que a esa decisión de nacionalizar el petróleo, la dotemos de adecuados instrumentos para que se haga efectiva. Grandes decisiones como éstas, en el panorama actual de estos tres países a los que

nos hemos referido, no están planteados. Hay planteada otra serie de innumerables políticas, casi de una envergadura similar, pero en otro tiempo y por supuesto con otras características, que no tienen el instrumento para ser ejecutado, y las características no sólo de desarrollo económico. Por eso el enfoque no es desarrollista definitivamente. No es desarrollista el enfoque que se le ha dado a la Reforma Administrativa, por ejemplo el venezolano, y estoy seguro que ni el peruano y pienso que tampoco el mexicano.

La Reforma Administrativa, por tanto, y es otro punto que sale de las observaciones de ustedes, no es un procedimiento neutro. Yo creo que esto es también importante en relación a lo que decía Alejandro Carrillo de que no hay ni debe haber desvinculación entre la política y la administración. Eso que nos señalaba al inicio el licenciado Martínez Cabañas de que se pretende enseñar en otras partes esta vinculación. No creo en la administración neutra, por eso no creo en la enseñanza un poco conexas con su actividad en la enseñanza de la administración, igual para administradores privados, que para administradores públicos.

Me parece adecuada la enseñanza particular que se hace aquí en el campo de la administración pública. La administración, en el campo de la administración pública, no puede ser neutra. Precisamente porque no sólo es una racionalización o que se tramiten adecuadamente las órdenes de pago, o que se haga cualquier otro tipo de procedimientos o trámites en el cuerpo, o en el aparato público.

Otro punto es, y creo que es el problema latinoamericano: ¿cuál desarrollo? ¿hacia donde vamos? Esa pregunta la he formulado en mi país frecuentemente: ¿Hacia donde va el país?, ¿quién sabe hacia donde va el país? Creo que esta pregunta también se puede formular aquí con mayores o menores precisiones. Algunos podrán contestarla, pero la pregunta podrá seguirse formulando, tenemos clara conciencia en nuestros países, ¿a dónde va el país y qué queremos del país? Es decir, ¿hay políticas para que puedan ser implementadas? Muchas ve-

cés no conseguimos respuesta y en mi país hay mucho de esto, por eso con la advertencia de que no es un enfoque neutro, en muchos casos tenemos que presumir políticas, caminos y orientaciones determinadas. Ahora en la ejecución se plantea el problema, el enfoque o la orientación que está detrás, porque hay un sustrato, por lo menos en el enfoque venezolano (que insisto no es el desarrollista) que se le ha dado a la reforma, realmente coincide con el enfoque de la ejecución cuando vaya a intentarse ejecutar.

Aquí está el problema y ahí es quizás uno de los puntos esenciales del freno a la reforma; eso es consecuencia, por otra parte, no de un problema administrativo porque creo que en esto como decimos en nuestro país hay que quitarse la careta. ¿Cuál es el problema? El problema no es un problema administrativo, el problema es político y la administración un instrumento. Ahora estamos tratando de construir un instrumento, presumiendo que son instrumentos de unas orientaciones políticas que no están completamente definidas. Ahí está el problema, entonces muchas veces y así lo he enfocado también personalmente, lo que se pretende es que el instrumento sea el motivador de la decisión política, pero entonces hay que trabajar en el instrumento consciente de eso: que muchas veces va a ser el instrumento el que puede ser el motivador de que se defina realmente la política por una determinada vía; pero el problema, insisto, es un problema político, no un problema de tipo técnico, aun cuando tengamos enfoque de tipo técnico para analizar esos aspectos en particular.

Lic. Emilio Sanders Romero.—Agradezco la oportunidad que me dan en participar aunque estoy en un buen apuro, sobre todo al encontrarme con maestros y con el propio Director de la Facultad. Por eso mismo quisiera hablar a título personal, más bien que en nombre del organismo que represento.

Pienso que se ha cumplido fundamentalmente con dos requisitos de la Reforma Administrativa. Se cuenta con la autoridad, se ha dado la decisión política desde el más alto

nivel para llevar a cabo las reformas y se cuenta también con técnicas adecuadas para poder llevar a cabo la Reforma Administrativa, tanto a nivel micro como macro. Sin embargo, me pregunto yo ¿se cuenta, como decía el licenciado Cabañas, con los recursos para hacer bien las cosas? ¿contamos con la adecuada motivación y la adecuada capacitación para poder llevar a cabo estas reformas administrativas? Creo que ésta es la intención del Acuerdo Presidencial del 25 de junio; sin embargo, estimo que este instrumento no ha sido sumado al mecanismo general de la Reforma Administrativa, me estoy refiriendo a los dos Acuerdos Presidenciales anteriores, que crean las Comisiones Internas de Administración, las Unidades de Organización y Métodos, las Unidades de Programación, pienso que es necesario incluir dentro de este mecanismo e instrumentación de la Reforma Administrativa, esto que señala precisamente el acuerdo presidencial del 25 de junio que es la capacitación de los recursos humanos.

Considero que es necesario establecer mecanismos adecuados de participación y de coordinación entre el aspecto material de la Reforma Administrativa y este aspecto que se refiere a los recursos humanos y muy especialmente a la capacitación.

Si bien es cierto que se tienen relaciones con la Dirección de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, pienso que hay que interesarla más en esta relación de la Reforma Administrativa, con la capacitación de los recursos humanos que se encargarán en última instancia de llevar a cabo las reformas administrativas.

Me parece que el modelo que ha establecido la Sop, la Comisión de Capacitación, podría generalizarse a otras dependencias. Establecer en cada una de las Dependencias del Sector Público en su conjunto, unidades que permitan estudiar los problemas internos en el ámbito interno y éstas, con una participación del organismo encargado de coordinar la capacitación del sector público, pudieran unificar programas de acción, y a la vez nos permitieran dar respuesta a esos problemas internos.

Yo temo que la capacitación pueda con-

vertirse en la capacitación por la capacitación y que no responda a las necesidades internas de cada una de las dependencias. Este es uno de los problemas fundamentales de la Reforma Administrativa a los cuales se les debe dar en este momento una prioridad: establecer esa relación con todos los mecanismos ya existentes con los que se cuenta y sumar a estos mecanismos la capacitación de los recursos humanos. Quisiera preguntarle directamente al licenciado Alejandro Carrillo: ¿no sería factible dentro de toda esta instrumentación de la Reforma Administrativa, sumar este mecanismo de la capacitación de los recursos humanos?

Lic. Miguel Duhalt Krauss.—Voy a aprovechar la oportunidad tomando la pregunta que se lanzó al licenciado Alejandro Carrillo para contestarla porque creo que tengo elementos para hacerlo muy brevemente.

Entiendo que ya está considerado el problema de capacitación dentro del programa de Reforma Administrativa de México. El programa integral de Reforma Administrativa de México, por lo que entiendo y tal como lo ha planteado la Secretaría de la Presidencia, contiene una serie de subprogramas. Dentro de estos, existe un subprograma de recursos humanos y del subprograma de recursos humanos existe un subprograma de capacitación. De manera que la respuesta a su pregunta es: ya está considerado el problema de la capacitación, dentro del programa integral de la Reforma Administrativa en México.

Por lo que se refiere a algún comentario a título muy personal sobre los distintos temas que se han tratado en esta mesa redonda, me referiré al último o penúltimo de los planteados. Creo que como muy frecuentemente sucede en las discusiones o en las conversaciones sobre administración, en el fondo hay un problema, la famosa selva semántica de que habla Harold. Un seminario que se promovió en la Universidad de California trató de poner de acuerdo a los administradores de todos los niveles. Se congregó a administradores privados y públicos, a profesores de Universidad y tratadistas, así

como a hombres de empresa y creo que la única conclusión importante o unánime a la que se llegó en este simposio fue recomendar que cuando se hablara de estos problemas, se procurara definir en qué sentido se usaban cada uno de los términos que se emplearon en la conversación, porque no pudieron ponerse de acuerdo, en el contenido unánime o universal de estos términos.

Dos términos se han manejado en la última conversación: el de eficiencia o el de eficacia y el de Reforma Administrativa; sabemos que las palabras se gastan con el tiempo, se deforman, creo que no debemos tenerle miedo al término eficiencia o eficacia, por ejemplo.

Yo propondría que entendiéramos por eficiencia o eficacia una doble relación por una parte entre recursos empleados y producto obtenido que es el aspecto mecanicista del concepto de eficiencia y por otro el grado de consecución del objetivo que es un problema, es decir, un enfoque de mayor trascendencia. Así nosotros podríamos pensar en que cuando hablemos de eficiencia o de eficacia, pensamos en el grado en que se alcanza el objetivo con el mínimo de recursos sobre todo en países en proceso de desarrollo donde el desperdicio de recursos tan escasos de que dispone es importantísimo y su despilfarro creo que podríamos considerarlo crimen nacional.

Si aceptamos esta proposición, creo que coincide por ejemplo con alguna de las ilustraciones que se hicieron, se decía que la Reforma Administrativa en este sentido tendía a instrumentar bien, buenos objetivos. Pues esto, es dotar de instrumentos para tener la mayor seguridad de alcanzar el objetivo con el mínimo de los recursos empleados.

Se hablaba de la capacitación del personal, como algo posiblemente distinto del concepto de eficiencia, ¿para qué se capacita al personal si no es para lograr la eficiencia de acuerdo con el contenido que he propuesto? Por otra parte, el término de Reforma Administrativa, también siento que se ha usado (no solamente aquí), siempre, con dos grandes enfoques y por supuesto

entre ellos hay una gama de posibilidades. Por una parte le podemos llamar al concepto que se refiere a las reformas, a la actividad del Estado; comprende una serie de sub-reformas: la reforma política, la reforma agraria, la reforma educativa, la reforma fiscal y así por el estilo, podríamos estar estableciendo una serie de reformas de actividades del Estado.

Se acostumbra incluir dentro de este grupo de reformas específicas a la Reforma Administrativa en sentido específico, aquella que tiende a hacer más eficiente el aparato del Estado, para lograr con la mayor seguridad el alcance de estos objetivos que se han planteado en cualquiera de estas esferas con el mínimo de recursos; esta doble relación significaría este concepto de eficiencia o de eficacia. Si lo entendemos así, no podemos entender este último concepto específico de Reforma Administrativa aislado de las otras reformas, porque todas ellas son subsistemas de ese gran sistema que son las actividades del Estado. Son interdependientes, están íntimamente relacionadas. Satisfacen ese concepto de sistema, porque cualquiera de las reformas políticas o la reforma fiscal, o la reforma educativa debe administrarse como decía el licenciado Carrillo.

Aún las Reformas Administrativas en ese sentido mínimo que les damos también necesitan y son consecuencia de alguna manera o de reformas políticas o de reformas fiscales, o de reformas educativas. De esta manera están íntimamente relacionadas estas pequeñas reformas o subsistemas del sistema total; claro, como todos lo han dicho, no puede entenderse aisladamente o a través de una sola de sus partes o de sus enfoques.

Hubo otro elemento muy importante que expuso el doctor Allan Brewer. Dijo por una parte, que este concepto de Reforma Administrativa se refería a instrumentar bien los objetivos, pero por otra parte le señaló otro sentido de doble alcance: a su vez un buen instrumento permite lograr buenos objetivos. Otra vez ahí la interrelación de estos distintos conceptos. Pienso que de

acuerdo con este sistema de términos, podríamos llegar a entendernos más fácilmente porque de alguna manera a mi entender, conjugan muchos de los puntos de vista expresados.

Quiero señalar por último, una preocupación que también se relaciona con los planteamientos que se han hecho en la mesa: no quedarnos ni en la reforma por la reforma ni en la eficiencia por la eficiencia. La reforma no es un fin en sí misma, ni la Reforma Administrativa en su sentido mínimo explica, si la reforma en ese sentido mínimo es dotar de mayor eficiencia al aparato gubernamental. Cuando hagamos nuestra revisión de reforma, debemos hacerla no en función de otros elementos, sino de los objetivos específicos de esa reforma que hemos planteado; y cuando revisemos la reforma en el sentido genérico de reforma a las actividades del Estado, también creo yo, que es indispensable confrontar y reexpedir los hechos y las medidas a los resultados obtenidos, a los objetivos que nos hayamos planteado.

Creo que esta mesa no ha sido ajena a la costumbre de que cuando se revisa la Reforma Administrativa, cuando se evalúa la Reforma Administrativa —y entiendo que esta mesa fue con objeto de evaluar los procesos de reforma— se utilizan una serie de hechos una relación de medidas. Se habla de que se trabaja hasta las doce de la noche con la luz prendida, de que se han elaborado 18 o 25 manuales de procedimiento, de que se ha hecho esto y aquello. Bueno, sí es una relación de hechos, pero ¿cuáles han sido los objetivos que se han logrado a través de esos medios? Porque no olvidemos que este concepto que planteo es esa doble relación: ni se deben alcanzar los objetivos con desperdicio de recursos en países como los nuestros, ni se debe pensar sólo en el producto de un determinado insumo, si ese producto se aparta de los objetivos.

Yo les ruego que meditemos cuando hablemos de las reformas, de la evaluación de la reforma, en cualquiera de sus niveles, en cualquiera de las áreas. Pensemos siempre

en función de los objetivos que debemos haber logrado con base en esas medidas y en esos medios si vamos a evaluar la Reforma Administrativa global de México, cuáles son los objetivos de esa reforma, aun en determinado tiempo y ver qué grado de consecución de ese objetivo y con qué recursos.

Hace un momento se hablaba de que se había logrado muy poco con mucho. Está fallando la primera parte del concepto de eficiencia: hay que lograr todo con lo menos, como meta, como propósito, como finalidad. Yo acepto y entiendo, que todo proceso de reforma tiene una serie de etapas, dentro de las cuales hay dos básicas, la de planeación y la de ejecución. Yo estoy de acuerdo con el licenciado Martínez Cabañas, cuando afirma que no hay quizá suficientes elementos en la administración pública para hacer esta reforma, para ejecutar esta reforma, y estoy de acuerdo con el doctor Brewer cuando piensa que si hay suficientes elementos para planear la reforma se requiere menos elementos que para realizar la reforma. Quizá esto llevó a algún

subsecretario de Estado a afirmar que el problema de la reforma en México estaba en hacerla, precisamente frente a esta confrontación.

Creo que ha sido muy útil este cambio de expresión. Creo que se han planteado una serie de experiencias, creo que se han confrontado una serie de preocupaciones, pero siento que hay un elemento común, un denominador común, en los planteamientos y quizás en las conclusiones y lo que ha faltado en este enlace semántico que, además, es natural en todo compromiso interdisciplinario. Todos sabemos que para cada una de nuestras disciplinas las mismas palabras tienen connotaciones distintas, cuando hablamos de función para un administrador es distinto lo que entiende desde luego por un matemático, ¿verdad? o un biólogo o un artista; pero haciendo este esfuerzo personal de conciliación de puntos de vista y de encontrar ese denominador común, presiento que a través de esta terminología convencional pueden resumirse las principales preocupaciones de esta mesa.