

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO

Antecedentes

La historia de la Administración Pública Mexicana muestra cómo, desde sus inicios en 1821, se han llevado a cabo diversos intentos para mejorarla y adaptarla a las cambiantes exigencias de los programas gubernamentales o de los acontecimientos históricos.

Sin embargo, una revisión de los esfuerzos de reforma realizados a lo largo de más de 150 años, revela que éstos casi siempre resultaron aislados, sin una relación de continuidad entre ellos y en la mayoría de los casos no respondieron a un plan integral, ni alcanzaron a instrumentarse de una manera completa, bien porque no contaron con el apoyo político y técnico adecuado o con las decisiones oportunas y eslabonadas que se hubieran requerido para su eficaz implantación. Puede decirse que es apenas en estos últimos años cuando se ha intentado llevar a cabo una reforma administrativa¹ mayor o de

¹ Para efectos de este trabajo, se parte de la idea de que una reforma administrativa debe ser concebida como un "proceso permanente".

Es un proceso que debe ser necesariamente deliberado por parte de las altas autoridades gubernamentales y, si ha de tener éxito en su esfuerzo por vencer las resistencias que vaya encontrando en su camino, debe contar además con pleno apoyo político y con una adecuada estrategia de implantación —que prevea las políticas para tratar con los obstáculos que le opongan los intereses formales e informales que habrán necesariamente de afectarse—. Requiere asimismo de la plena participación y del consenso mayoritario de los servidores públicos, sea cual fuere su nivel administrativo.

Por otra parte, debido a que la administración pública no existe en el vacío, sino que forma parte de un sistema social global y refleja históricamente los valores de dicho sistema, no debe concebirse la reforma como un fin en sí misma, sino que debe considerarse como medio para alcanzar los fines que

fondo, de una manera sistemática y programada.

Los primeros cien años de la administración pública mexicana se caracterizaron por una profunda turbulencia en los aspectos políticos, económicos y sociales. Los objetivos preponderantes en la primera mitad de este período fueron, en lo externo, consolidar la recién adquirida independencia política y, por lo que se refiere a la vida interna, establecer una soberanía efectiva a nivel nacional. Esto planteaba, por una parte, decidir la forma de gobierno (federativa o centralista, de legislativo predominante o de ejecutivo fuerte) que habría de dar cauce a la vida de la nueva nación; y, por la otra, institucionalizar las nuevas reglas de juego que permitirían sustituir las estructuras generadas durante la dependencia colonial. En este mismo período el país sufrió diversas invasiones extranjeras —de las cuales al menos dos tuvieron alcances mayores— y presenció dos profundas revoluciones político-sociales a nivel nacional.

En estas condiciones es fácil entender que en este proceso de definición del modelo político-social que habría de adoptar el nuevo país, aunado a la necesidad de combatir la dispersión de esfuerzos y la consecuente desorganización de los mecanismos de la Administración Pública —básicamente de corte colonial— ganó terreno la tesis en favor de fortalecer el poder ejecutivo. Así se explica, en buena parte, el

se proponga una sociedad organizada jurídicamente. Por esta razón, una reforma administrativa generalmente, se encuentra relacionada con otras reformas de carácter social, económico y político. Todo proceso de reforma, exige a su vez ser programado y administrado; esto implica contar con un modelo básico y unos objetivos bien definidos que le sirven de marco de referencia, así como de mecanismos institucionales de operación y de apoyo, que le garanticen la capacidad científica, técnica-administrativa y política necesaria para poder revisar, evaluar y proponer los sistemas, los procedimientos y las estructuras que vaya requiriendo la administración pública para el adecuado cumplimiento de los objetivos que tienen encomendados.

esfuerzo de los primeros gobiernos por centralizar y concentrar el nuevo poder del Estado,² aunque esto se hiciera bajo una tesis formalmente federalista.

Al desaparecer la administración colonial y mientras se consolidaba el nuevo Estado Nacional, surgieron poderosos cacicazgos locales que controlaban vastas porciones del territorio nacional, atomizando y aislando a las diversas regiones del país y dando origen a frecuentes cambios de gobierno. Por estas razones los principales intentos de reforma administrativa de ese periodo se dirigieron a restablecer los más elementales instrumentos de gobierno —Hacienda, Ejército y Policía, Tribunales de Justicia— y fueron obligadamente parciales. Muchos de ellos se agotaron en el mero anuncio de modificaciones legales, que no siempre se tradujeron en realidades, bien fuese por falta de los instrumentos y recursos apropiados o bien por falta de tiempo para llevarlas a cabo. En otras ocasiones estas "reestructuraciones" o "reorganizaciones" se reducían a ceses masivos de personal en busca de economías presupuestarias o de medidas político-militares.

Fue así que, durante los primeros 22 años de vida independiente, el gobierno federal contó con sólo cuatro secretarías de Estado³ o dependencias directas del Ejecutivo, básicamente encargadas de las funciones de ley y orden. No fue sino hasta 1853 que

² Según Córdova, Arnaldo (La Formación del Poder Político en México, Serie Popular Era, No. 15, 1972, p. 9), durante mucho tiempo el Estado nacional sólo lo era de nombre, "sin control efectivo sobre la población y el territorio, sin autoridad y contenido por una miríada de poderes locales cuya autonomía era el signo indudable de la debilidad de los poderes centrales".

³ La Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina, la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos (ya que en aquella época no existía una clara separación entre la Iglesia y el Estado y, por otro lado, las autoridades eclesiásticas estaban encargadas de impartir la enseñanza), y la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda.

se instituyó una quinta secretaría, la de Fomento (para impulsar la agricultura, la industria y el comercio).

En 1857, una nueva revolución popular de corte liberal llamada "de la Reforma", apoyó a una nueva Constitución que, al tiempo de consagrar las garantías individuales que caracterizan al Estado Moderno, fortaleció al órgano Legislativo y redujo las facultades del Ejecutivo con la idea de evitar los extremos a que habían llegado algunos presidentes anteriores, en especial el dictador Santa Anna, cuyos excesos originaron el movimiento referido.

Sin embargo, las fuerzas conservadoras no aceptaron de buen grado la nueva Constitución, desatándose una lucha interna que se prolongó de 1858 a 1861 y que culminó con la separación del Estado y la Iglesia, en ese entonces la principal propietaria de la riqueza territorial del país.

El Presidente Benito Juárez fue la cabeza indudable de ese importante movimiento político. En los momentos de triunfo sobre las fuerzas reaccionarias advertía en un Manifiesto al país que "el instinto de la Nación, ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas, (había) comprendido que las revoluciones serán estériles y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras no se corone la obra con la revolución administrativa".⁴

Esta "revolución administrativa", de haberse logrado hubiera constituido, sin duda, el primer caso de reforma administrativa que se hacía en la nueva nación con un carácter integral y sistemático. Sin embargo, los hechos inmediatos obligaron a Juárez a posponer tan necesaria medida, porque ese mismo año, 1861, el país fue invadido nuevamente por tropas extranjeras que venían en apoyo de los derrotados conservadores, quienes habían solicitado a Francia la instauración de un imperio en México con un príncipe austriaco a la cabeza, Maximiliano de Habsburgo.

⁴ "La Administración Pública en la Epoca de Juárez (1851-1872)", segundo tomo, Secretaría de la Presidencia, México, 1973.

Juárez luchó por defender el gobierno republicano y después de tres años de esfuerzos —que culminaron con la expulsión de los franceses y la muerte del pretendido emperador— fue electo nuevamente presidente. Con esa investidura murió, en 1872, cuando trataba de fortalecer las facultades del Ejecutivo y así llevar a cabo su anunciado programa de reforma administrativa. Sin embargo, este intento fue parcialmente logrado por su sucesor (Lerdo) —quien restableció la Cámara de Senadores—, y fue consumado al extremo —de hecho— por Porfirio Díaz, quien ocupó la Presidencia por espacio de 33 años, de 1876 a 1911, después de haber derrocado a Lerdo cuando éste pretendía reelegirse.

Durante la prolongada dictadura de Porfirio Díaz el gobierno se dedicó básicamente a promover la construcción de la infraestructura necesaria (carreteras, ferrocarriles, plantas eléctricas y obras públicas) para propiciar la penetración del capital extranjero con la idea de desarrollar y modernizar el país.⁵ Con esos objetivos en mente, se llevaron a cabo en esa época importantes reformas administrativas básicamente técnicas,⁶ parciales y de carácter incremental,⁷ como la institución del presupuesto anual,⁸ clasificado en ramos y partidas y la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Pero la ausencia de participación política, y las injusticias cometidas en contra de la población nacional en el intento de capitalizar al país y atraer la inversión extranjera, motivaron un nuevo y profundo movimiento revolucionario popular contra la dictadura de Díaz y los grupos privilegiados que éste había favorecido —principalmente los grandes terratenientes— que se prolongó a lo largo de siete años (1910-17) y costó cerca de un millón de vidas. Al triunfo de las fuerzas populares (1917) se ela-

boró una Constitución que impuso nuevos objetivos de carácter económico y social al Estado mexicano y sentó las bases para convertir al gobierno federal —desde entonces legalmente con un Ejecutivo fuerte— en un instrumento encargado del mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población no sólo en el aspecto económico, sino en el político, social y cultural.⁹

Para cumplir los nuevos objetivos del Estado, se hizo necesaria la creación de una nueva y más compleja administración pública. Fue así que en 1917 se llevó a cabo la primera transformación técnica,¹⁰ comprehensiva —si bien incremental¹¹ y no programática— del Ejecutivo Federal, al crearse constitucionalmente un nuevo tipo de órgano dependiente del Presidente: los **Departamentos Administrativos**. Bajo esta denominación se establecieron organismos distintos a las Secretarías de Estado —sus titulares no serían políticamente responsables ante el órgano legislativo— para encargarse de la provisión de diversos servicios de apoyo, comunes a todo el Sector Público, tales como las adquisiciones y los abastecimientos del gobierno (1917), el control administrativo y contable de las actividades gubernamentales (1917), las estadísticas (1922), el presupuesto (1928), la protección de los trabajadores (1932) y la reforma agraria (1934).

Adicionalmente, en los últimos 55 años, el Ejecutivo Federal recurrió en forma creciente a nuevas formas de acción para cumplir los objetivos que tiene asignados: los organismos descentralizados o las empresas de participación estatal y los fideicomisos, entre otros. Así ha incrementado su complejidad y tamaño hasta llegar a contar, actualmente con más de 850 organismos.¹² Este crecimiento a su vez, ha exigido diversos intentos de lograr una más eficaz coordinación de las entidades públicas, así como el establecimiento de sistemas insti-

⁵ Córdova, Arnaldo, "La Ideología de la Revolución Mexicana". Edit. Era, 1973, pp. 16-17 y 68-72.

⁶ Lee, Hahn-Been, op. cit.

⁷ Dror, Yehzekel, op. cit.

⁸ Contemplado en el programa de Juárez. (La Administración Pública en la Época de Juárez, op. cit.)

⁹ Arts. 3, 27 y 123 de la Constitución.

¹⁰ Lee Han-Been, op. cit.

¹¹ Dror, Yehzekel, op. cit.

¹² Esto podría considerarse también como una reforma "incremental", en términos de Dror.

tucionales de modernización administrativa¹³ que busquen permanentemente el incremento de la eficacia. Entre estos intentos, cabría destacar los siguientes:

1.—El Departamento de Contraloría, que funcionó de 1917 a 1934 y que tuvo, entre otras atribuciones, la de realizar estudios tendientes al mejoramiento de la Administración Pública.

2.—El Departamento del Presupuesto de la Federación, que funcionó de 1928 a 1932, dependiendo directamente del Presidente, estuvo encargado de "estudiar la organización administrativa y coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos". Estas funciones fueron absorbidas en 1932 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3.—Las llamadas "comisiones de eficiencia", que funcionaron durante cierto tiempo en algunas dependencias encargadas de racionalizar el aprovechamiento de sus recursos.

4.—La Comisión Intersecretarial, creada en 1943, a la que se le encargó "formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el Erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos".

5.—La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, creada en 1946, que tenía, entre otras, las funciones de órgano central de Organización y Métodos, con el fin de "coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias, hacer estudios de macroorganización, sugerir al Jefe del Ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública y asesorar en la materia a las entidades gubernamentales que lo solicitaran". Esta Secretaría realizó varios análisis sobre los principales problemas de la estructura y funcionamiento del Gobierno Federal, pero

careció del apoyo suficiente para cumplir cabalmente los objetivos que tenía señalados.

6.—En la etapa de 1950 a 1964 se hicieron algunos intentos de reforma individual en algunas dependencias como el Banco Central y las Secretarías de Comunicaciones, Obras Públicas y Defensa Nacional. Estos intentos no repercutieron en el resto del Sector Público que, por su parte, sufrió un crecimiento de tipo incremental. Las Unidades de Organización y Métodos que en ese lapso se llegaron a crear en algunas entidades públicas, por lo mismo, nunca rebasaron el ámbito de sus respectivas instituciones.

7.—En virtud de la más reciente versión de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que entró en vigor en 1958, la facultad de estudiar las reformas administrativas que requiere el sector público en su conjunto pasó, de la Secretaría de Bienes Nacionales (cuyo nombre cambió a Secretaría del Patrimonio Nacional) a una nueva, la de la Presidencia. Sin embargo, no fue sino hasta el 9 de abril de 1965 cuando se estableció en dicha Secretaría la Comisión de Administración Pública (CAP), integrada por los directores de Planeación, Gasto Público, Inversiones y Consulta Jurídica de la propia dependencia.

Con este paso se marca el inicio del proceso actual de reforma que pretende obedecer a las siguientes características: constituir un proceso técnico y programático,¹⁴ innovador, comprehensivo,¹⁵ permanente y de estrategia flexible, tendiente a conseguir una respuesta orgánico-adaptativa¹⁶ de la maquinaria administrativa existente, ante las nuevas condiciones y problemas que plantea el nivel de desarrollo que ha alcanzado el país en sus últimos 50 años de estabilidad y crecimiento sostenido.

¹³ Casi todas estas tentativas fueron "parciales" y "de procedimientos", en términos de Dror y de Lee.

¹⁴ Lee, Hahn Been, *op. cit.*

¹⁵ Dror, Yehezkel, *op. cit.*

¹⁶ Cohen, Allan R., *op. cit.*

EL ACTUAL PROGRAMA DE REFORMA

La Programación de la Reforma¹⁷

La CAP dedicó sus primeros dos años de existencia a realizar estudios que condujeron a la formulación de un diagnóstico¹⁸ que se emitió bajo el título de **Informe sobre la Administración Pública** y cuyas recomendaciones fueron presentadas a los Secretarios y Jefes de Departamento de Estado, así como a los directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Posteriormente, en 1968, la CAP, a fin de contar con un órgano operativo que pudiera profundizar los análisis realizados hasta ese momento y que pudiese promover y coordinar los trabajos de reforma a nivel operativo, constituyó un Secretariado Técnico y le encargó mantener un contacto permanente con los demás organismos públicos. De 1968 a 1970, la CAP y su Secretariado Técnico realizaron estudios y proyectos de reforma para los sistemas de organización y métodos, adquisiciones, almacenes, bienes inmuebles del Sector Público, bases jurídicas que rigen la acción del Gobierno Federal, y otras áreas administrativas cuyas funciones —de apoyo o de asesoría— son comunes a todas las dependencias públicas.

Por considerarse imposible resolver, a partir de una sola unidad central, todos los problemas que implicaba una reforma administrativa a fondo, la CAP recomendó que cada dependencia contara con una Unidad interna de asesoría técnica permanente, que convencionalmente habría de llamarse de "Organización y Métodos" (UOM). Estas UOMs deberían encargarse de analizar y

proponer medidas de racionalización administrativa, así como de asesorar a los funcionarios responsables de las mejoras internas de cada dependencia. Este tipo de unidades de análisis administrativo interno fueron impulsadas por la CAP —informalmente— de 1965 a 1970. Sin embargo, la falta de un instrumento legal que garantizara su acción como unidades asesoras de cada titular, así como la ausencia de un apoyo decidido y de participación suficiente al más alto nivel, ocasionaron que se les relegara, en la mayoría de las ocasiones, al estudio de medidas menores y generalmente aisladas.

Ocurrió también, en este periodo, que muchas de las medidas de reforma administrativa propuestas por estas unidades se orientaban a la búsqueda tradicional de la "eficiencia por la eficiencia misma". Esto se debía, en muy buena medida, a que su actividad no siempre se pudo vincular a los mecanismos de programación del organismo al que se hallaban incorporadas ni, mucho menos, a la del sector público en su conjunto.

Para resolver este problema, la CAP propuso establecer mecanismos de coordinación para la formulación y ejecución de programas en algunos sectores básicos de la actividad económica y social, como el sector agrícola, pecuario y forestal y el de comercio exterior. En estos mecanismos se intentaría vincular los objetivos programáticos con las reformas administrativas que su cumplimiento exigía como indispensables. Sólo en el sector agropecuario se realizó un intento de importancia.

El momento actual

Al tomar posesión de su cargo como Presidente de México, en diciembre de 1970, Luis Echeverría mostró de inmediato un interés directo en promover las reformas estudiadas y propuestas por la CAP. Sin embargo, subrayó que, más que cambios estructurales formales, el país requería un **cambio en las actitudes**. Por esta razón se propició una amplia base de participación, consen-

¹⁷ La reforma administrativa mexicana, entendida como un proceso, sigue las etapas y momentos siguientes.

¹⁸ La CAP estimaba, ya entonces, que la reforma requería: a) decisiones de autoridad; b) apoyo técnico; c) mecanismos de participación para reformar, y d) tiempo. Para ello, se propuso elaborar un diagnóstico global y la proposición de modelos y medidas específicas de reforma.

so y trabajo en equipo, tanto entre los propios funcionarios públicos, como entre éstos y los sectores organizados de la población. En enero de 1971, se convocó a una reunión ministerial sobre reforma administrativa, cuyo resultado fue la promulgación de los acuerdos presidenciales del 28 de enero y el 11 de marzo de 1971, que fijaron las **bases operativas** del actual programa de reforma administrativa del Ejecutivo Federal.¹⁹

A fin de contar con un órgano más adecuado para llevar a cabo las funciones de coordinación global de la reforma, la Secretaría de la Presidencia creó la Dirección General de Estudios Administrativos y la Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social. La primera, que inició sus funciones el 10. de febrero de 1971, sustituyó a la CAP, que había venido operando durante poco más de cinco años. Esta Dirección procedió a elaborar un **marco global de referencia** y un **programa operativo de reforma** —con fundamento en los diagnósticos e investigaciones elaborados hasta esa fecha—, y al propio tiempo, comenzó a vincularse con los responsables de las CIDAS y UOMS²⁰ del resto de las dependencias, para propiciar una adecuada infraestructura de participación y comunicación.

El marco global de referencia o modelo de reforma

El marco de referencia para el actual programa de reforma partió de la idea de

¹⁹ En estos acuerdos se encomendó a los titulares de las dependencias la creación de Comisiones Internas de Administración (CIDAS), auxiliadas por las Unidades de Organización y Métodos (UOMS) y con la asesoría de Unidades de Programación (UP), para vincular así las reformas concretas con los objetivos y metas de las dependencias y con la programación del Sector Público en su conjunto. Estas CIDAS estarían encargadas de plantear, formular y ejecutar las reformas relativas a las esferas de acción de cada dependencia. Asimismo, se delegó en la Secretaría de la Presidencia la compatibilización, promoción, coordinación e implantación en su caso, de las reformas

que el Poder Ejecutivo cuenta ya, para el cumplimiento de las vastas tareas encomendadas al Estado, con un aparato burocrático constituido por un complejo conjunto de órganos —más de 850—, si bien estos están estructurados, jurídica y administrativamente, de diversas maneras, bajo distintas denominaciones. Más que una tarea incremental parecería requerirse de un esfuerzo de coordinación y aumento de productividad.

Ahora bien, de estos órganos, algunos desarrollan funciones de prestación directa de servicios o de producción de bienes, mientras que otros tienen a su cargo funciones de apoyo, coordinación y vigilancia para la acción gubernamental en su conjunto (aunque hay algunos casos de frontera, en que una misma entidad se encarga a un tiempo de realizar ambos tipos de actividades). Se distinguieron —para efectos de análisis— por una parte, las **actividades** —fin del gobierno, bien sea de carácter social, económico, político o cultural— agrupándolas convencionalmente en lo que los economistas llaman **sectores de actividad**, y por la otra, las actividades de apoyo, o sean las que están destinadas principalmente a prestar auxilio técnico o administrativo a las demás (son sistemas comunes de apoyo: programación, presupuesto, reforma administrativa, estadística, compras, contabilidad, etc.).²¹

Se considera que solamente son **administrables**²² las instituciones, mientras que los sistemas macroadministrativos o globales —tanto los de carácter operativo **sectorial** como los de actividades de **apoyo** comunes

comunes a dos o más dependencias públicas. (Ver infra, pág. 34).

²⁰ Ver nota anterior.

²¹ Pueden encontrarse antecedentes de este enfoque en Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *Política y administración*, Edit. Tecnós, 1970, así como en Jiménez Castro, Wilburg, *Sistemas prioritarios para la administración del desarrollo*, ICAP, 1968 y en Katz, Saúl M. "A System Approach to Development Administration", OEA, 1965.

²² Porque cuentan con líneas jerárquicas bien definidas y sus relaciones de dependencia son directas.

a dos o más dependencias —solamente son **"gobernables"**, en la medida en que se pueden orientar, coordinar y evaluar sus actividades.

Cada uno de estos campos o subsistemas (las instituciones, los sectores y los sistemas de apoyo), debe entenderse como parte de un sistema mayor que es la administración pública, y que debe procurar actuar de una manera homogénea y coherente.

De aquí que el esquema de análisis se haya orientado a la revisión de los cambios que se requieren tanto a nivel de a) instituciones, b) sistemas comunes de apoyo administrativo, c) sectores, así como d) del conjunto total de la administración pública, conforme a las estrategias y prioridades que señalaría en cada caso el Titular del Ejecutivo Federal.

El estudio de cada una de las instituciones desde el punto de vista interno —considerándolas como un universo total en sí mismas— se dio en llamar **microadministrativo**, y en cambio el análisis de la acción de dos o más dependencias —tanto sectorial como sistemáticamente consideradas—, se ha denominado **macroadministrativo**.

Como no se les concibe en términos de acción aislada o unilateral, a las dependencias que tienen a su cargo la coordinación de a) un sector de actividad o de b) un sistema de apoyo, al elaborar o llevar a cabo sus programas de reforma se ha previsto que dichas entidades analicen y tomen en cuenta la complejidad de sus interrelaciones con el resto de las entidades gubernamentales, a fin de contribuir efectivamente a la eficacia de la administración pública en su conjunto.

El Plan Global de Reforma Administrativa

De acuerdo con estos lineamientos, la programación actual de la reforma se inició con la investigación y el análisis de la estructura y el funcionamiento —tanto en el enfoque macro como en el microadministrativo— del aparato burocrático estatal. Se

investigó cuántas dependencias lo integran, así como cuáles de ellas operan dentro de cada sector de actividad (agropecuario, salud, comunicaciones, industrial, etc.) y cuáles tienen asignadas funciones normativas y de coordinación o de control en los sistemas administrativos de apoyo comunes a varias dependencias (programación, presupuesto, estadística, personal, adquisiciones, control, entre otros).

Esto permitió, a su vez, la formulación de un diagnóstico general —basado en el Informe de la CAP de 1967— con miras a caracterizar el desarrollo y complejidad actuales de la Administración Pública, en el que se señalaron los campos en los que se ha avanzado considerablemente, así como aquellos en los que aún se requieren cambios fundamentales. En cuanto a estos últimos, se procuró señalar los problemas principales, intentando, siempre que fue posible, su jerarquización y cuantificación.

Cumplida la elaboración del diagnóstico, se hizo necesario contar con un programa global de reforma,²³ que fijase los objetivos generales, los enfoques y las políticas a seguir en el corto, mediano y largo plazos,

²³ Este programa global, que se conoce como "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976", ha sido ampliamente discutido en diversas reuniones de comités técnico-consultivos, integrados por los jefes de las unidades de O y M (Reuniones plenarios de Oaxtepec, 1971; Atlilhuetzia, 1971; Poza Rica, 1972; México, D. F., 1972; reuniones de evaluación de marzo de 1972, septiembre de 1972 y abril de 1973); por los jefes de las unidades de sistematización de datos (reuniones plenarios de Cocoyoc, 1971; Atlilhuetzia, 1971; México, D. F., 1972; Atlilhuetzia, 1973); los jefes de las unidades de administración de recursos humanos, los directores de administración, los directores jurídicos, los jefes de almacenes, los jefes de archivos y otros jefes de servicio de todas las dependencias. Su revisión fue motivo del establecimiento de un Comité de Asesores del Programa de Reforma Administrativa, que agrupa a los principales expertos administrativos mexicanos (todos ellos ocupan puestos de responsabilidad en la administración pública) y el 4 de octubre de 1972 se sometió a la consideración del Presidente de la República.

al mismo tiempo que permitiera una clara designación de los responsables de cada área o proyecto.

Así, el programa quedó finalmente integrado con los componentes y directrices que a continuación se enuncian:

Propósitos y objetivos

La reforma administrativa, como un esfuerzo permanente y sistemático, pretende conseguir una respuesta **orgánico-adaptativa**²⁴ del sector público en todas sus áreas y niveles a las tareas que tiene encomendado. Por ello, sus propósitos son: entre otros: a) **incrementar la eficacia y la eficiencia de las entidades gubernamentales** mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado para cumplir debidamente sus **atribuciones**; b) **responsabilizar**, con la mayor precisión posible, a las instituciones y a los funcionarios que tienen a su cargo la coordinación y ejecución de las acciones públicas; c) **simplificar, agilizar y descentralizar** los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites; d) **procurar que el personal público cuente con las habilidades necesarias para cumplir adecuadamente sus labores**, mediante programas de capacitación y motivación, buscando generar una clara conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable, y e) **fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de Gobierno**, para terminar con la insularidad y falta de coordinación.

El proceso de reforma administrativa no es un fenómeno de naturaleza mecánica; se basa fundamentalmente en valores humanos y exige ciertos comportamientos (decisiones, apoyo, asignación de recursos, actitudes participativas e innovadoras y buena voluntad de la opinión pública, entre otros). Debe por lo mismo señalar con claridad los beneficios directos que pueden esperar

los seres humanos que participen en este esfuerzo, así como las responsabilidades que a cada quien, a cada nivel, habrán de corresponder.

Así, más que el intento de una mera eficiencia o racionalización en abstracto del aparato gubernamental, los objetivos del programa de reforma administrativa se orientan a atender demandas específicas planteadas, tanto por los gobernados, como por los propios servidores públicos. Se persigue así **desarrollar una administración pública que permita:**

a) **Al Presidente de la República**, llevar a cabo con la mayor eficacia posible los objetivos y programas por medio de los cuales desempeña sus atribuciones constitucionales, principalmente los relacionados con la actual estrategia del desarrollo económico y social.

b) **A los responsables de las instituciones públicas**, contar con estructuras y sistemas que les permitan el mejor cumplimiento de los objetivos y programas que tienen encomendados, aprovechando al máximo los recursos humanos, materiales y financieros con que cuentan, fortaleciendo la coordinación, la participación y el trabajo en equipo.

c) **A los trabajadores al servicio del Estado**, desempeñar sus actividades al amparo de un sistema de personal moderno y equitativo que, tomando en cuenta sus conocimientos, aptitudes y antigüedad, se preocupe por generar en los servidores públicos la actitud y la preparación que reclama el actual desarrollo del país.

d) **A los ciudadanos y a la sociedad en general**, su constante mejoramiento económico, social, político y cultural, así como una atención eficiente en los asuntos que tengan que tramitar y en los servicios que tengan derecho a demandar ante las dependencias públicas.

Los programas que integran el plan global

El plan global pretende garantizar que, al llevarse a cabo la revisión microadminis-

²⁴ Cohen, Allan R., op. cit.

trativa de cada institución, no se desconozca la necesidad de analizar y reformar los sistemas y sectores macroadministrativos, siempre que sea posible, con criterios uniformes y coherentes y aprovechando las experiencias que se hayan dado en la realidad nacional.

Para ello, las "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976", plantearon la conveniencia de agrupar las acciones en once grandes programas de tipo macroadministrativo: el primero de ellos se refiere a la instrumentación de la infraestructura del sistema mismo de reforma administrativa. Los siguientes nueve —que fueron enunciados siguiendo la secuencia de los procesos del ciclo administrativo (planeación, organización, integración de recursos, dirección, control)— se relacionan con la racionalización de los sistemas de apoyo (auxiliares y asesores) para la administración (programación, presupuesto, personal, estadística, organización y métodos, contabilidad, etc.). El programa número once está dedicado a buscar la sistematización y coordinación de las acciones con criterios sectoriales o regionales, de acuerdo con los lineamientos y las prioridades que señale el programa de desarrollo que se están integrando actualmente.

A continuación se enuncian los once programas, con su correspondiente objetivo central:

- I. **Instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa.** Pretende establecer o adecuar los órganos y mecanismos que permitan promover e implantar las reformas administrativas que requieran las entidades del Gobierno Federal, así como establecer los sistemas de comunicación y coordinación necesarios para compatibilizar el proceso en su conjunto.
- II. **Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación.** Persigue establecer las bases institucionales necesarias para diseñar, compatibilizar, financiar, llevar a la

práctica, controlar y evaluar los programas de actividades de las entidades del sector público federal.

- III. **Racionalización del gasto público.** Busca establecer mecanismos permanentes de carácter operativo para la programación, coordinación, financiamiento, control y evaluación del gasto público, tanto en sus aspectos de inversión como en los de gasto corriente.
- IV. **Estructuración del sistema de información y estadística.** Tiende a lograr la integración de un sistema nacional de información y estadística que asegure el acopio y proceso de estadísticas, con el grado de confiabilidad y oportunidad que requiere la programación del desarrollo económico y social del país.
- V. **Desarrollo del sistema de organización y métodos.** Pretende la adecuación y simplificación de la estructura y funcionamiento administrativo de las entidades públicas, para elevar su eficiencia y productividad, buscando al mismo tiempo mejorar la atención que en ella se viene otorgando.
- VI. **Revisión de las bases legales de la actividad federal.** Intenta compilar y analizar las normas jurídicas que rigen la actividad administrativa del Poder Ejecutivo, y proponer a su titular las medidas que permitan contar con un sistema jurídico administrativo coherente y, que responda a los requerimientos de la nueva estrategia del desarrollo económico del país.
- VII. **Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos del sector público.** Busca resolver de manera integral la problemática de la administración y el desarrollo de los recursos humanos del sector público, mediante sistemas de planeación de recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo del personal, admi-

nistración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales e información para la toma de decisiones.

- VIII. **Revisión de la administración de recursos materiales.** Intenta contribuir a la optimización del gasto público a través de la racionalización de políticas, normas, sistemas y procedimientos referentes a la adquisición, control de existencias y aprovechamiento de materiales, equipos y herramientas, así como de los bienes inmuebles del sector público federal.
- IX. **Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos.** Tiende a optimizar, racionalizar y compatibilizar la adquisición, instalación y utilización de los recursos con que cuenta el sector público en materia de procesamiento electrónico de datos e informática, para ayudar a dinamizar y modernizar la actividad de la administración pública, logrando al mismo tiempo una mayor productividad del gasto público en este renglón.
- X. **Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental.** Pretende lograr que el Estado cuente con un eficiente sistema de controles financieros y administrativos que permitan evaluar la eficacia de las actividades realizadas en el sector público federal en función de los objetivos y resultados previstos en los planes y programas de cada una de las entidades que lo forman.
- XI. **Macrorreforma sectorial y regional.** Busca dotar a la administración pública de mecanismos que permitan dirigir y concentrar sus recursos y estructuras en el cumplimiento de objetivos gubernamentales sectoriales y regionales, según las prioridades que vayan determinando los programas de desarrollo, sentando así las bases para un adecuado crecimiento sectorial del

país y para un desarrollo regional equilibrado.

Estrategias

En la implantación de las medidas contempladas por el plan global, se recomendó tomar en cuenta algunas consideraciones derivadas de las experiencias recogidas en los intentos y esfuerzos anteriores. Los principales se enuncian a continuación.

1.—**El Plan Global es sólo un marco de referencia para dar coherencia a los proyectos específicos.** La estructuración convencional de los once programas no se hizo sólo con la idea de establecer una secuencia necesaria o rígida de prioridades, actitud que suelen adoptar algunos estudiosos de la administración. Por el contrario, se partió de la conciencia de que, en la realidad, la acción reformadora se lleva a cabo por medio de proyectos específicos que únicamente se refieren a partes de las áreas de estudio y que no siempre pueden realizarse simultáneamente, ni en un solo intento.

Así, el programa global habrá de concebirse, básicamente, como un **marco de referencia** que sirve para: coordinar y aprovechar mejor la participación y los esfuerzos de todos aquellos que intervienen en las tareas de reformar a la administración pública; otorgar coherencia a las acciones individuales; evitar duplicaciones y contradicciones; señalar responsabilidades precisas para los distintos campos de reforma, y especificar objetivos, metas y políticas globales para orientar los proyectos específicos. Ahora bien, esto no significa aceptar que la conveniencia de atacar puntos diversos lleve a hacerlos en forma incoherente. Al contrario, se busca que, aunque las acciones específicas estén separadas en el tiempo y en el espacio, las reformas individuales sean complementarias entre sí y contribuyan a la eficiencia del conjunto.

2.—**No esperar a tener todo el paquete de reformas acabado para echarlo a an-**

dar. No se debe esperar hasta que se tenga un paquete completo de reformas de gran impacto para ir realizando los proyectos específicos del programa. Esta ha sido la costumbre en países en donde la reforma administrativa es sólo una bandera política coyuntural, con la idea de darle una solemne inauguración, pero que lamentablemente no suele llegar muy lejos. Por el contrario, al identificarse los problemas concretos, debe dárseles soluciones inmediatas y desarrollar en paralelo los diagnósticos y las formulaciones de programas de aquellas otras reformas que requieren un mayor tiempo de maduración o conviene esperar a coyunturas políticas más propicias.

3.—**Dar a cada reforma el ritmo y la prioridad que requiera.** La secuencia diagnóstico-programación-ejecución no puede tener el mismo ritmo para todos los casos. Existen áreas que han sido analizadas y conocidas suficientemente y que pueden empezarse a revisar de inmediato; en tanto que otras todavía requieren una fase de investigación aún más dilatada. La existencia o no de suficientes recursos —sobre todo humanos— constituye un factor fundamental para señalar prioridades.

4.—**Procurar que los proyectos sean viables políticamente.** No debe dejar de tenerse presente que la instrumentación de los proyectos y de las acciones concretas de reforma ha de obedecer siempre a decisiones políticas concretas que habían de tomar en cuenta la viabilidad y la oportunidad para llevarlos a cabo.

5.—**Buscar reacciones en cadena.** Se debe procurar al principio, y siempre que sea posible, instrumentar proyectos que puedan tener un efecto multiplicador, que los constituya en polos de acción y fuentes generadoras de nuevas y más ambiciosas acciones.

6.—**Evitar reformas meramente formales.** Las tradicionales reformas a leyes y reglamentos —cuando éstas no se traducen en realidades concretas— generan desconfianza e incredulidad en el proceso de refor-

mas. Por esta razón conviene comenzar por echar a andar aquellas reformas que no requieran necesariamente un cambio de disposiciones legales, si bien esto no impide que, conforme los proyectos se vayan desarrollando, se puedan indicar las modificaciones que requieran las normas jurídicas que fundamentan la actividad pública (de ser necesario incluso modificaciones constitucionales). Lo que principalmente se busca es que las reformas sean realmente efectivas y no que sólo queden en meras intenciones formalmente señaladas.

7.—**Evaluar periódicamente los avances.** Es de fundamental importancia la evaluación continua del avance de las reformas. Esto habrá de llevarse a cabo mediante comparaciones periódicas de las situaciones alcanzadas, confrontándolas con el marco de referencia y con el programa originales. La ausencia de una evaluación sostenida ha propiciado que, en ocasiones, proyectos bien concebidos e inaugurados con mucho aliento se desviarán o perdieran fuerza en el camino. Al no retroalimentarse el proceso, la porfía y la constancia se pueden desgastar y toda nueva idea acaba por considerarse irrealizable. No basta tampoco reunir información de lo realizado y tener conciencia de las desviaciones ocurridas, sino que deben poder adoptarse las medidas correctivas pertinentes.

8.—**Tener la suficiente flexibilidad.** El marco de referencia no debe ser tan rígido que no pueda adaptarse a los cambios que se vayan presentando en la realidad —y que muchas veces son el resultado de los éxitos o tropiezos que vayan encontrando los programas mismos de reforma—. Tampoco quiere esto decir que el marco original deba ser desechado o modificado hasta convertirlo en algo totalmente inútil, sino sólo que no debe ser observado tan rígidamente que se convierta en dogma inoperante y por ello en un obstáculo mayor para las reformas posibles.

9.—**Procurar la institucionalización de los mecanismos de reforma.** La actitud adap-

tativa requiere, como proceso técnico-político permanente que es, y que debe retroalimentarse de una manera constante, de mecanismos e instrumentos que permitan su institucionalización dentro de la maquinaria burocrática de una sociedad que no quiere cerrarse al cambio. Sólo así el proceso de reforma puede concebirse como una tarea sistemática y permanente, cuyos resultados puedan considerarse siempre como punto de partida para nuevas mejoras.

Tomando en cuenta estas ideas se concibió un mecanismo participativo como el que a continuación se describe:

Mecanismo e instrumentos de reforma administrativa

Como la revisión del aparato administrativo debe llevarse a cabo en dos ámbitos complementarios: a) al nivel de cada institución, organismo o entidad pública (micro) y b) al nivel del Ejecutivo Federal en su conjunto (macro), se encargó a los titulares de cada dependencia la programación y ejecución de sus reformas internas, considerando que nadie mejor que ellos estarían capacitados para conocer los problemas y las posibles soluciones de sus instituciones. Se descentralizó, por decirlo así, el logro de las reformas de cada entidad pública; pero se estableció a la vez que la reforma macroadministrativa —o sea la que involucra a dos o más dependencias— habría de ser estudiada y sometida a consideración del Ejecutivo por medio de la Secretaría de la Presidencia, desde luego en coordinación con las entidades competentes en cada caso.

Para el estudio y realización de las reformas microadministrativas (de cada dependencia), se ordenó establecer en cada una de ellas una Comisión Interna de Administración (CIDA)²⁵ con la participación de todos los responsables de las áreas de trabajo.

²⁵ Por acuerdo presidencial del 5 de abril de 1973 se esclarece que la CIDA debe ser presidida por el Titular de cada dependencia.

Las CIDAS reúnen, tanto la **autoridad** necesaria para la toma de decisiones (a fin de que los trabajos no queden como meros estudios y recomendaciones), como la **asesoría técnica especializada** (de la Unidad de Organización y Métodos y de la Unidad de Programación), y la **participación y las opiniones de los responsables al nivel operativo**, cuya experiencia en el trabajo cotidiano de años al servicio del gobierno, les permite conocer las restricciones que habrán de tomarse en cuenta para decidir los proyectos específicos, ya que, en última instancia, ellos serán los principales encargados de realizar directamente muchas de dichas reformas.

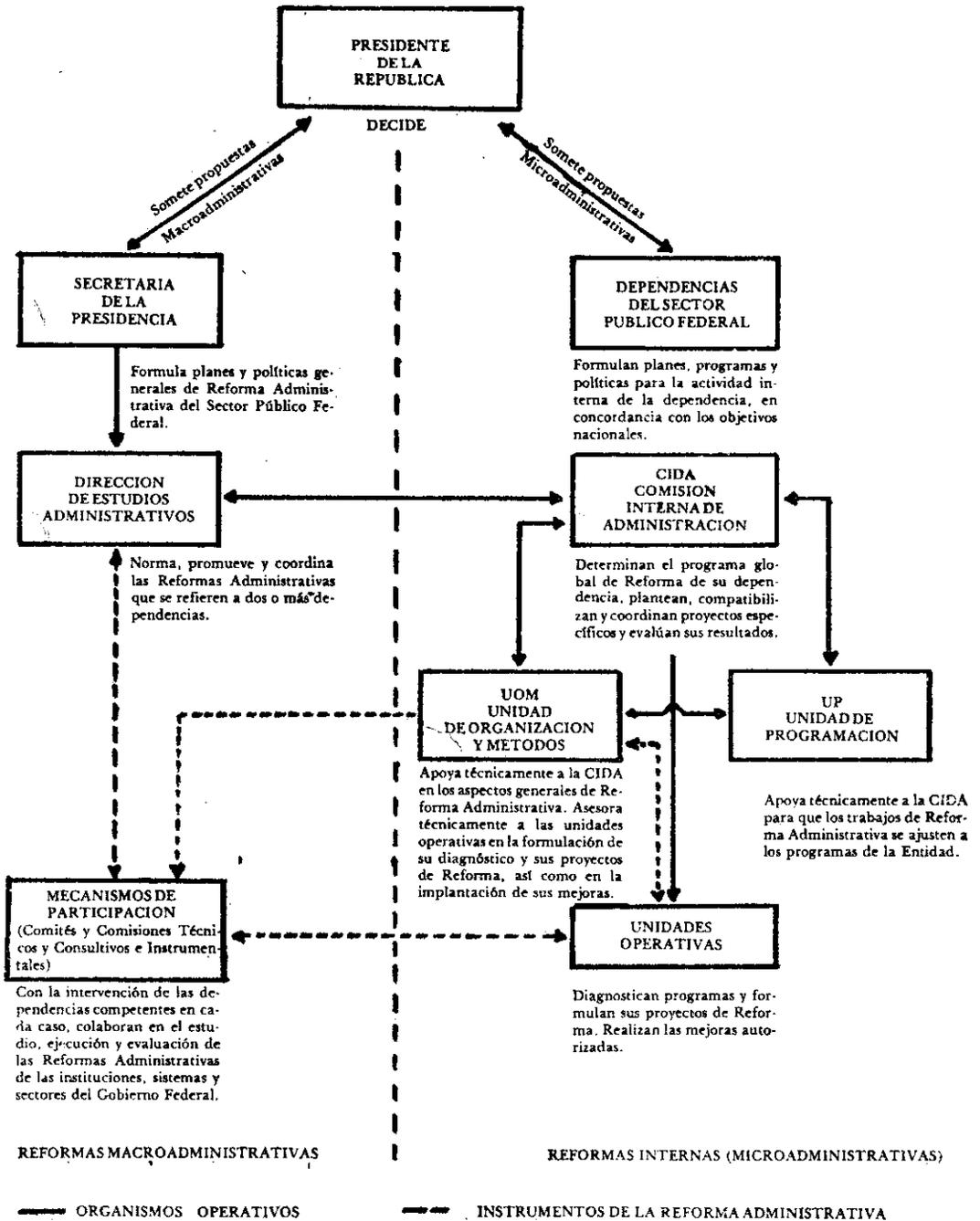
Por lo que se refiere a las reformas macroadministrativas, la decisión indiscutible, en cuanto a su realización y oportunidad, radica en el propio Presidente. Pero la Secretaría de la Presidencia es la responsable de su estudio y propuesta, para lo cual ha buscado contar también con la participación de quienes en cada entidad llevan a cabo las tareas correspondientes. Así, con el concurso de los responsables operativos de todas las dependencias en cada área de estudio se han establecido diversos grupos de trabajo para cada programa y que se conocen como **Comités Técnicos Consultivos**²⁶ o **Grupos Sectoriales**,²⁷ según el caso. Los diversos grupos de trabajo se abocan al estudio y proposición de soluciones en cada programa, bien sea con criterios sectoriales, regionales o específicos, de acuerdo con las instrucciones superiores que se vayan recibiendo. (Gráfica 3.)

Principales resultados alcanzados

En cuanto a los logros alcanzados hasta

²⁶ A la fecha funcionan los de Organización y Métodos, Recursos Humanos, Codificación y Normas Jurídicas, Sistematización de Datos, Recursos Materiales, Orientación e Información y Correspondencia y Archivo.

²⁷ A la fecha funcionan los del Sector Agropecuario, de Energéticos y de Comunicaciones y Transportes.



la fecha, podría considerarse que durante 1971 los trabajos se orientaron básicamente a la concepción del sistema mismo de reforma, elaborando los programas y las bases legales, estableciendo los comités técnicos consultivos e instituyendo las Comisiones Internas de Administración, las Unidades de Organización y Métodos y las Unidades de Programación a que se ha hecho referencia. El periodo 1972-1973 se dedicó a la instrumentación y consolidación de los mecanismos reformadores. Todas las 21 dependencias centrales y por lo menos 32 de las más importantes del sector descentralizado o de participación estatal tienen ya establecido este tipo de mecanismos internos de reforma, al menos formalmente.

Al mismo tiempo la Secretaría de la Presidencia —merced al mecanismo de participación señalado anteriormente— ha elaborado manuales, guías técnicas e instructivos para apoyar y consolidar el programa ²⁸ y ha organizado diversos programas de capacitación para el personal de Organización y Métodos.

La mayoría de las dependencias ha iniciado ya sus reformas en el ámbito interno, si bien con distintas prioridades y complejidades. Las macrorreformas, por su parte, han tendido básicamente a desarrollarse en cuatro direcciones: a) reformas incrementa-

²⁸ Se estableció en la Dirección General de Estudios Administrativos un Centro de Documentación e Información para las tareas de reforma, y se han publicado aproximadamente 20 documentos de carácter general, unos para dar a conocer el estado o forma actual del gobierno, como el Directorio de Funcionarios del Gobierno Federal, el Manual de Organización del Gobierno Federal o el Prontuario de Normas Jurídicas aplicables a las Secretarías y Departamentos de Estado; otros para ser usados como punto de partida para las reformas internas de las dependencias, como las guías técnicas para los distintos sistemas de apoyo administrativo, especialmente por lo que se refiere a recursos humanos, adquisiciones, organización y métodos, estadística, normas jurídicas, orientación e información al público, almacenes y archivos.

les²⁹ (de creación de nuevos instrumentos y organismos públicos) para el cumplimiento de nuevas funciones y para la coordinación de los aspectos técnicos; b) reformas legales; c) reformas técnicas a los sistemas de apoyo y d) estímulos para la reforma de las actitudes y de las aptitudes de los servidores públicos en todos los niveles.

a) Cambios incrementales

La actual administración ha constituido o reorganizado más de 50 organismos destinados básicamente a cumplir nuevas funciones, o a coordinar y compatibilizar otras ya existentes pero dispersas, entre los cuales destacan el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores.

b) Simplificación y coherencia de las normas legales

Por lo que se refiere a bases jurídicas para propiciar reformas, se han hecho cambios en varias normas orgánicas del Poder Ejecutivo: en la **Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal**, se mejoraron los instrumentos de control de este importante sector y se incluyeron las empresas de participación estatal minoritaria y los fideicomisos; en la **Ley Orgánica del Ejecutivo** (llamada de Secretarías y Departamentos de Estado), se reformaron los artículos 26 y 28, con el fin de permitir una más expedita delegación de facultades por parte de los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado, y diversas leyes orgánicas de otros organismos existentes, tales como la de Reforma Agraria, Aguas, de Petróleos Mexicanos, del Instituto Mexicano del Seguro Social, y otras.

c) Reformas técnicas a los diversos sistemas de apoyo

Algunos sistemas de apoyo, como el de

²⁹ Dror. Yehezquel, op. cit.

Organización y Métodos, el de Orientación e Información al Público, el de Sistematización de Datos, entre otros, estaban formados por unidades aisladas que trabajaban en diversas dependencias, sin relación ni comunicación entre sí; el otorgamiento de bases jurídicas común para estas tareas, así como la constitución de comités técnico consultivos para integrar estas unidades ha dado ya importantes resultados. En otros sistemas administrativos, como el de presupuesto, pago a proveedores gubernamentales y control de las adquisiciones públicas, se llevaron a cabo reformas técnicas y de procedimientos para racionalizar sus labores y coordinar mejor las tareas de las unidades periféricas.

d) Reformas específicas en el sistema de recursos humanos

Con el fin de impulsar el cambio de actitudes y el mejoramiento de las aptitudes de los recursos humanos al servicio del Estado, se estableció la Comisión de Recursos Humanos del Sector Público, encomendándosele la coordinación de las disposiciones sobre la materia que se manejan en forma dispersa en las distintas dependencias, así como el estudio de las mejoras que sea necesario imprimir a este sistema. Ya se han iniciado reformas técnicas y de procedimientos en los sistemas de capacitación y remuneración; se ha empezado por simplificar el catálogo de empleos —que databa de 1936—, se ha iniciado el levantamiento de un censo de empleados públicos y se ha creado un mecanismo de coordinación para las tareas de capacitación de empleados de base de las distintas dependencias (Servicio Civil).

Obstáculos encontrados

Por lo que se refiere a los obstáculos que habrán de presentarse y se están presentando ya a las tareas de reforma, es posible definir la persistencia de diversos factores, que, como ha ocurrido en otras épocas

cas y lugares, tienden a presentar escollos de importancia a estos esfuerzos. Esto es lógico, porque toda reforma siempre afecta el equilibrio preexistente de un sistema. Estos factores provienen esencialmente de dos causas fundamentales:

A).—**Problemas de carácter estructural.**
B) **Resistencias debdas a actitudes o aptitudes humanas inadecuadas.**

A).—Entre los problemas estructurales, podemos mencionar como los más importantes:

1.—**Falta de un programa formal de desarrollo nacional.** Si la reforma administrativa debe seguir las prioridades del programa de desarrollo para no caer en una simple búsqueda de la "eficiencia por la eficiencia", es requisito indispensable que exista formal o inequívocamente un programa de desarrollo. Como éste no ha sido elaborado formalmente, el propio programa de reforma administrativa está concebido para ser el generador de los mecanismos programadores (ver *supra*, programas I, II, III, IV y X). Pero hasta en tanto no se cuente con un programa formal de desarrollo, se corre el riesgo de que las acciones específicas de reforma administrativa no siempre se orienten en función de las prioridades que deberían surgir del plan de desarrollo.

2.—**Carencia de un mecanismo efectivo de compatibilización de las reformas individuales.** Al no existir un programa de desarrollo que establezca las prioridades, resulta todavía difícil someter las reformas incrementales y técnicas que genera el programa de reforma administrativa dentro de cada dependencia a un procedimiento de compatibilización. En lo formal existe ya el mecanismo para controlar las reformas del sector público y cuidar que éstas sean compatibles entre sí, obedeciendo a una condición de coherencia gubernamental. Pero aún no fluye por este instrumento la mayor parte de los proyectos de reforma.³⁰

³⁰ Existe desde 1965 un procedimiento que funcio-

3.—**Agudización de las desigualdades entre las instituciones públicas.** Por las razones anteriores, se corre un gran riesgo de que las diferencias y desequilibrios estructurales existentes entre distintas entidades —básicamente diferencias técnicas y de recursos— pudieran provocar que las estructuras más anacrónicas y relativamente más deficientes sean las más limitadas en sus intentos y posibilidades de reforma. Se generaría así un círculo vicioso, en el que la incapacidad anteriormente mostrada por alguna dependencia se tomaría como razón para negarle sistemáticamente mayores recursos, los cuales puede requerir para poder emular y sincronizarse con otras estructuras más modernas y eficientes.

4.—**Aumento en la duplicación de responsabilidades.** De no existir el mecanismo de regulación propuesto, se puede acentuar la duplicación de funciones so pretexto de la reforma, ya que las nuevas responsabilidades y funciones no siempre se habrán de establecer programática y racionalmente entre las dependencias públicas. La multiplicidad y concurrencia de funciones que caracterizan la acción administrativa, propician que las estructuras relativamente más eficaces y con mayores recursos intenten colmar —de hecho— los vacíos o inacciones que, por falta de recursos, dejan las menos eficaces aunque cuenten con las facultades formales para ello, incrementándose con ello las desigualdades que se tratan de corregir. Esto distorsionaría incluso la filosofía misma del programa de reforma.

5.—**Insuficiencia de los recursos que requieren las tareas de reforma.** No se cuenta todavía con suficientes recursos humanos preparados y con experiencia para apoyar en todos los campos programados el actual programa de reforma. Sin embargo existe una "masa crítica" de técnicos y especialistas que pueden echar a andar el programa de reforma y preparar a más técnicos y expertos que se requieren para consolidarlo. Por ello, se está promoviendo en

na en forma eficiente para autorizar y dar prioridad a los proyectos de inversión de las entidades públicas y que podría tomarse como modelo.

las Universidades del país el estudio de la administración en general y de la administración pública en particular. A esta insuficiencia de recursos humanos se agrega en ocasiones la dificultad que hay en algunas instituciones para establecer o integrar adecuadamente sus instrumentos orgánicos de reforma, por falta de recursos financieros, de espacio o de equipos suficientes.

6.—**Mecanismos de decisión excesivamente centralizados.** La tradición burocrática se ha caracterizado por el profundo arraigo en la centralización de las decisiones y el crecimiento incremental de los tramos del control. Así, de las más de 850 dependencias públicas existentes, un buen número acuerda directamente con el Presidente de la República, dificultando y congestionando su labor con un tramo de control tan extenso. Por su parte, la tendencia a las reformas incrementales en las instituciones expande también los tramos de control de sus funcionarios internos, lo cual se traduce en concentración de los asuntos de rutina a nivel de los más altos funcionarios y ello, por lo general, les impide dedicar el tiempo suficiente a la programación y evaluación de sus tareas y sobre todo a los programas de reforma administrativa.

B).—Las principales resistencias humanas que se han presentado se deben básicamente a:

1.—**Falta de información.** La incertidumbre, normal al inicio de todo programa de reforma, o la ignorancia respecto a los objetivos, los medios, la metodología y la estrategia del actual programa, pueden llevar al temor de que la reforma administrativa pueda ser sólo un pretexto para ceses masivos de personal, buscando "economías" o "eficiencias" en abstracto, o por razones políticas de los nuevos cuadros.

2.—**El estilo tradicional de administración.** La estructura tradicional centralizada (ver *supra*, problemas estructurales, p. 44), favorece la subsistencia de un estilo de dirección predominantemente paternalista o personalista. Todo ello impide que se acepte fácilmente la conveniencia de delegar

funciones, porque los jefes pueden creer que con ello pierden "autoridad" y "control".

3.—**El excesivo congestionamiento de los altos niveles.** Lo anterior origina a su vez que los más altos funcionarios, sobre todo en algunas dependencias fundamentales, por una parte se vean recargados de decisiones rutinarias, lo cual les impide tener tiempo suficiente para hacerse cargo de los problemas de la reforma y, por la otra, pretendiendo una mayor coordinación gubernamental, ocupen un número excesivo de posiciones ejecutivas o directivas en comités y comisiones intersecretariales o de control de organismos.

4.—**Actitudes no participativas.** Por las razones anteriores, se tiende a no delegar responsabilidades en niveles inferiores, lo que, aunado a la inercia burocrática, genera actitudes no participativas en los niveles medio y operativo del sistema y origina anomia o indiferencia hacia los esfuerzos reformadores, así como reticencia para asumir responsabilidades.

5.—**Persistencia de expectativas negativas tradicionales.** Para justificar las actitudes no participativas y reforzar la inercia del sistema, se originan rumores y desconfianzas que se traducen en frases tales como: "nunca se podrá acabar con el burocratismo", "siempre privará la improvisación", "es imposible acabar con la corrupción", etc.

6.—**Existencia de intereses creados.** Finalmente, debe preverse también la posibilidad de la resistencia u oposición franca a las reformas, cuando éstas afectan los privilegios e intereses creados de diversas personas o grupos que pueden estar tanto dentro, como fuera de la administración. En estos casos sólo opera la franca decisión gubernamental de no aceptar intereses individuales sobre los colectivos y enfrentarse con determinación a estos obstáculos.

Ante todos estos obstáculos, el programa de reforma plantea varias vías de solución: para los obstáculos estructurales, los once programas de reforma; a las resistencias actitudinales, cambiarlas siguiendo

una política de amplia información, sensibilización y persuasión; por lo que se refiere a la ignorancia o la falta de aptitudes suficientes para laborar dentro de sistemas modernos de administración, capacitar a todo aquél que lo necesite. Pero ante los privilegios y los intereses creados, sólo cabe la fuerza y la decisión que supone el apoyo político que otorguen a la reforma los niveles políticos.

Conclusiones

1.—La reforma administrativa que se pretende llevar a cabo actualmente en México, como ocurre con otros países latinoamericanos que tienen programas similares en marcha, puede decirse que cuenta ya con un modelo de análisis, con diagnósticos completos, con un programa global, con lineamientos de estrategia para su implantación y con instrumentos legales y orgánicos para llevarla a cabo.

También se puede pensar que en México ya existe una "masa crítica" de especialistas en administración que puede asegurar el despegue exitoso del programa de reforma. Pero además hay que destacar el apoyo político que ésta ha recibido y el profundo espíritu de participación y compromiso de todos los servidores públicos, que se intenta caractericen el actual programa.

2.—La inercia ha sido rota y ya están en marcha reformas y conceptos administrativos de variable importancia. Pero si el proceso de programación del sector público sigue enfrentando los obstáculos que se ha visto obligado a encarar, es muy posible que a corto y mediano plazos se realicen predominantemente reformas técnicas e incrementales y, sólo en un lugar secundario, reformas programáticas como las que se previeron en el programa XI.

3.—Las reformas macroadministrativas de gran alcance como, por ejemplo, una reestructuración de toda la maquinaria gubernamental, no serán fáciles de realizar a corto plazo a menos que se tornara comparable el costo político que estas medidas

implican con el que implicaría no realizar los aspectos más importantes del programa de gobierno. Las coyunturas políticas para este tipo de medidas suelen presentarse, por lo general, al cambio de gobierno (cada seis años). Por ello es posible que, antes de 1976, no se puedan producir reformas más trascendentales de este tipo.

4.—Por otra parte, mientras no funcione debidamente el mecanismo de autorización o compatibilización de las medidas de reforma interna de las dependencias (o más bien, de autorización de costos de proyectos de reforma para integrar programas anuales), se corre el peligro de dispersar los esfuerzos reformadores en muchas minirreformas incrementales aisladas y caer, incluso, en una crisis de cambios semejante al "movimiento browniano" de la física.

5.—Por ello, de la mayor o menor solidez: a) en la institucionalización de los instrumentos de reforma (y programación); b) en las actitudes innovadoras y participativas que se generan verdaderamente en los niveles de decisión política, y c) de la sensibilización que llegue a despertarse en todos los niveles administrativos, depende que en los próximos diez años pueda o no observarse una transformación fundamental del aparato administrativo público del gobierno federal mexicano, tanto por lo que se refiere a sus estructuras orgánica y funcional, como en su propio mecanismo de autoestimación y evaluación del cumplimiento de los objetivos y valores que se le ha encomendado conseguir, e incluso del enfoque que utilice al interpretar estos objetivos y valores.