

LA ADMINISTRACION PUBLICA, FACTOR DEL CAMBIO SOCIAL Y ECONOMICO EN MEXICO

Andrés CASO,

En teoría administrativa no hay tesis indiscutibles. Los tratadistas y estudiosos de la disciplina han evolucionado en sus planteamientos a lo largo de la historia, conforme al concepto mismo del Estado y a los cambios y distintas funciones que éste ha realizado y que se le han atribuido. El Estado vive un proceso de modificación permanente. Con las experiencias de cada funcionario público, aunadas a aquéllas que se han asimilado de los expertos, es posible conformar una opinión.

La evolución misma de la sociedad ha originado que el Estado asuma funciones cada vez más amplias y complejas. La intervención del Estado en los diferentes ámbitos de la vida económico-social de un país, ha dado por resultado nuevas responsabilidades para éste. Para cumplir con estas atribuciones ha requerido no sólo contar con un nuevo aparato administrativo, sino que éste, además sea adecuado, productivo y eficaz.

Aunque el Estado sigue realizando las labores que tradicionalmente ha ejercido, el criterio de éstas ha cambiado esencialmente; las mismas funciones aunadas a las nuevas que se presentan como una consecuencia de las aspiraciones de las mayorías al cambio, constituyen factores de desarrollo que al ser ejecutados por la administración pública, convierten a ésta en un instrumento primordial del desarrollo.

El aparato administrativo que había sido considerado, hasta ahora, sólo como un instrumento de acción del Estado, se transforma en el punto de partida para iniciar los cambios

tendientes a lograr fórmulas más justas de convivencia social. Asistimos, a mi juicio, al auténtico cambio del mundo moderno. Una nueva filosofía, una nueva política, conforme a la cual tendrá que escribirse un nuevo catálogo de valores, conceptos que ahora se revisan y que han modificado la conducta del servidor público.

¿Desde cuándo es la administración pública un factor de cambio en México? La estructura del Estado Mexicano es el producto de las luchas entre los distintos componentes de las fuerzas económicas y políticas que se han desarrollado a lo largo de la historia de nuestro país.

El Estado Liberal se impone un « no hacer », un « no intervenir » en la acción del individuo, en tanto ésta no afecte los intereses de la colectividad. Esta situación político-jurídica fue superada ampliamente por la revolución de 1910 y quedó establecida en la Constitución de 1917. El Estado Mexicano, a partir de entonces, deja de ser totalmente liberal. Se mantienen las libertades esenciales de : conciencia; de expresión — hablada o escrita — de las ideas; libertad de tránsito; de reunión o de asociación y, desde luego, la inviolabilidad de la persona humana y de su domicilio.

Pero al mismo tiempo, la Constitución determina las libertades económicas y de este modo el liberalismo, que origina la libertad de competencia, de contratación y de concurrencia, que a su vez se fundamenta en la libertad de poseer, queda supeditado, desde entonces, a la importancia de los intereses

sociales. Así la propiedad privada está sujeta a las modalidades que dicta el interés público.

Este intervencionismo económico y social ha propiciado, en consecuencia, su participación en aspectos concretos del desarrollo. Cada vez más su función promotora, reguladora y de control, se hace determinante en el desenvolvimiento del país; el Estado no solamente construye obras de infraestructura e interviene en organismos que tienen problemas de baja rentabilidad económica y que son de interés social, sino que, además regula el crédito, equilibra los factores de la producción, promueve industrias, manejando directamente aquellas que son básicas para la sustentación de un desarrollo industrial integrado. De ahí la necesidad de que el Estado productor del desarrollo, sea un Estado coordinador, no solamente en lo político, sino también en lo económico. La influencia que la inversión estatal directa tiene en el desarrollo económico es determinante. En México alcanza aproximadamente el 50 % del total de las inversiones que se llevan a cabo en el país. Además, esta inversión está dirigida principalmente a la creación de obras de infraestructura, las cuales son de vital importancia para la expansión de la agricultura y la industria (1).

Nuestras instituciones políticas, largamente probadas, han tendido a adaptarse ante el desafío del mundo moderno; la necesidad inaplazable de ser rector del desarrollo económico, ha hecho que el Estado busque convertirse en una institución eficiente, flexible, productiva, cuyas acciones cada vez más complejas, están también cada vez más alejadas del concepto de Estado tradicional.

La dinámica del desenvolvimiento, ha repercutido necesariamente en la extensión de las tareas del Estado como administrador. En la actualidad son del ámbito de su competencia funciones tan disímolas, que se ha requerido la creación de un complejo aparato administrativo, característico de los nuevos Estados industriales.

El Estado Mexicano ha pasado de un Estado tradicional a un Estado generador de

desarrollo, integrando una verdadera infraestructura administrativa, con suficiente flexibilidad para participar en el complicado proceso del desenvolvimiento económico y social del país. A partir de la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo económico del país se acelera y las instituciones administrativas crecen y se adaptan a las necesidades del cambio. El país tenía que conquistar su mercado interno, sustituir importaciones, aprovechar la creciente demanda interior que habían propiciado la reforma agraria, las leyes laborales y la seguridad social, entre otras medidas de infraestructura social.

En los momentos actuales, la acción promotora del Estado se realiza en nuestro país con una modalidad específica. Se desea que dicha acción conlleve un proceso de cambio social. Para auspiciar el cambio, se otorga gran importancia al elemento humano con que cuenta la administración pública para desarrollar sus funciones. Por ello, es fundamental la concepción que tenga el propio servidor público de su importancia como tal y de su participación en las tareas de desarrollo. La estructura administrativa, como su sustrato burocrático, adquiere tal importancia que determina, en muchas ocasiones, la eficiencia de los sistemas de gobierno.

A partir de 1971, el Presidente Echeverría inicia una transformación fundamental en la estructura del Poder Ejecutivo. Se han dictado disposiciones legales tendientes a lograr una mayor coordinación entre las diversas dependencias del Sector Público. Estas disposiciones integran una verdadera infraestructura institucional. El Estado se convierte así en coordinador de los esfuerzos nacionales.

Por otra parte es evidente que en una administración tan compleja como la nuestra, la cual ha tenido que adaptarse a las necesidades del cambio, sin que en muchas ocasiones haya sido posible estudiar con detenimiento el funcionamiento de los distintos organismos, prevalecen fallas importantes. Trámites burocráticos lentos para disponer de los fondos; controles duplicados y excesivos; adquisiciones

innecesarias; bienes en existencia en los almacenes para consumo de varios años; desfasamiento entre el proyecto y la obra; coordinación imperfecta entre las dependencias que actúan para desarrollar un programa y fundamentalmente, la supervivencia del feudalismo burocrático que hace difícil la comunicación y dificulta la realización de los programas coordinados, son situaciones todavía vigentes en nuestro sistema administrativo. Esta situación constituye el gran desafío al que se enfrenta el Estado mexicano y su administración. Para modificarla, es necesario realizar un esfuerzo de gran magnitud del cual participa el administrador público como orientador y promotor del cambio.

¿Cuál es el papel del servidor público frente a esta realidad? Antes de responder a la pregunta debemos establecer la problemática de la burocracia como fenómeno sociológico.

Alfred Sauvy ha definido a la burocracia a partir de su etimología como aquel « sistema en el cual las oficinas ejercen un cierto poder » (2). Diversos teóricos han caracterizado a la organización burocrática por cuatro factores : especialización de tareas, jerarquía de autoridad, sistema rígido de reglas de funcionamiento y abstracción de las consideraciones personales en la gestión de los asuntos. Es decir, que el burócrata tiene como misión fundamental, la de cumplir con cuidado y diligencia ciertas tareas sobre cuyas implicaciones finales no debe pronunciarse. Este enfoque, puramente formal (3), deja a un lado la problemática fundamental, es decir, aquélla que está relacionada con el fenómeno del poder. Si la burocracia es un « sistema de organización y enlace », ésta tiende a convertirse en « centro de poder y decisión ».

Por una parte la burocracia aleja al gobernante de la ciudadanía (4) y, por otra, es ella quien, poco a poco, va tomando el papel de formulador de decisiones. No se trata aquí, de una usurpación de poder, sino de una disolución de éste dentro de un aparato basado en normas preestablecidas y sin imaginación. Es así como el servidor público puede llegar

a ser un elemento que bien lejos de promover el cambio social, lo dificulte y eventualmente lo nulifique.

La necesidad imperiosa de aumentar la productividad del sector público y, paralelamente, la de dignificar el trabajo del personal, reclaman un nuevo concepto en la función de administración de personal. En nuestro país el personal preparado es relativamente escaso; existe por el contrario abundante mano de obra poco calificada. En consecuencia, dos de los principales problemas a los que tiene que atender la administración de personal en el sector público es la formación y capacitación del personal técnico y profesional y la ocupación de abundante mano de obra poco calificada.

Se requiere con urgencia capacitar mandos medios, jefes que dirijan trabajadores con procedimientos eficientes. Estos puestos deben ser ocupados por los propios trabajadores. Que sea el trabajador con mayor capacidad el que ocupe los mandos intermedios de una organización. Es necesario también capacitar a los profesionales, actualizar sus conocimientos y adecuar su experiencia teórica a la realidad del trabajo de todos los días. Es preciso que los jóvenes profesionales participen en las tareas de la administración pública, con mejores instrumentos. El perfeccionamiento, la especialización y la actualización de conocimientos de los profesionales y técnicos ocupados en la administración pública, debe ser una tarea permanente. Para esto se requieren nuevos sistemas escalafonarios; que los ascensos flexibles sean determinados por la competencia, el comportamiento y la decisión de mando.

La carencia de capital y la relativa abundancia de mano de obra en países como México ha condicionado que se planteen con mayor frecuencia, políticas de asignación de capital más que de mano de obra. El avance tecnológico tiene su fuente en los países más desarrollados que por enfrentarse a costos crecientes del factor trabajo, diseñan técnicas y sistemas ahorradores de mano de obra y no

de capital, que es la tecnología que correspondería mejor a las necesidades de los países menos desarrollados. Corresponde en muchas ocasiones al administrador proponer ciertos cambios fundamentales y luchar no sólo contra los sistemas caducos, sino en ocasiones contra los funcionarios caducos también. De ahí la necesidad de preparar en forma adecuada a los nuevos administradores, para que esgriman en sus respectivos campos de acción, no solamente sus conocimientos, sino también su arrojo para diseñar nuevas formas administrativas y al mismo tiempo el buen juicio y la ponderación para aplicarlas, innovando sin destruir innecesariamente, efectuando los cambios lo más rápidamente posible, sin crear situaciones de conflicto.

Una de las alternativas al proceso de burocratización y tecnocratización de la sociedad, es la concientización del administrador público. Ello supone la necesidad de un compromiso político con las metas de los gobiernos. Si no hay compromiso político, no puede haber identificación con los objetivos. Esto no significa pretender unificar los criterios del administrador hacia una ideología determinada. Democracia significa participación, pluralidad, oposición, debate político. El aparato administrativo, frío y racionalista, debe ser transformado. Ello implica que el administrador se sienta partícipe del proceso de transformación de la sociedad, dejando a un lado su mentalidad tradicional. La acción política y el instrumento administrativo deben conjugarse. Para ello se requiere que el servidor público añada a su formación técnica una concientización política.

La politización de la burocracia implica conciencia del papel que está jugando como miembro del Estado, es decir conciencia de su función en un proceso de reorientación social. También implica su participación ciudadana, su militancia partidista, la defensa de sus intereses de clase. La neutralidad de la burocracia conduce al estancamiento, se convierte en un freno al desarrollo y al cambio. Si el gobernante cuenta con un aparato admi-

nistrativo politizado, sus acciones no estarán separadas de la ciudadanía.

Los técnicos que preconizan soluciones ideales, olvidan frecuentemente que una decisión equivocada o precipitada, puede traer graves consecuencias (5). Olvidan igualmente, que no son ellos quienes toman las decisiones fundamentales, sino que son, por supuesto, los políticos los que deciden y asumen la responsabilidad histórica. La técnica a ciertos niveles tiene que entender que las soluciones importantes deben ser, además de técnicamente viables, políticamente realizables. Por su parte la técnica administrativa que desconozca que es un instrumento de la función política, desestimará la esencia misma de la ciencia administrativa. La administración pública es parte integrante de la política, y en consecuencia, las recomendaciones que hagan los técnicos en este campo no podrán desvincularse en ningún momento de las decisiones de orden político.

Convendría preguntarse si buena parte de los obstáculos para los cambios económicos y administrativos no derivan de la inexperiencia en los niveles técnicos al manejarse un proceso nuevo y complicado, o si, por otra parte, no ha privado frecuentemente lo teórico sobre lo práctico. Si, por ejemplo, al tratar de adoptar medidas técnicas que han tenido éxito parcial en otros países, se ha pasado por alto el costo político de las opciones propuestas.

La Administración para el Desarrollo se funda en una decisión política; decisiones políticas son también las altas metas que persigue. Corresponde a los administradores implementar en forma adecuada estas decisiones para que el desarrollo beneficie a las grandes mayorías y no a unos cuantos privilegiados. Es condición indispensable para que el Estado pueda cumplir con sus fines de promotor y director del desarrollo integral de un país, que cuente no solamente con la colaboración de los trabajadores a su servicio, sino con su participación activa que va más allá del trabajo eficiente. Requiere del compro-

miso político para alcanzar las metas de justicia social que se propone una administración eficiente.

No podemos entender una estructura administrativa neutral políticamente, aunque los tratadistas Weberianos señalen que una de las condiciones del servicio civil debe ser la neutralidad política de la burocracia. Consideramos que para que se lleve a cabo un verdadero cambio, no sólo en las estructuras gubernamentales, sino un cambio social trascendente, es indispensable la activa participación política de los servidores públicos en los esquemas de un desarrollo compartido.

Es indudable que el servidor público requiere de su emoción social y su sensibilidad política para que el Estado obtenga de sus

estructuras administrativas la máxima eficiencia. En consecuencia, la formación del personal al servicio del Estado, debe comprender no solamente su perfeccionamiento técnico, sino la información que requiere como ciudadano y como actor importante de las políticas en las que participa. Politización implica conciencia de la responsabilidad del trabajo que se ejecuta y conciencia también de los derechos que se ejercen. Politización en suma, quiere decir la cabal toma de conciencia del papel determinante que el servidor público juega en el desarrollo integral del país.

Sólo así entendemos a la Administración Pública; como instrumento eficiente y oportuno de la consolidación de los postulados vigentes de justicia social.

NOTAS

(1) James W. Wilkie, *The Mexican Revolution : Federal Expenditure and Social Change since 1910*. University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1970, p. 147.

(2) Alfred Sauvy, *La Bureaucratie*, Col. *Que sais-je?*, No. 712, P.U.F., París, 1961, 2a. ed.

(3) Jean Meynaud, *La Tecnocracia ¿Mito o Realidad?* Ed. Tecnos, Madrid, 1968, p. 79.

(4) Maurice Duverger, *Sociología Política*. Eds. Ariel, Barcelona, 1968, p. 61.

(5) Seminario sobre aspectos administrativos de la Planificación, organizado por las Naciones Unidas en Santiago de Chile. Santiago de Chile, 1968.