

# Las innovaciones administrativas en el sector público mexicano y su importancia en el campo

Luis GARCIA CARDENAS

## Tres innovaciones significativas

El título que enmarca los trabajos presentados en la Conferencia Nacional de administración pública, 1975, específicamente, en el Comité Latinoamericano de Administración para el Desarrollo se refiere a las innovaciones institucionales que Latinoamérica realiza para lograr su desarrollo. Tales innovaciones se observan frecuentemente en el campo de la administración pública, como manifestaciones de la creatividad del servidor público y de su permanente esfuerzo por adaptar las estructuras y procesos de las instituciones públicas a la satisfacción de las demandas, cada vez más dinámicas y complejas, que plantean las comunidades nacionales.

En México esta creatividad se manifiesta, de manera importante en los últimos diez años, a través de un renovado impulso a la regionalización, el énfasis particular en reforma administrativa y el prioritario interés por dinamizar el desarrollo equilibrado del sector agropecuario. Estos tres aspectos constituyen las innovaciones más

trascendentes del sector público; representan algunas de las políticas substanciales del gobierno federal en materia de administración. Es así que consignamos las experiencias que se han obtenido en estas áreas, no sin antes subrayar algunas características básicas de la administración pública mexicana, necesarias para ubicar mejor los temas a tratar.

## Características de la Administración Pública Mexicana

El Gobierno Mexicano tiene una compleja estructura debida al amplio número de instituciones y atribuciones que se originan en un régimen político republicano, federal y representativo. Tres son los poderes de la Unión que integran el gobierno: el Ejecutivo, unipersonal, el Legislativo bicameral y el Judicial. La integración federativa se da a través de treinta y un estados y un distrito federal los que en su régimen interior adoptan la misma división de poderes que tiene la Federación. La división territorial y la organización

política y administrativa del Estado mexicano se sustenta en el municipio.

Cada uno de los órganos del Estado tiene su propia estructura; sus acciones deben alcanzar los objetivos que a cada uno le fija la Constitución Política de la República. Por ser el Poder Ejecutivo Federal el que comprende a la administración pública federal, sin menoscabo del aparato administrativo de los otros poderes, ni del sector público de los estados y municipios, referimos a continuación las relaciones entre estos dos ámbitos: Poder Ejecutivo y administración pública federal.

El Poder Ejecutivo Federal es el órgano rector de la administración pública, cuya pluralidad de órganos y funciones logran la unidad y la armonía debido a la subordinación inmediata o mediata con respecto a este poder. Sólo a través de esta dependencia se ha podido contrarrestar los complejos problemas que surgen del acelerado crecimiento de un país en desarrollo como es México. Paralelamente con el crecimiento del país, en los últimos cincuenta años se han desarrollado cuantitativa y cualitativamente un gran número de organismos encargados de cumplir las funciones encomendadas a la administración pública, satisfaciendo así las demandas que los ciudadanos plantean al gobierno. Esta amplia gama de instituciones públicas se integran en dos grupos: el primero incluye a las secretarías de estado y departamentos administrativos, constituyendo la administración central o estatal; el segundo grupo incluye a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos y comisiones, que conforman la administración descentralizada o paraestatal. Estas institucio-

nes instrumentan y ejecutan actividades, proyectos, programas, con una variable cobertura territorial y funcional, y con una complicada interdependencia institucional y escasez de recursos económicos. Estas circunstancias no favorecen un desarrollo efectivo de la productividad de la administración, ni la eficiencia del servidor público, haciéndose en consecuencia más aguda la brecha entre el acelerado crecimiento de las demandas sociales y el lento desarrollo de la competencia administrativa. Ante esta problemática los gobiernos de la República, en los últimos veinte años, han implementado una serie de políticas y estrategias que buscan hacer de la administración pública un instrumento más efectivo y determinante en el logro de los objetivos que animan la acción del Estado mexicano.

Los investigadores, estudiosos y profesionales de la administración que trabajan en los ámbitos privado o público, coinciden con los gobernantes en señalar la necesidad de respaldar todo estudio que favorezca el desarrollo de la productividad y eficiencia del sector público mexicano, como principal medida para disminuir la brecha entre el desarrollo y el subdesarrollo. La actual administración, consciente de esta realidad, no ha escatimado esfuerzos para impulsar el desarrollo de la administración pública.

El Jefe del Poder Ejecutivo Federal tiene la responsabilidad constitucional de mayor trascendencia en esta área, al fijar las políticas y estrategias del sector público; impulsando el estudio, la investigación, el análisis, la discusión de todo acto, proceso y sistema administrativo y ordenando se ejecute y controle debidamente

todo acto administrativo que redunde en una mayor eficiencia del servicio público.

Es propósito prioritario del gobierno actual encontrar coherencia y coincidencia en la estrategia que se sigue para mejorar el servicio público, acelerando y ampliando racionalmente la reforma administrativa, impulsando la regionalización y dándole la mayor prioridad al desarrollo agropecuario. Reseñamos suscintamente los avances registrados en estas materias.

## Reforma administrativa

### Planteamiento general

En el sexenio anterior, el gobierno mexicano realizó estudios de fondo sobre los procedimientos a emplar para lograr incrementar la intervención y trascendencia de la administración pública en el logro de los objetivos del Estado mexicano, lográndose una valiosa cantidad de documentos que se implementaron y llevaron a efecto en su mayoría en el actual sexenio. A partir de 1971 el Jefe del Poder Ejecutivo Federal pone las bases jurídicas, técnicas y administrativas de un ambicioso plan de reformas a la administración pública y que en su conjunto se conoce como "Reforma Administrativa del Sector Público", subrayando que, "más que cambios estructurales formales, el país requería un cambio en las actitudes". Con esta orientación, en enero y marzo de 1971 los secretarios de Estado y otros funcionarios públicos propiciaron conclusiones que dieron lugar a la promulgación de los acuerdos presidenciales del 28 de enero y el 11 de marzo del mismo año, que establecen las bases operativas del actual

programa de reforma administrativa del Ejecutivo Federal.

### Propósitos y objetivos

La reforma administrativa pretende conseguir una respuesta orgánico-operativa del sector público en todas sus áreas y niveles a las tareas que tiene encomendada. De esta manera los propósitos de la reforma son:

- 1.—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 funciones.
- 2.—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.
- 3.—Simplificar, agilizar y descentralizar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites.
- 4.—Cuidar y fomentar que el empleado público tenga las habilidades necesarias que el puesto que ocupa requiere, mediante programas de capacitación y motivación, buscando generar una clara conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable; y,
- 5.—Fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno, para terminar con la insularidad y falta de coordinación.

Los objetivos de la reforma administrativa tratan de satisfacer las demandas planteadas tanto por los gobernados como por los empleados públicos. Surge así la posibilidad de desarrollar una administración pública que permita, con la mayor eficacia y eficiencia posibles, cumplir con los objetivos que les señala el puesto que ocupan, desde el Presidente de la República hasta el trabajador común al servicio del Estado. Así también, y muy especialmente, se tiende a instrumentar una administración pública que permita a los ciudadanos y a la sociedad en general su constante mejoramiento económico, social, político y cultural, así como una atención expedita de los servicios que soliciten del sector público.

### **Programas de la reforma administrativa**

En el documento editado por la Secretaría de la Presidencia: "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976", se explican los once programas fundamentales:

- 1.—Instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa
- 2.—Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación
- 3.—Racionalización del gasto público
- 4.—Estructuración del sistema de información y estadística
- 5.—Desarrollo del sistema de organización y métodos
- 6.—Revisión de las bases legales de la actividad federal
- 7.—Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos del sector público

- 8.—Revisión de la administración de recursos materiales
- 9.—Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos
- 10.—Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental
- 11.—Macrorreforma sectorial y regional

A través de este conjunto de programas, la reforma administrativa se desenvuelve en los diversos niveles de la administración pública mexicana.

Hay que reconocer, sin embargo, que se avanza lentamente, librando un sinnúmero de obstáculos. Existe clara conciencia de que la reforma es un proceso lento, sostenido, difícil; pero que al final, permite al Estado contar con una administración pública que favorezca el logro de los objetivos nacionales.

El programa de reforma administrativa del gobierno mexicano, cuenta ya, con un modelo de análisis, con diagnósticos detallados de los principales elementos del sector público, dispone de un programa global y los once programas específicos mencionados cuentan, sobre todo, con los instrumentos legales y orgánicos para realizarlo.

### **La regionalización administrativa**

#### **El federalismo, fundamento de la regionalización**

La integración federativa del Estado mexicano implica la coexistencia de un gobierno nacional y de gobiernos de las entidades federativas con atribuciones y funciones propias, bien definidas y co-

respondientes a sus específicas realidades (nacional y estatal). Esta centralización y descentralización política se fundan en la libertad que tiene cada colectividad a regular su existencia de manera directa tanto en la comunidad particular como en la sociedad global. Es decir, la pluralidad de agrupaciones que necesariamente conviven en el país se manifiestan libremente sin perder su unidad gracias al federalismo del Estado mexicano.

El reparto de competencias entre la federación y los estados federales da origen a dos administraciones distintas correspondientes al gobierno nacional y a los de las entidades federativas: la administración federal y la administración local o estatal. De esta manera, el federalismo por su descentralización política, propicia la más completa descentralización administrativa, la que se desarrollará en la medida en que ésta sea promovida por el gobierno central y los gobiernos estatales. Por lo mismo, se sostiene que el sistema federal del Estado mexicano es la base natural y jurídica del desarrollo regional de la administración pública de las entidades federativas.

### **Objetivo de la regionalización administrativa**

La presente administración ha elaborado y ejecuta un programa cuyo propósito es el desarrollo regional de la administración, denominado proyecto de macrorreforma sectorial y regional. A través de éste, se 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 prio-

ridades que vayan determinando los programas de desarrollo, sentando así las bases para un adecuado crecimiento sectorial del país y para un desarrollo regional equilibrado.

### **Aspectos administrativos de la regionalización**

En los últimos veinte años se han realizado en el país un gran número de experiencias en materia de regionalización, con base en los criterios programáticos siguientes: los geofísicos y geoeconómicos; los étnico-culturales; los políticos; y los administrativos, que son el objeto central de este trabajo.

Dos problemas administrativos fundamentales tiene la regionalización en México: el gran número de organismos regionales existentes, observándose en algunos de ellos dualidad en objetivos, funciones y ámbitos de acción; y por otro lado, una amplia gama de estructuras administrativas que hacen lento y poco eficiente el servicio público; la regionalización administrativa tiene el propósito de contrarrestar estos dos problemas.

La regionalización administrativa ha seguido dos tendencias: una llamada de sectores, que es la que predomina, no con muy buenos resultados y otra de "región-estado", tendencia de la que se esperan obtener mayores beneficios para el desarrollo regional equilibrado, debido principalmente, a que la región comprende sólo el territorio de cada entidad federativa. En fecha reciente, la Secretaría de la Presidencia ha dividido al país en diez regiones socioeconómicas, atendiendo principalmen-

te a un criterio geopolítico de distribución de recursos y competencias.

Con el empleo de dichos métodos de regionalización el Gobierno busca la reorganización y creación de instituciones públicas con el propósito de incrementar sus capacidades para resolver los problemas del país a nivel de las regiones federativas.

Indistintamente del método empleado en el desarrollo regional, se busca que éste se presente de acuerdo con las siguientes tendencias: 1) fortalecer las instituciones públicas regionales existentes; 2) crear instituciones regionales con funciones de coordinación administrativa; y 3) descentralizar y desconcentrar administrativamente algunas instituciones federales, realizándose dentro de los límites políticos de una o varias entidades federativas.

Las tendencias anteriores sustentan la tesis de que en México la regionalización debe fundamentarse en la descentralización y desconcentración administrativas, trasladando competencias del ámbito federal al estatal y al municipal.

### **Innovaciones administrativas para el desarrollo agropecuario**

#### **Trascendencia de la productividad del campo**

La base del desarrollo nacional, por sus propias condiciones ecológicas, radica significativamente en el sector agropecuario. Es por ello que la productividad de las actividades agrícolas, ganaderas y forestales representan para México, en buena

medida, el factor catalítico de la economía nacional.

A través de la historia de México se observa la preocupación de los gobiernos, sobre todo de los postrevolucionarios, por darle al sector agropecuario una atención permanente y creciente, tratando así de corresponder a las demandas de satisfactores alimenticios que reclama el acelerado crecimiento de la población, así como a las cada vez mayores expectativas del mercado internacional sobre los productos del campo.

Existe un factor más que justifica y alienta el interés del gobierno por mantener organizado el sector agrícola en beneficio de su mayor productividad y bienestar, que está representado en el hecho de que en el ámbito rural habita aproximadamente el 43% de la población total del país. De esta manera, el país, además de ser eminentemente agrícola por su ecología, lo es también por su población.

Al marco histórico de referencia debo agregar que el acelerado desarrollo urbano e industrial y comercial que se ha dado en los últimos años, tiene las siguientes consecuencias sobre la productividad y bienestar del campo:

**Primera.** Las expectativas del desarrollo polarizado han producido un éxodo de campesinos hacia las zonas suburbanas y urbanas. **Segunda.** Un deterioro en la disponibilidad de la mano de obra campesina. **Tercera.** Tendencias a la semi-industrialización e industrialización de la producción agropecuaria. **Cuarta.** Una gran población de campesinos desocupados o subocupados que emigraron a los centros urbanos y semiurbanos, y **Quinta.** Como consecuen-

cia de lo anterior, una disminución en la producción y productividad agropecuaria, deterioro cada vez más amplio si se compara con el incremento sostenido de la demanda, tanto interna como externa, de bienes agropecuarios.

### **Apoyo gubernamental al desarrollo del campo**

Ante este difícil panorama los regímenes postrevolucionarios, particularmente el actual, han fijado entre los objetivos prioritarios de gobierno: aumentar la producción del campo para evitar así la escasez de bienes básicos en la alimentación del pueblo. Tal objetivo se ha implementado de diversas maneras y con variable apoyo. En algunos casos la mayor parte del apoyo del gobierno se deriva hacia la política de riego; en otros, la producción de cereales y leguminosas; en otros más, la producción ganadera, y finalmente, en algunos casos la actividad forestal. Es oportuno señalar que el respaldo gubernamental a las actividades del campo no ha sido uniforme en todo el país, pues la ecología agropecuaria, variable por naturaleza, demanda prioridades en la asignación de recursos oficiales. Esta misma diversidad ecológica justifica y exige un trato diferente en el tiempo y en el espacio para cada una de las actividades productivas agropecuarias.

De esta manera, el gobierno mexicano ha impulsado la productividad del campo, implementando, entre otras, las siguientes políticas: a) formación de distritos de riego en zonas de elevado rendimiento agrícola, b) asistencia técnica gratuita, c) tasas impositivas bajas para bienes agropecuarios de importación y exportación,

d) precios de garantía para determinados productos, e) seguro agrícola y ganadero, f) fertilizantes a bajo precio, h) fomento a la industria rural, etc. Sin embargo, la producción del campo recibe un sólido impulso con la implementación de las políticas de "desarrollo regional integral" por un lado, y por otro, con la de "desconcentración administrativa". Ambas son contempladas dentro del amplio marco de referencia del programa de reforma administrativa.

El desarrollo integral de las regiones representa una sólida base para incrementar la productividad del campo y un reto para la administración pública; exige definir un sinnúmero de actividades intersectoriales y por tanto intersecretariales e interestatales, a lo que se debe agregar la dificultad que representa detectar, especificar y controlar, las no menos complejas interrelaciones institucionales y sociales.

Detectar y satisfacer demandas, recabar y asignar recursos, conciliar intereses y promover el bienestar de las colectividades depende en gran parte del espíritu que anime a los servidores públicos del sector agropecuario para activar la producción y la productividad del campo. Esta actitud del servidor público representa una de las prioridades de la administración pública del país.

### **Conclusiones**

Las características de la administración pública mexicana están íntimamente relacionadas con la estructura orgánica y funcional de los tres poderes de la Unión que

integran el gobierno de la República. La complejidad y eficiencia de éste determina las características esenciales de la administración pública.

A partir de 1917 el desarrollo del sector público y con él su aparato administrativo, inicia su etapa de consolidación, caracterizándose fundamentalmente por un acelerado y sostenido crecimiento institucional que conlleva a una mayor complejidad en la coordinación y funcionamiento de las unidades administrativas, afectando sensiblemente la calidad del servicio público.

El desarrollo nacional, cada vez más interrelacionado sectorial y regionalmente, exige un aparato administrativo con la capacidad de adaptarse al cambio acele-

rado y complejo de las relaciones internacionales.

El rápido y continuo crecimiento de la población del país, exige de la administración pública una capacidad efectiva para atender y satisfacer las necesidades de la población, dentro de las políticas y estrategias señaladas por el gobierno federal.

El gobierno federal para administrar con eficiencia el acelerado cambio social, se esfuerza por promover de manera sistematizada la creatividad del servidor público y las innovaciones institucionales, concentrando sus recursos en tres áreas específicas: La reforma administrativa, el desarrollo integral regional y el desenvolvimiento equilibrado del campo.