



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

c.1

LIMITADO

ST/ECLA/Conf.38/L.10
24 de septiembre de 1970

ORIGINAL: ESPAÑOL

REUNION DE EXPERTOS SOBRE CAPACIDAD
ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO

Santiago de Chile, 16 al 21 de noviembre de 1970

BASES PARA UNA REFORMA ADMINISTRATIVA

por

Gustavo Martínez Cabañas *

* Director, Instituto de Administración Pública de México. Estudio publicado en el número de noviembre de 1966 de la revista Comercio Exterior, del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., México, D.F.; y presentado al Seminario de Administración Pública organizado por la Secretaría de Obras Públicas, la Academia de Derecho Administrativo y el Instituto de Administración Pública, en la misma fecha.

El tema que se me ha asignado podría resolverse dando respuesta a estas preguntas: 1) ¿Qué se entiende por reforma administrativa? 2) ¿Por qué es necesaria una reforma? ¿Qué se pretende corregir? 4) ¿Cómo se hace la reforma? Finalmente, nos referiremos a la cuestión de saber si México está maduro para llevar a cabo una reforma administrativa de fondo.

1. ¿QUE SE ENTIENDE POR REFORMA ADMINISTRATIVA?

La reforma administrativa es un cambio en las estructuras, organización, sistemas y actitudes que prevalecen en la administración pública de un país en un momento dado.

Como es sabido, todo cambio provoca resistencias, algunas veces hasta reacciones contrarias, porque al cambiar vamos contra los hábitos, las costumbres, los intereses creados, o simplemente nos enfrentamos a la inercia. Todos tenemos una forma peculiar de hacer las cosas, de pensarlas, de entenderlas, nos cuesta esfuerzo aceptar que haya otra manera de realizar el mismo trabajo.

Reformar cualquier unidad administrativa, oficina, departamento, dirección o secretaría de Estado, representa siempre serios problemas. Mucho mayor es aún la complicación si se trata de modificar todo el aparato administrativo de un gobierno, tanto en sus dependencias tradicionales - secretarías o departamentos - como en el complejo mundo de los organismos y empresas descentralizados, que en su conjunto integran lo que se conoce como el sector público. En este punto, es preciso mencionar la distinción que existe entre lo que comúnmente se llama reorganizar tal o cual unidad administrativa y hacer una reforma de fondo en la administración.

En las reorganizaciones se verifican cambios en los procedimientos y en las personas, pero raramente se tocan las estructuras. Esto es lo que en la jerga burocrática se llama "pegar parches a la administración". Casi siempre estas acciones se llevan a cabo en forma precipitada y tienen el sabor desagradable del temor que se apodera de los empleados de ser desplazados de sus puestos.

En la mayoría de los casos la reorganización persigue la idea de economizar dinero y subir la eficiencia del trabajo, no importando mucho las consecuencias y no es raro que se produzcan a corto plazo, resultados aparentemente espectaculares. Casi siempre coincide la reorganización con la entrada al servicio de un nuevo y dinámico jefe que quiere demostrar su eficiencia cambiándolo todo, creyendo con ello impresionar favorablemente a sus superiores.

La reforma administrativa de fondo es otra cosa, debe partir de un estudio cuidadoso y lo más completo posible de la realidad existente, que contenga la investigación de las causas que hayan originado la obsoleta o defectuosa organización es decir el caos. Tratar de reorganizar el caos carece absolutamente de sentido, en esos casos lo indicado es pensar en organizar todo desde la base, como si nunca hubiera existido nada.

Es por eso que se recomienda que toda reforma auténtica sea precedida de un trabajo de investigación con métodos científicos, que de realmente un diagnóstico de la situación existente. Para lograr esto las técnicas administrativas han experimentado avances muy considerables.

El diagnóstico debe dar también un análisis de los objetivos que se propone alcanzar la función pública. Dichos objetivos se encuentran consignados en la legislación que crea o reglamenta la actividad de que se trata.

Dentro del régimen de derecho en que viven los Estados modernos, los objetivos se consignan en la Constitución y en las leyes reglamentarias. Las constituciones en la mayoría de las veces establecen finalidades muy amplias que después encuentran concreción en las leyes secundarias. Dentro de los regímenes presidenciales, las facultades otorgadas por la Constitución al Poder Ejecutivo son tan vastas que es factible encuadrar dentro de ellas la más audaz y ambiciosa de las reformas administrativas.

La reforma administrativa no es una serie de acciones y decisiones incongruentes tomadas al azar, debe ser una concatenación de pasos programados que obedezcan a un plan, no importa que el plan en su totalidad se lleve muchos años en realizar. Es indispensable tener una concepción de conjunto, es por esto que se requiere que la reforma sea integral, es decir,

/que abarque

que abarque dentro de su radio de acción todas las partes que constituyen la organización, para saber cuál sería el efecto que se produciría en cada una de ellas, no importando si sólo alguna o algunas experimentaran modificaciones debido a la reforma que se pretenda implantar.

2. ¿POR QUE ES NECESARIA UNA REFORMA?

Sería un absurdo emprender una reforma integral a la administración solamente por el gusto de dar satisfacción a preferencias subjetivas, por estar a la moda, o sólo por el simple deseo de reformar. Si bien es cierto que la reforma administrativa es un conjunto de operaciones y procesos que se ejecutan en el tiempo y que se lleva muchos años en su realización, sería infantil pensar que hay que estar haciendo constantemente cambios importantes en la organización administrativa; esta práctica, lejos de llevar a una mejoría de los servicios, podría provocar interrupciones, desorientación y en la mayoría de los casos los resultados serían contraproducentes.

La administración pública requiere, por su misma naturaleza, un cierto grado de estabilidad que asegure que los empleados y funcionarios hayan adquirido la necesaria competencia para desempeñar sus funciones con conocimiento y eficiencia, y pecan contra este principio de estabilidad todos aquellos inquietos reformadores que mantienen en constante zozobra al personal por la audacia de su imaginación y en ocasiones también por el muy elogiado propósito de imponer mejoramiento permanente.

El hecho de que los jefes de Estado no se decidan fácilmente a embarcarse en reformas profundas de la administración pública, no es por falta de interés, es seguramente por un sentido de justificada responsabilidad de no querer arriesgarse a poner en peligro la marcha normal de los asuntos públicos que tienen encomendados. Esto es aún más cierto en el caso de los países en activo desarrollo, en que los períodos de gobierno resultan cortos para cubrir los impostergables programas de desarrollo económico y social que les exigen sus pueblos.

/Sin embargo,

Sin embargo, a veces el estado de cosas llega a un punto en que la reforma administrativa se vuelve una necesidad apremiante porque las fuerzas activas de la sociedad la reclaman, en vista del desajuste que existe entre el grado de desarrollo de sus propias actividades en relación con la marcha a veces lenta, en ocasiones anticuada y fuera de la realidad, en que opera la administración pública.

Esto encuentra su expresión en manifestaciones de la opinión pública a través de sus órganos normales como son la prensa, la radio, la televisión y en otro plano, en el examen que se hace de estos problemas en el terreno académico en las universidades, institutos, academias y seminarios como el presente, en el que se analiza la existencia de una necesidad real de transformación, de cambio, de reforma.

3. ¿QUE SE PRETENDE CON LA REFORMA?

Una reforma administrativa pretende, en primer término, definir con claridad los objetivos de la administración. Una vez hecha esta tarea, examinar con qué medios cuenta la organización actual para la realización de dichos fines; si los medios no son adecuados, entonces se plantea el problema de pensar en nuevas formas de organización que tomen el lugar de las antiguas. Esta parte normalmente lleva bastante tiempo en su ejecución, de ahí que sea prácticamente imposible señalar plazos fijos para la sustitución de inadecuadas estructuras.

Resta la parte más importante de toda reforma, o sea la evaluación de las capacidades del personal disponible y, en su caso, organizar los programas necesarios para su preparación, ya sea previa a la entrada al servicio o dentro del servicio mismo. Al final de cuentas toda transformación la llevan a cabo las personas, es el elemento humano el que va a decidir acerca del resultado final que se obtenga.

En este capítulo del elemento humano, conviene destacar lo que ya ha sido objeto de discusión en este seminario, la actitud de los funcionarios frente a la reforma y, en general, su posición personal acerca de lo que es la administración pública, qué papel juega en ella, qué importancia tiene su trabajo dentro del conjunto.

Antes de que cualquier reforma pueda iniciarse, es indispensable que todos los que en ella intervienen en una forma o en otra, estén plenamente compenetrados de la intención que se persigue y estén de acuerdo con ella.

La mayor parte de los esfuerzos para mejorar el estado de cosas vigente fracasa principalmente por la falta de cooperación y a veces la incompreensión o la repulsión absoluta a cuanto significa innovación y cambio. Toda reforma empieza a gestarse en el cerebro de la gente, es a base de persuasión, de convencimiento, de adhesión a una causa, como se producen los grandes movimientos progresistas de la humanidad. Todo ello obliga a crear la mística de la reforma administrativa como fuerza interna, motora y generadora de energías encauzadas hacia la noble finalidad de servir al pueblo con más y mejores servicios públicos.

La reforma pretende también simplificar y racionalizar el trabajo para hacer que las operaciones del gobierno sean más fluidas, más rápidas y expeditas.

En suma, la reforma pretende dar congruencia y unidad al gobierno en la esfera de lo administrativo, que su acción en los diversos campos en que opera se vea inspirada por los mismos principios, que trate de alcanzar los más altos niveles de honestidad y de integridad.

Ya se ha dicho aquí que no solamente se administra con técnica, que es indispensable enaltecer y mantener la moral y honradez administrativa.

4. ¿COMO SE HACE LA REFORMA ADMINISTRATIVA?

A este respecto, existen diversos enfoques al problema, hay la posibilidad de que la reforma sea hecha por un órgano específico de la administración vigente, ya sea un organismo, un departamento o una secretaría de Estado; hay quienes opinan que la reforma debe llevarla a cabo una comisión independiente dirigida por una junta o consejo de personas de alta solvencia y preparación. Por último, hay quienes afirman que solamente puede dirigir la reforma administrativa la autoridad más alta del gobierno, ya sea el Presidente de la República, el Jefe del Consejo de Ministros, o un ministro sin cartera nombrado para el efecto.

/La experiencia

La experiencia en los regímenes presidenciales ha demostrado que, a no ser que el Presidente de la República tome el liderato de la reforma, ésta no será nunca una realización tangible, lo cual no quiere decir que sea el titular del Ejecutivo el que físicamente se ocupe de la dirección del movimiento, lo que se quiere decir es que sea la Presidencia la que tome la iniciativa, la que con su indiscutible autoridad ponga todo el peso de su investidura en una causa a la que tendrán que sumarse las voluntades y el entusiasmo de todos sus colaboradores, desde los secretarios de Estado hasta los más modestos funcionarios. Es en el fondo una combinación suprema de convicción, autoridad y decisión la única que puede doblegar resistencias internas y que puede en lo externo inspirar la confianza de los ciudadanos. Es solamente creando un movimiento auténtico y profundo de opinión pública, como podría tenerse éxito en una reforma de trascendencia y de largo alcance.

Es sabido por todos y la opinión pública lo repite a cada instante, hasta qué punto existen vicios y costumbres negativas en la burocracia de México y de todos los países, no nos hacemos ilusiones de que estos males se acaben por arte de magia o simplemente por la influencia de un decreto, creemos que muchos de los defectos están tan profundamente arraigados que difícilmente la reforma administrativa por sí sola pueda aniquilarlos. Pasarán muchos años para que una mejoría de la educación y de las condiciones materiales de vida, permitan otra manera de ser y de actuar.

Además del liderato, la dirección superior y el apoyo que se requiere del jefe del Ejecutivo, es indispensable que cada funcionario dentro de la administración se convierta a su vez en un líder de la reforma y que ésta, en su realización, se descentralice al máximo, fincando responsabilidad directa de ella dentro de sus respectivas áreas administrativas en todos los secretarios de Estado, jefes de departamento y dirigentes de organismos descentralizados. Aparte de esto, precisa la existencia de un núcleo central que bajo la dependencia directa de la Presidencia, realice los estudios y las investigaciones necesarias, formule las políticas y coordine los esfuerzos para preparar las decisiones del jefe del Ejecutivo y sobre todo, para articular el plan general a que debe obedecer la reforma administrativa. Este plan no necesariamente debe incorporar en detalle todos y cada uno de los pasos y trámites a dar, sino más bien debe señalar con claridad qué

es lo que se propone la reforma, especificar sus metas e indicar en términos generales cuáles son los medios de que se dispone para alcanzarlas y obtenerlas.

Un plan de esta naturaleza, cuya ejecución puede llevar cinco o diez años, debe ser un instrumento flexible y sujeto a modificaciones a medida que va avanzando el tiempo y que la experiencia pueda demostrar los avances logrados.

Así como debiera existir un núcleo técnico central bajo la autoridad máxima del Ejecutivo, como sucede en México en el caso de la Secretaría de la Presidencia, semejantes unidades de organización y sistemas podrían establecerse, a un nivel superior, en todas y cada una de las dependencias del gobierno, con ello se conseguiría a través de los beneficios que da una descentralización racionalmente concebida, el que cada unidad mayor del gobierno tuviera su propia iniciativa y mirara la reforma como cosa suya, generada desde el interior y no impuesta del exterior. En esta clase de trabajos más se consigue estimulando el esfuerzo propio que tratando de imponer por el peso de la autoridad, decisiones que no siempre se aceptan con beneplácito.

Como ya se ha dicho en este mismo seminario, la reforma administrativa en sí tiene méritos suficientes para convertirse en uno de los principales programas de acción de un gobierno en cualquier país en vías de desarrollo.

Aunque no es absolutamente necesario el supeditar la reforma a los alcances y avances de los planes y programas de desarrollo, resulta, claro está, de una gran conveniencia el que una economía planificada encuentre como auxiliar indispensable una eficiente y bien organizada administración pública, lo que redundará en beneficios para el desarrollo integral del país en cuestión y para la propia economía de esfuerzos.

Mientras más ligada esté la estructura, organización y funcionamiento de la maquinaria administrativa a los planes de desarrollo, tanto mejor para el Estado que así lo propicia. Sin embargo, hay muchas de las actividades que realiza el sector público en forma de servicios, cuya prestación debe organizarse, mejorarse y ofrecerse a los ciudadanos independientemente de sus ligas con el desarrollo, como es el caso, por ejemplo, de los servicios municipales, de las comunicaciones y transportes, de los servicios educacionales y asistenciales.

5. EL CASO DE MÉXICO

Habiendo sentado las premisas anteriores respecto a las bases para una reforma administrativa, examinemos aunque sea someramente cuáles son las condiciones que prevalecen en México para llevarla a cabo.

El C. Presidente de la República, en su Informe que rindió al H. Congreso de la Unión el 1 de septiembre de 1966, expresó lo siguiente:

"El progreso de la administración pública no corresponde a los espectaculares avances logrados en muchos aspectos del desarrollo del país. Es cierto que las entidades oficiales han podido conducir con éxito las tareas, pero también es evidente que la organización estatal resulta obsoleta y sus sistemas son viejos y gastados respecto a la moderna técnica de la administración.

"Nos proponemos iniciar una reforma a fondo de la administración pública que, sin tocar nuestra estructura jurídico-política, tal como la consagra la Constitución, logre una inteligente y equilibrada distribución de facultades entre las diversas dependencias del poder público, precise sus atribuciones, supere anticuadas prácticas y procedimientos. En resumen, se trata de hacer una administración pública moderna, ágil y eficaz, que sirva mejor los intereses del país.

"No es labor para unas semanas o para unos meses, es una tarea de estudio y preparación que abarcará años, como ha sucedido en otros países que han emprendido trabajos similares, y requiere del concurso de todos, tanto de los particulares como de los servidores públicos."

Como se ha escuchado, es decisión del más alto exponente de la administración pública de México, llevar a cabo una reforma de fondo, y tal como lo indica, es cuestión que llevará tiempo y preparación, confiemos que tan deseada reforma se logre en un plazo relativamente corto para beneficio de la nación entera.

Creemos que ahora las condiciones son propicias, existe en México, especialmente dentro de los cuadros directivos de la administración, un buen número de técnicos y ejecutivos con gran preparación y con las mejores cualidades para planear y llevar a cabo tarea tan trascendente.

/Por otra

Por otra parte, los exponentes del sector privado organizado, se han manifestado acordes con dar a este propósito todo su apoyo.

Las universidades, institutos, academias y demás órganos de cultura superior, seguramente sumarán sus esfuerzos para colaborar en la realización práctica de este programa, especialmente en lo que respecta a la preparación y capacitación del elemento humano, que como se ha dicho, es esencial para la reforma.

En conclusión, pensamos que hoy en día las condiciones son favorables, hay dirección y decisión por parte de las autoridades y un apoyo nacional irrestricto a la iniciativa presidencial.

