

Ponencia presentada en el IV
Congreso Nacional de Economistas
Guadalajara, Jal., Mayo 1981



Lic. José René Avales Salinas*
M. en C. Carlos Olivares Leal**

EL FUTURO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

México se ha visto obligado, especialmente a partir de la década de los veinte, a adaptar y a acrecentar el aparato administrativo gubernamental, para transformarlo en promotor y garantía de la permanente elevación de los niveles de vida de la población en todos sus órdenes. Sin embargo, es-

te cumplimiento y desarrollo administrativo no se había producido en una forma sistemática y programada como lo es a partir de 1976 con la Reforma Administrativa del Gobierno Federal que inicia el Presidente de la República, Lic. José López Portillo, para conducir el cambio hacia una Admi-

nistración eficaz, eficiente, congruente y honesta.

* Alumno de la maestría en ciencias con especialidad en Administración Pública de la ESCA-IPN.

** Profesor-Investigador de la Sección de Graduados de la ESCA-IPN.

El crecimiento de la economía aunado al de la población, las nuevas necesidades y demandas de los habitantes del país, han exigido el establecimiento de nuevas estructuras y funciones administrativas a cargo del Estado. Este desorbitado crecimiento, reflejado en la desarticulación y ausencia de coordinación produjeron duplicación, superposición y aun contradicción de funciones, convirtiéndose en principales obstáculos al cumplimiento eficientemente de los programas y propósitos del gobierno.

En realidad gran parte de la imprecisión y dilución de funciones y responsabilidades en ciertas unidades de trabajo del quehacer público, se debió al grado de complejidad de la maquinaria gubernamental, propiciando con ello la ineficiencia, la ineficiencia, y, lo que es más grave aún, la deshonestidad.

Ante estos hechos, hace la preocupación del estado por enderezar y poner orden a la cosa pública. Este qué mejorar de la Administración Pública no sólo reside en el Estado, sino también en la ciudadanía, así como también en los pensadores políticos y administradores, para enfrentarse a la incapacidad de la maquinaria gubernamental para adaptarse y responder con prontitud y eficiencia a los objetivos políticos determinados por el gobierno ante cambios súbitos y profundos de todo tipo.

Sabemos bien que los cambios estructurales y funcionales de la Administración Pública no constituyen en sí mismos una novedad en el devenir del país.

Un vistazo a los esfuerzos de la

Reforma realizados a partir de 1821, refleja que éstos fueran casi siempre aislados, sin responder a un plan integral, ni se logró instrumentar de una manera completa y ordenada, tal vez por la falta de apoyo político y técnico para su eficaz instalación.

No nos aventuramos en afirmar que es hasta en las últimas décadas cuando se ha intentado llevar a cabo una Reforma Administrativa de mayores alcances y de fondo, de manera sistemática y programada.

Los primeros cien años de la Administración Pública Mexicana se caracterizan por convulsiones de orden político, económico y social. En esta etapa por definición de la forma de Gobierno que había de adoptar el nuevo país, aunado a la necesidad de establecer un orden en la organización de los mecanismos de la Administración Pública, se empieza a apoyar la idea de fortalecer el Poder Ejecutivo.

Al irse consolidando el nuevo Estado Nacional, aparecen al escenario poderosos caciques que influyen en las distintas regiones del país provocando frecuentes cambios de gobierno. Por esa razón los principales intentos de Reforma Administrativa durante este período se dirigieron a restablecer los más elementales instrumentos de gobierno como es, Hacienda, Ejército y Policía, y los Tribunales de Justicia.

Estas funciones de Ley y orden constituyeron durante casi 32 años las 4 Secretarías de Estado dependientes directas del Ejecutivo, 1853 año en que se instituye una quinta Secretaría la de Fomento, orientada a impulsar la

Agricultura, la Industria y el Comercio.

En la época liberal o "de la Reforma" ya se habla de la necesidad de una revolución administrativa que de no haber sido por la invasión de tropas extranjeras hubiera constituido sin duda el primer caso de Reforma Administrativa con un carácter integral y sistemático.

Durante la dictadura de Porfirio Díaz se realizan algunas Reformas Administrativas básicamente de carácter instrumental como la instalación del presupuesto anual ya contemplado en el programa de Juárez.

Al ser derrocado el dictador por las fuerzas populares se formuló una constitución que impuso nuevos objetivos de carácter económico y social al Estado mexicano y sentó las bases para convenir al Gobierno Federal en un instrumento encargado del mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población.

Para cumplir los nuevos objetivos del Estado, se hizo necesaria la creación de una nueva y más compleja Administración Pública. Así que se creó un nuevo tipo de orden dependiente del presidente: Los Departamentos Administrativos que se encargarían de la provisión de diversos apoyos, tales como las adquisiciones y los abastecimientos del Gobierno. Para 1946 el país contaba con 22 Dependencias entre Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. Cabe mencionar, que en el período del Presidente Cárdenas (1934-1940) se modificó hasta en cuatro veces la estructura Administrativa del Gobierno.

Una de las más importantes modificaciones fueron las realizadas por el Presidente López Mateos, en 1958, en relación a las funciones globales de programación, presupuesto y control de las actividades de la Administración Pública Federal, quedando divididos entre 3 Secretarías: La de la Presidencia, la de Hacienda y Crédito Público y la de Patrimonio Nacional.

Estas aportaciones y buenos deseos por mejorar la Administración Pública, dio pauta a la necesidad de facultar a una entidad para que agrupe las ideas y esfuerzos y estudie las Reformas Administrativas, que requiere el Sector Público en su conjunto. Así el 9 de abril de 1965 se crea la Comisión de Administración Pública (CAP), que vino a sentar las bases del actual proceso de reforma. Esta comisión fue presidida por el Lic. José López Portillo.

La CAP propuso en 1970 al Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Álvarez, las reformas que en principio deberían encaminarse hacia un cambio de actitudes en los funcionarios públicos.

Fue así como en una reunión magistral sobre Reforma Administrativa surgieron los acuerdos presidenciales del 28 de enero y 11 de marzo de 1971, que fijaron las bases operativas del actual programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal.

Es con el nuevo Gobierno del Presidente Lic. José López Portillo, cuando se efectúa una reestructuración a fondo de las dependencias directas del ejecutivo y se establecen las bases para la coordinación sectorial de las 900 enti-

dades paraestatales.

La base de estos cambios se encuentran en la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública que permitió incorporar las principales reglas para su funcionamiento y coordinación, las cuales se encontraban antes dispersas en un sinnúmero de ordenamientos, lo que hacía casi imposible su conocimiento y por tanto efectiva su aplicación y cumplimiento.

Antes de la presente Ley Orgánica, las entidades paraestatales se podían crear hasta por la simple decisión de los titulares de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, lo que condujo a un trastorno de las acciones públicas, provocando la falta de un adecuado control y vigilancia de las actividades.

Sin duda que la Administración Pública en México ha sido un producto de la experiencia de muchos años y de muchos hombres que la han legado a la posteridad. Estos avances logrados junto a la eficiencia de los instrumentos han sido válidos en el tiempo, y se han retomado para reevaluarlos y proyectarlos de acuerdo al momento que se vive y se propone la sociedad a construir en el porvenir.

Con base en estos hechos históricos la Administración actúa y establece un Programa de Reforma Administrativa que lo mueve 5 objetivos básicos con 5 etapas a desarrollar para lograrlos.

Los esfuerzos y los resultados por poner orden en la Administración Pública están a la vista. La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Reformada, es de alguna manera funda-

mento normativo que ha permitido simplificar las estructuras administrativas y precisar responsabilidades, eliminando la duplicación y la superposición de funciones que se habían acumulado a través de los años.

Una segunda acción consiste en ordenar las estructuras y funciones de los órganos directos del ejecutivo, a efecto de agrupar, bajo su coordinación las 900 entidades paraestatales existentes en 1977, cuya imprecisa ubicación anterior complicaba las tareas de coordinación y propiciaba la falta de control y seguimiento de las mismas.

Sin perder de vista los intereses de la economía nacional se liquidaron entidades paraestatales que habían cumplido ya con sus objetivos; y aún continúa el proceso de revisión.

En la fase intersectorial, se establecen los mecanismos y criterios para coordinar los esfuerzos de los distintos sectores entre sí, producto de ello se institucionaliza el Sistema Nacional de Evaluación, según acuerdo presidencial del 12 de octubre de 1977.

En abril de 1978 se inicia otra etapa que demanda una participación más activa de los servidores públicos para ofrecer un mejor servicio y atención al público. Esta fase abarca, entre otros aspectos, la simplificación de procedimientos vinculados con la atención al público; la orientación e información; quejas y sugerencias y la desconcentración administrativa.

Finalmente, la última etapa establece uno de los objetivos de primer orden dentro del programa de Reforma Administrativa: la ins-

talación de un Sistema de Administración y Desarrollo de Personal Público Federal. A través de este, se procura mejorar las condiciones laborales del trabajador y sus oportunidades de desarrollo.

Este instrumento agrupa diversos programas, como el Sistema Escalonario que busca establecer un método para calificar y evaluar los diversos factores que permitan ejercer el derecho de ascenso; la capacitación y desarrollo que propicia la superación individual y colectiva de los trabajadores.

Constituyendo la responsabilidad fundamental del gobierno federal la de servicio, se propone ante esta honorable mesa de trabajo, que el documento final de este IV Congreso nacional, contenga las siguientes proposiciones:

- 1.- Renovar y actualizar los métodos de trabajo a través del análisis y desarrollo de sistemas congruentes con los programas de acción específicos de cada sector y de cada dependencia del Gobierno Federal.
- 2.- Que se establezca un sistema de seguimiento tanto en la

Administración Pública centralizada como en la parastatal del Gobierno Federal, para darle mayor validez a la función de evaluación y de esta manera hacer preventiva la toma de decisiones para incrementar la productividad en todos los ámbitos.

- 3.- Para poder influir en el futuro del país debemos orientar nuestros esfuerzos hacia dos aspectos fundamentales: normar y programar. Entendiéndose la primera como el establecimiento de metodología que regulen la conducta de los recursos humanos y sistemas de trabajo; en tanto que la segunda, referida a la aplicación de técnicas económicas para aprovechar más racionalmente los recursos que son escasos en nuestro País.
- 4.- Que se promueva el conocimiento de la Reforma Administrativa en todos los niveles de la Administración Pública Federal, con el propósito de que se conozcan claridad y precisión los objetivos que persigue para que el sector público trabaje conscientemente hacia su consecución, de otra manera si no se concientiza a los niveles de mando altos, intermedios y bajos, no fructificará con los resultados y premura deseables.

- 5.- Crear los mecanismos necesarios para mantener actualizado una Profesiograma con la descripción de los puestos, producto del seguimiento y del análisis, desde el más bajo hasta el más alto nivel, para que se precise con toda claridad las responsabilidades y funciones de cada uno de ellos y sea al mismo tiempo la base para que se determinen los procedimientos de trabajo más adecuados, la formulación de los programas de selección y desarrollo de personal y la evación de las funciones de los puestos, para un mejor funcionamiento de la Reforma Administrativa.
- 6.- Que las Administraciones posteriores continúen con el apoyo a la Reforma Administrativa, porque de esa manera las estructuras de la Administración Pública se irían adecuando a las necesidades de proyecto nacional del modelo de país que queremos ser.
- 7.- Preparar a la Administración Pública para que el Estado esté en condiciones de ir absorbiendo aquellos campos de la actividad económica, que el sector privado por no considerarlos rentables, requieran de la intervención económica y administrativa del Estado.

