

# REFLEXIONES SOBRE EL PROPOSITO Y EL METODO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Por IGNACIO PICHARDO PAGAZA

ESTE TRABAJO se propone demostrar que la orientación básica de la reforma administrativa debería ser la obtención de un aumento general en la productividad de todo el sector público federal más bien que intentar modificaciones a la estructura del aparato administrativo, pues el existente se ha formado de acuerdo a las necesidades del desarrollo económico del país, a partir de la consolidación de la Revolución mexicana. La reforma administrativa en México debe revestir características distintas a las que distinguen las de los países en vías de desarrollo; habría de semejarse más a los programas de reorganización que para medir y elevar la eficiencia en el uso de los recursos han puesto en vigor algunos países industrializados. Se intenta definir los problemas administrativos que a juicio del autor son más graves y que exigen solución urgente. Ellos son: las cuestiones de la administración del personal, la necesidad de mejorar la coordinación general en toda la maquinaria del gobierno y la organización del trabajo.

## EL ATRASO RELATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ES INOBJETABLE LA AFIRMACIÓN generalmente aceptada de que los procedimientos y métodos de la administración pública mexicana son obsoletos y no están a tono con el avance de la técnica en otros campos de actividad. Sin embargo, conviene precisar los alcances de esa proposición a fin de poder establecer, de manera general, los objetivos más am-

plios que podría proponerse una reforma a la administración pública de México.

Si se estudia la estructura de la administración pública federal tal como operaba en los primeros años del presente siglo —después de las importantes reformas introducidas entre los años de 1890 y 1896 por el gobierno del general Díaz— podrá notarse que no hay diferencias sustanciales con el aparato administrativo que funciona actualmente en México: algunas supresiones y agregados; estos últimos, generalmente, con la tendencia a crear dos secretarías de Estado donde antes sólo existía una (cuadro 1).

En realidad, como puede apreciarse en el cuadro citado, hoy en día operan sólo cinco secretarías de Estado que no tienen antecedentes inmediatos en la organización del aparato gubernamental de la época porfirista: las de Recursos Hidráulicos, del Trabajo y Previsión Social, del Patrimonio Nacional, de Agricultura y Ganadería y de la Presidencia de la República. Cabe agregar, también, en este primer nivel jerárquico del Ejecutivo Federal, a los departamentos de Estado de Asuntos Agrarios y Colonización, y de Turismo, de los que tampoco existen antecedentes en los gobiernos prerrevolucionarios.

La observación anterior hace pensar que la administración pública central (se le podría llamar así para distinguirla del sector paraestatal) ha sido la única entre las es-

TRES MOMENTOS EN LA EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL<sup>1</sup>

1891-1896	1917-1921	1958-1966 <sup>2</sup>
Gobierno del Distrito Federal	Gobierno del Distrito Federal	Departamento del Distrito Federal
Secretaría de Gobernación	Secretaría de Gobernación	Secretaría de Gobernación
Secretaría de Relaciones Exteriores	Secretaría de Relaciones Exteriores	Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de Hacienda Pública y Comercio	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de Guerra y Marina	Secretaría de Guerra y Marina	Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría del Consejo Superior de Salubridad	Departamento de Salubridad Pública	Secretaría de Marina
Secretaría de Justicia e Instrucción Pública	Secretaría de Educación Pública	Secretaría de Salubridad y Asistencia
Secretaría de Fomento	Secretaría de Fomento	Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas	Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas	Secretaría de Industria y Comercio
		Secretaría de Comunicaciones y Transportes
		Secretaría de Obras Públicas
		Secretaría de Recursos Hidráulicos
		Secretaría de Agricultura y Ganadería
		Secretaría del Trabajo y Previsión Social
		Secretaría del Patrimonio Nacional
		Secretaría de la Presidencia de la República

<sup>1</sup> No incluye el subsector paraestatal, integrado por organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

<sup>2</sup> Además del Departamento del Distrito Federal, en el primer nivel jerárquico del Poder Ejecutivo operan los de Turismo y Asuntos Agrarios y Colonización.

estructuras jurídicas vigentes a principios del siglo que no sufrió transformaciones de fondo al consolidarse la Revolución mexicana.

El hecho de que el número y la composición de los organismos que integran el núcleo central del Poder Ejecutivo Federal haya variado muy poco en los últimos 50 años no sería, por sí mismo, un índice de atraso de la administración pública si no fuera por la grave circunstancia de que los métodos y procedimientos administrativos empleados se han desarrollado a un ritmo considerablemente más lento que los avances técnicos en otros campos de actividad económica. Los procedimientos y sistemas obsoletos y la dificultad para que las funciones de la administración pública central se adapten a las exigencias de un rápido crecimiento económico y social, son responsables de la baja eficiencia y productividad con la que evidentemente opera el aparato gubernamental. La tesis central de este trabajo es que el atraso relativo de la administración pública tiene su origen, no tanto en una inadecuada estructura general de la administración pública, sino en el uso de procedimientos y sistemas atrasados, a todos los niveles del aparato gubernamental. La consecuencia inmediata de este estado de cosas es, para decirlo nuevamente, la baja productividad resultante.

Una prueba de que el meollo del problema administrativo no es la existencia de una estructura general inadecuada, sino la operación ineficiente de los organismos existentes, se encuentra en los desarrollos experimentados por el sector paraestatal. Este sector ha jugado un papel decisivo en la creación de la infraestructura económica del país, lo que pone de relieve la capacidad del sector público para ejecutar programas y proyectos de gran complejidad técnica. La importancia del subsector paraestatal —integrado

por organismos descentralizados y empresas de participación estatal— dentro del sector público federal, puede medirse por las cifras presupuestales que indican la proporción del ingreso total y del gasto total que corresponde a ese subsector. Infortunadamente sólo existen datos para el año de 1965, en el que por primera vez algunos organismos descentralizados y empresas de participación estatal integraron su presupuesto al del Gobierno Federal.<sup>1</sup> El total de ingresos de la Federación ascendió en ese año a 64 282 millones de pesos, de los cuales 35 780 o sea el 55.7% correspondió a ingresos directos del Gobierno Federal y 28 501, equivalentes al 44.3% fueron ingresos de los organismos y empresas. Por otra parte, el gasto efectivamente ejercido en ese mismo año fue de 64 019 millones de pesos de los cuales 36 715 o sea 57.4% correspondió al gasto directo del Gobierno Federal y 27 303.9 equivalente al 42.6% a los organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal.<sup>2</sup> Sin embargo, el cómputo de los gastos de los organismos descentralizados incluidos en

<sup>1</sup> Esta disposición se aplica a los siguientes organismos descentralizados y empresas: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Caminos y Puentes Federales de Ingreso y Servicios Conexos, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A., Industrial Eléctrica Mexicana, S. A. de C. V., Nueva Compañía Eléctrica Chapala, S. A., Compañía Eléctrica Morelia, S. A., Compañía Eléctrica Manzanillo, S. A., Compañía Eléctrica Guzmán, S. A., Compañía Hidroeléctrica Occidental, S. A., Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C. V., Ferrocarril Chihuahua-Pacífico, S. A., Ferrocarriles Unidos de Yucatán, S. A., Aeronaves de México, S. A., y Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

<sup>2</sup> Dictamen de la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, relativo a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal por el ejercicio fiscal 1965, Noviembre de 1966.

la cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno Federal comprende sólo 21 organismos de un total de 417 (aunque esos 21 organismos deben representar más de dos terceras partes del gasto total del subsector). Si se incluyera el gasto de todos los organismos y empresas del Estado la proporción se invertiría a favor de estos organismos. Un dato adicional que tiende a confirmar la anterior aseveración se encuentra en la Ley de Ingresos de la Federación para... 1966. En ella se prevén ingresos totales por un monto de 49 235 millones de pesos (no incluye la colocación de empréstitos) de los que 42.7% son los ingresos presupuestales directos del Gobierno Federal y 57.3% los de los organismos descentralizados.

Es posible afirmar, sin lugar a dudas, que los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, constituyen las instituciones más dinámicas dentro del panorama completo del sector público federal y estatal de México. Una proposición generalmente aceptada es la que atribuye a las políticas y programas de inversión del sector

público federal, la obtención de un ritmo satisfactorio de desarrollo económico, en las últimas décadas; no hay duda que los instrumentos ejecutores de tales políticas y programas han sido, en un grado considerable, los organismos descentralizados y empresas del Estado. Ahora bien, los organismos descentralizados y empresas propiedad del Estado son, desde el punto de vista de la doctrina y de la práctica de la administración pública mexicana, una aportación reciente (cuadro 2). Resulta claro, entonces, que la comparación de la administración pública central de principios de siglo con la actual, sin tomar en cuenta al sector paraestatal, es incompleta y puede dar origen a conclusiones equivocadas.

#### EL OBJETIVO GENERAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

EN ESTAS CONDICIONES puede afirmarse que la estructura general del sector público federal —incluyendo el núcleo administrativo central y los organismos y empresas del Es-

CUADRO 2

#### EVOLUCION DEL SECTOR PARAESTATAL DE MEXICO

*Principales organismos descentralizados, empresas de participación estatal, y comisiones, institutos y juntas dependientes del Gobierno Federal*<sup>1</sup>

1920/1940	1941/1950	1951/1960	1961/1966
Petróleos Mexicanos	Guanos y Fertilizantes de México	Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A.	Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A.
Talleres Gráficos de la Nación	Industria Nacional Químico Farmacéutica, S. A. de C. V. y de P. E.	Diésel Nacional, S. A.	Caminos y Puentes Federales de Ingreso y Servicios Conexos
Ferrocarril de Sonora-Baja California	Altos Hornos de México, S. A.	Fábricas de Papel Tuxtepec, S.A. de C. V.	Aeropuertos y Servicios Auxiliares
Ferrocarril del Sureste	Ayotla Textil, S. A.	Industrial de Abastos, S. A. de C. V.	Banco Nacional Agropecuario
Aeronaves de México, S. A.	Maíz Industrializado, S. A.	Siderúrgica Nacional, S. A.	Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas
Productora e Importadora de Papel, S. A. de C. V.	Comisión Federal de Electricidad	Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S. A.	Instituto Nacional de Protección a la Infancia
Banco de México, S. A.	Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S. A. de C. V.	Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C. V.	Compañía Operadora de Teatros
Nacional Financiera, S. A.	Banco Nacional del Ejército y la Armada, S. A. de C. V.	Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A.	Comisiones Forestales (en 18 Estados de la República)
Almacenes Nacionales de Depósito, S. A.	Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A.	Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A. de C. V.	Comité para el Desarrollo Económico de la Península de Baja California
Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A.	Nacional Distribuidora y Reguladora <sup>2</sup>	Consorcio del Seguro Agrícola Integral y Ganadero, S. A.	Programa Nacional Fronterizo
Junta Directiva de Puertos Libres Mexicanos	Compañía Importadora y Exportadora, S. A. (CEIMSA) <sup>2</sup>	Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S. A.	
Ferrocarriles Nacionales de México	Instituto Mexicano del Seguro Social	ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado)	
	Comisión Lerma-Chapala-Santiago	Instituto Mexicano del Café	
	Juntas Federales de Agua Potable	Instituto Nacional de la Vivienda	
	Juntas Federales de Mejoras Materiales	Instituto Politécnico Nacional	
		Comisión del Papaloapan	
		Comisión del Río Balsas	
		Comisión del Río Fuerte	
		Comisión del Río Grijalva	
		Juntas Locales de Caminos	

<sup>1</sup> La clasificación se ha hecho con base en la fecha en que por primera vez los organismos se incorporaron al patrimonio general del Estado y no de acuerdo con la última ley vigente que rige sus operaciones. De un total de 417 organismos de distinta naturaleza incluidos en el Directorio, se seleccionaron los 60 más importantes.

<sup>2</sup> Disuelto.

FUENTE: Secretaría del Patrimonio Nacional, *Directorio General de Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Establecimientos Públicos, Comisiones, Juntas e Institutos Dependientes del Gobierno Federal*. México, septiembre, 1964.

tado— han cumplido satisfactoriamente su tarea de impulsores del desarrollo económico y social de México. Un ejemplo sencillo puede ilustrar mejor lo que se quiere decir aquí. Muchos países en vías de desarrollo han tropezado con dificultades para mantener una tasa elevada de crecimiento económico, por carecer de adecuados mecanismos financieros de promoción para el desarrollo, mediante los cuales se captan recursos internos y externos y se canalizan hacia programas con una alta prioridad en términos de desarrollo. En México, la Nacional Financiera, S. A., ha llevado al cabo esa tarea con todo éxito; la institución ha sido objeto de estudios cuidadosos por la OCED —organización que agrupa a los países industrializados— y propuesta como modelo de banco de desarrollo para otros países.<sup>3</sup>

El problema general del sector público de México no es, entonces, uno de estructura inadecuada o incompleta; más bien se trata de la necesidad de elevar la eficiencia y la productividad del funcionamiento, a todos los niveles, del aparato institucional existente. En este sentido es plenamente correcto hablar de una reforma administrativa de fondo, es decir, que afecte todas las operaciones del sector público y que busque elevar la eficiencia general del aparato gubernamental. Los diversos diagnósticos formulados sobre la problemática de la administración pública de México apuntan en la dirección arriba indicada.<sup>4</sup>

#### EXPERIENCIAS RECIENTES EN PAÍSES DESARROLLADOS

MÉXICO HA ALCANZADO un grado de desarrollo económico y social que exige modificaciones administrativas de naturaleza distinta de aquellas que son necesarias a los países de menor desarrollo relativo. No es el caso de crear una maquinaria administrativa para el desarrollo, pues, como se dijo, esto es lo que se ha conseguido en los años posteriores a la consolidación de la Revolución mexicana con el rápido desenvolvimiento del sector de organismos descentralizados y empresas de propiedad estatal. Se trata, para señalarlo una vez más, de elevar al máximo posible el aprovechamiento de los recursos técnicos, financieros y humanos de que dispone el sector público. Es sintomático el hecho de que en el momento presente, algunos países industrializados han emprendido estudios y reformas administrativas que tienen la finalidad general de elevar la productividad de sus respectivos aparatos gubernamentales.

#### EL PROGRAMA SOBRE PRODUCTIVIDAD DEL GOBIERNO NORTEAMERICANO

EL AUMENTO CONSIDERABLE del gasto público de Estados Unidos, motivado por su intervención en la guerra de Vietnam y por los programas de bienestar social del gobierno del presidente Johnson, ha hecho surgir una aguda preocupación entre los altos funcionarios del gobierno de ese país por el problema de la relativamente baja productividad del sector gubernamental, tanto por lo que ve a los recursos destinados a diversos programas, como por lo que hace a las operaciones del aparato administrativo. El señor Elmer B. Staats, subdirector de la importante Oficina del Presupuesto, después de señalar que “el nuevo interés del go-

<sup>3</sup> Angus Maddison (investigador del Centro de Desarrollo de la OCED): “Foreign Skills and Technical Assistance in Economic Development”. *The OECD Observer*, N° 22, junio de 1966.

<sup>4</sup> Véanse, por ejemplo, las opiniones de diversos expertos y capitanes de industria publicadas por el señor Alardo Prats, en *El Sol de México* de noviembre 6 al 15 de 1966.

bierno en la medición de la productividad es parte del clima de innovación administrativa que el gobierno del presidente Johnson se ha propuesto” escribe:

El mejoramiento de la productividad merece particular atención porque permite abatir los costos sin necesidad de reducir las metas de los programas. Se espera que las dependencias y organismos sigan haciendo frente a la creciente carga de trabajo mediante expedientes distintos al de la contratación de ejércitos de empleados. Esto significa que se hará énfasis en la reorganización administrativa, la simplificación del trabajo, la eliminación de sucesivos niveles de revisión, el automatismo, y otros métodos de mejoramiento de la administración. Más que antes se hará hincapié en la planeación a largo plazo y las estimaciones de costos. Ello significa, asimismo, que existe la disposición para invertir en la investigación sobre innovaciones y mejoramientos en el proceso administrativo, para conseguir progresos sustanciales en la administración —innovaciones en las técnicas para el establecimiento de objetivos y la evaluación de los resultados— del mismo modo que en el campo científico y tecnológico se ha logrado el rompimiento de barreras. La medición de la productividad es sólo uno de los instrumentos que existen en este nuevo arsenal de la guerra contra el desperdicio... quiero aclarar que la medición de la productividad es un instrumento positivo, no negativo. No existe la intención de emplearlo como una forma de apresurar implacablemente el ritmo de trabajo, como una forma de imponer la tiranía de la regla de cálculo sobre los empleados. Una mejor productividad es un indicio del progreso alcanzado en la organización de los recursos y los esfuerzos, y, en ese sentido solamente, es un auxiliar útil para los altos funcionarios. Utilizado junto con otras técnicas para mejorar la administración, puede contribuir enormemente al progreso general de la administración pública. Ésa es la meta que nos hemos propuesto.<sup>5</sup>

En otra parte de ese mismo trabajo, el profesor Staats se preocupa por aclarar que la medición de la productividad no debe confundirse con la medición del trabajo. La intención de quienes han propuesto el programa para elevar la eficiencia del Poder Ejecutivo de Estados Unidos es intentar la medición de los cambios en la productividad de todos los recursos de organización y no sólo la de los humanos.

La inspiración original de ese programa surgió en el Departamento de Defensa. Las modernas técnicas administrativas empleadas por el Departamento mencionado han sido estudiadas cuidadosamente no sólo por otras dependencias gubernamentales sino por las grandes empresas privadas. En un estudio publicado recientemente por la *Harvard Business Review*, se exploran las experiencias del Departamento de Defensa y, como una lección derivada de las mismas, se proponen seis medidas de carácter general que pueden contribuir eficazmente a elevar la productividad de las organizaciones. Esas medidas son:

a) La responsabilidad fundamental de los altos funcionarios de cualquier organismo es la asignación correcta de

<sup>5</sup> Elmer B. Staats: “Productivity Measurement in the Federal Government”. *The Journal of Industrial Engineering*, Volumen XVII, N° 3, 1965.

recursos limitados entre diversos programas elegidos previamente.

b) Los administradores deben integrar los presupuestos anuales en el marco de la planeación a largo plazo, conforme a un programa también anual.

c) Los administradores deben aplicar procedimientos de investigación de operaciones y principios de análisis de sistemas con base en técnicas matemáticas, a los problemas complejos de política y estrategia.

d) La planeación y el análisis sistemáticos de programas puede mejorarse siguiendo una secuencia lógica rigurosa.

e) Para la planeación, la ejecución y el control de proyectos complicados deben usarse diagramas lógicos de secuencia de tareas (método del camino crítico, técnicas de evaluación y revisión de programas, etc.).

f) En organizaciones muy grandes los "centros de decisión" son instrumentos útiles para elevar la eficiencia en las tareas de revisión y aprobación de programas.<sup>6</sup>

La metodología propuesta para la actual reorganización administrativa del Gobierno norteamericano, contrasta con la utilizada unos años antes por la Comisión para la Organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno (mejor conocida con el nombre de Comisión Hoover). El método seguido por la mencionada Comisión consistió en el tradicional procedimiento del análisis de funciones. Ese enfoque de la reforma administrativa fue hasta cierto punto limitado, pues no atendía al problema fundamental de la medición cuantitativa de la productividad. Esa omisión no impidió que los trabajos de la Comisión Hoover culminaran en una larga serie de recomendaciones, muchas de las cuales fueron aceptadas y puestas en ejecución de inmediato. La naturaleza de los términos de referencia bajo los que operaba la Comisión fue uno de los factores determinantes del método empleado; otro, desde luego, el escaso desarrollo de las técnicas cuantitativas de administración. Los términos de referencia eran:

- a) Estudiar la forma de limitar los gastos a la más baja cantidad posible sin que se afecte la operación eficiente de los servicios, actividades y funciones esenciales.
- b) Eliminar la duplicación y la yuxtaposición de los servicios, actividades y funciones.
- c) Lograr la consolidación de servicios, actividades y funciones similares.

<sup>6</sup> Donald J. Smalter y Rudy L. Ruggles, Jr.: "Six Business Lessons from the Pentagon". *Harvard Business Review*, marzo-abril, 1966.

d) Abolir servicios, actividades, y funciones no necesarias para la conducción eficiente de la administración.

e) Definir y limitar las funciones, los servicios y las actividades ejecutivas.

Para llevar adelante el análisis funcional y la reorganización, la Comisión Hoover siguió un enfoque institucional, estudiando dependencia por dependencia. Cuando algún grupo de actividades —a la que el gobierno concedía especial importancia— estaban distribuidas entre varias dependencias, la Comisión se apartaba del enfoque institucional para analizar horizontalmente esas actividades dispersas, método que podría denominarse sectorial. De este modo se estudiaron ocho dependencias, tratando sus problemas de manera independiente, y quince sectores o grupos de actividad. El procedimiento seguido consistió en hacer, primero, una descripción minuciosa de la estructura de la organización existente; segundo, evaluar críticamente esa estructura; tercero, proponer recomendaciones para mejorar la organización; y, cuarto, presentar un "organigrama" de cómo debería establecerse la nueva estructura.<sup>7</sup>

#### EL CASO DEL SERVICIO CIVIL BRITÁNICO

EL GOBIERNO DE GRAN BRETAÑA ha concedido siempre una particular importancia a las cuestiones administrativas y de personal. Esta preocupación ha sido la razón del prestigio bien ganado del Servicio Civil británico. Las primeras reformas administrativas de importancia en ese país, datan de mediados del siglo pasado. En el año de 1854, con base en las recomendaciones de un famoso informe conocido con el nombre de Trevelyan-Northcote, se creó el servicio civil permanente de altos funcionarios. Tal sistema permitió impedir que los frecuentes cambios políticos se reflejaran en movimientos del personal de la administración pública. También de aquella reforma data el establecimiento de un sistema uniforme para la asignación y pago de salarios y emolumentos. Finalmente, la reforma de 1854 estableció la Comisión del Servicio Civil —institución que habría de tener el más grande impacto en la evolución posterior de la administración pública británica— cuyo objetivo fue y sigue siendo llevar a cabo, centralizadamente, la selección técnica de empleados y funcionarios para todas las oficinas gubernamentales.<sup>8</sup>

Entre los años de 1914 y 1918 se creó un Comité de Reorganización cuya aportación más señalada fue la creación de tres grandes categorías o "clases generales" de servidores públicos, ligadas estrechamente a los niveles educativos del país: la categoría de empleados, a la que no puede ingresarse sin haber terminado la educación elemental; la de ejecutivos, que está abierta a los graduados del liceo o la secundaria; y, la de funcionarios o administradores. Esta última categoría, formada por universitarios de alto nivel académico, ha llegado a constituir una élite técnica, de gran competencia y capacidad.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> "The Hoover Commission Report": *U. S. Commission on Organization of the Executive Branch of the Government*. McGraw-Hill Book Company, Inc. Nueva York.

<sup>8</sup> C. H. Sisson: *The Spirit of British Administration*. Faber and Faber Limiter, Ltd., Londres 1959 (capítulo II).

<sup>9</sup> Mackenzie and Grove: *Central Administration in Britain*. Lomans, Londres, 1961 (capítulo VI).

Entre las diversas medidas de reorganización que se adoptaron al término de la guerra, destaca la creación de nuevas categorías de empleados públicos. Se establecieron tres grupos adicionales que son: los profesionistas, los especialistas y los científicos. En años recientes estas categorías han ganado en importancia dentro de la estructura general del Servicio Civil británico.

La atención constante a los problemas administrativos ha quedado de manifiesto una vez más: Recientemente se creó una nueva comisión para el análisis de problemas administrativos, llamada Comité Fulton (aún no ha presentado su informe final). La idea básica que inspira el trabajo de la Comisión es el problema de la baja eficiencia de la maquinaria gubernamental. La tónica general de las preocupaciones de la Comisión puede descubrirse en los comentarios de un experto que sigue de cerca los trabajos:

Aparte de los impuestos, lo que más critican los hombres de negocios es la ineficiencia paralizante de la administración gubernamental. "Se maneja con criterio de oficina de gobierno", es la descripción común de las empresas que son notoriamente poco dinámicas, en las cuales los ascensos parecen depender de la edad y de la antigüedad y donde los procedimientos para tomar decisiones son lentos.

Sin embargo, tanto el gobierno como la industria llevan a cabo la misma actividad —administración— y no hay razón para que exista un abismo entre ambos. Es cierto que el Servicio Civil no tiene como función obtener utilidades, pero, como ha dicho el Dr. A. Earle, director de la London Business School, en otros aspectos —determinación de objetivos, obtención y análisis de información, formulación de decisiones y ejecución de las mismas a través de otras personas— las dos esferas son muy similares. Aún más, muchas dependencias gubernamentales necesitan usar modernas técnicas de administración —investigación de operaciones, estudios del comportamiento y otras— tanto o más que la propia industria.<sup>10</sup>

#### EL MARCO GENERAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

LA LECCIÓN QUE PUEDE derivarse de las experiencias relatadas es que el problema administrativo de México debe enfrentarse con un enfoque y una metodología cuyo propósito sea no sólo el análisis funcional de la administración, sino aprovechar el notable desarrollo de las modernas técnicas administrativas para conseguir que la eficiencia general de los organismos del gobierno se eleve.

En uno de los más importantes señalamientos de su segundo Informe de gobierno, el Lic. Gustavo Díaz Ordaz fijó los lineamientos de la reforma a la administración pública que su gobierno se propone iniciar. A pesar de su necesaria generalidad, tales directrices no dejan lugar a dudas sobre la amplitud y los alcances de la reorganización que se prevé. Es posible afirmar, entonces, que el método y los propósitos sugeridos a lo largo de este trabajo, no rebasan los criterios señalados en el Informe. El Presidente dijo:

A los espectaculares avances logrados en muchos aspectos, no corresponde un proporcional progreso de la ya muy compleja y extensa maquinaria administrativa, acorde con los grandes adelantos por la moderna técnica de la administración. No puede negarse que las entidades oficiales han podido conducir con éxito las tareas, pero es evidente también que la organización resulta obsoleta y viejos y gastados sus sistemas.

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 al 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 otras naciones que han emprendido trabajos similares. Requiere del concurso de todos, tanto de los particulares como de los servidores públicos.<sup>11</sup>

Una reforma administrativa de la magnitud prevista en los lineamientos presidenciales transcritos da origen a la necesidad de jerarquizar los grandes grupos de problemas a estudiar, con el objeto de establecer un marco de referencia al ulterior diagnóstico detallado.

En primer lugar se ocurre preguntar quién va a llevar a cabo la reforma administrativa. Es obvio que en una reforma como la que se entrevé, la participación de todos los organismos del sector público federal (a todos los niveles y en cada una de las etapas del cambio) es esencial. De esto no hay duda. Empero, aludimos aquí al organismo rector o inspirador de la reforma; la entidad que debe señalar las orientaciones generales a las que el resto del sector público habrá de ajustarse. Aparentemente, no parece haber inconveniente técnico de importancia para que una Secretaría de Estado se hiciese cargo de esta tarea directora. Sin embargo, resulta difícil concebir una secretaría en el papel de juez y parte. No parecería conveniente pedir a una secretaría la evaluación fría y crítica de la eficiencia y utilidad de sus propias funciones, dentro del esquema general de la administración. Por otra parte, aun dando por supuesta la buena disposición de las otras dependencias del Estado, necesariamente se generaría cierta resistencia a poner en ejecución cambios básicos emanados de una entidad jerárquicamente al mismo nivel; y, desde luego, los acuerdos de esa dependencia no se aceptarían con el mismo entusiasmo que si se hubiese participado, en un plan de igualdad, en su formulación. De allí que lo más conveniente pueda ser, tal vez, la creación de un organismo independiente, *ad hoc*, integrado por expertos de la más alta calificación técnica y con amplia experiencia administrativa, que colectivamente sean responsables directos ante el titular del Poder Ejecutivo y nombrados por él. Ello garantizaría la independencia de puntos de vista, el prestigio técnico y el necesario respaldo político. Un organismo que formara parte integral de alguna dependencia en lo particular, aun cuando fuese de carácter colegiado, correría el riesgo de

<sup>10</sup> Geoffrey Owen: "Why isn't the civil service more like industry". *The Financial Times*, Londres, noviembre 10 de 1966.

<sup>11</sup> "Segundo Informe de Gobierno al H. Congreso de la Unión". *Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., México, septiembre de 1966, p. 649.

er obstaculizada su labor por problemas de jerarquía y de competencia.

El control y evaluación del progreso de la reforma probablemente debería recaer en una Secretaría de Estado, tal vez la de la Presidencia de la República.

Otra cuestión fundamental es meditar sobre la tarea que toca desempeñar a aquellos sobre quienes eventualmente recaiga la responsabilidad de iniciar la reforma administrativa. Es indispensable evitar la tentación de lanzarse a la elaboración, y más aún a la ejecución, de programas concretos de reorganización, antes de concluir la labor fundamental, que no es otra que señalar el sentido de la reforma administrativa, su orientación básica, sus alcances, en una palabra, la filosofía del cambio.

Un buen punto de partida para iniciar las reflexiones en torno a este problema consiste en contestar a la pregunta siguiente: ¿Qué tipo de aparato administrativo necesitará México en los próximos 15 ó 20 años? ¿Qué características debe tener la estructura administrativa de un país que para el año de 1980 tendrá, según las estimaciones más confiables, 73 millones de habitantes, y una economía altamente diversificada?

### TRES PROBLEMAS BÁSICOS

#### *Administración del personal*

UN PRIMER GRUPO de ideas rectoras de la reforma tendrán que estar relacionadas, probablemente, con la mejor integración del personal de funcionarios y empleados al servicio del Estado. La reforma debe crear las condiciones adecuadas para garantizar que, en el futuro, el mejor talento técnico y profesional disponible en el país se sentirá atraído hacia una carrera dentro de la administración. Semejante propósito no debe conseguirse mediante niveles de remuneración que creen distinciones injustificadas o peor aún, que sean germen de una tecnocracia prepotente.

Los reformadores necesitarán implantar medidas que tiendan a crear un ambiente que permita desarrollar al máximo la iniciativa de los individuos; que contrapongan, frente al principio tradicional de la administración unipersonal y centralizada, el del trabajo en equipo y la delegación de autoridad y responsabilidades; que establezcan un clima de trabajo estimulante y competitivo; que, en fin, transformen la administración pública en una entidad capaz de conferir el más alto prestigio a quienes trabajen para ella y en consecuencia, atraiga y retenga a los mejores.

Por otra parte, es indispensable sentar las bases para crear un servicio permanente de funcionarios públicos, tanto con el objeto de evitar que los cambios de gobierno echen por la borda experiencia y conocimientos acumulados, como para conseguir que aquellos encuentren en la carrera administrativa atractivos suficientes que los inciten a brindar sus mejores esfuerzos desinteresada y seguramente. Asimismo, la reforma de la administración del personal debe establecer criterios generales, de aplicación en todo el aparato administrativo federal, en materia de reclutamiento y selección de personal. El establecimiento de un organismo central de selección del personal —libre de posibles influencias políticas— es indispensable para elevar la calificación de los cuadros de funcionarios y empleados. No se puede seguir con una contratación caótica, que no siempre tiene en cuenta factores objetivos para la elección y sin un control central, que discierna las consecuencias de una

elevada tasa de aumento en la contratación de empleados públicos.

En esta área de integración del personal ocuparía un lugar de primera importancia la necesidad de crear una clasificación sistemática de las diversas categorías de empleados y funcionarios —válida en toda la administración central— que haga posible la aplicación uniforme de políticas y técnicas de administración de personal.

Huelga decir que estas medidas deben tener correspondencia en el Presupuesto General de Egresos, que hoy en día, como es sabido, está muy lejos de reflejar lo que efectivamente ocurre en esta materia.

#### *La coordinación general*

EN EL ÁREA DE LA organización administrativa los mayores esfuerzos deben dirigirse a resolver el problema de la coordinación; especialmente si se lleva adelante el propósito declarado de poner en ejecución un plan de desarrollo económico a mediano plazo. El grupo de expertos que tenga a su cargo la concepción general del programa de reforma, no debería pasar por alto un enfoque global del problema de la coordinación, que contemple el aparato del Poder Ejecutivo en conjunto. Al más alto nivel, es decir al nivel de los titulares de las secretarías y departamentos de Estado, la ausencia de la práctica de reuniones de gabinete, tiene como resultado depositar íntegramente la pesada carga de la coordinación de las políticas gubernamentales en el titular del Poder Ejecutivo. A ello se agrega la tarea agobiante que representa mantener responsabilidad directa de un gran número de organismos públicos, en adición a las propias secretarías y departamentos de Estado. Nada parecería impedir, dentro de la actual organización institucional del Poder Ejecutivo, que se estableciera la práctica de acuerdos colectivos —manteniendo el principio de responsabilidad individual— que serían un eficaz instrumento de coordinación, allí donde ésta es más compleja y, a la vez, necesaria, es decir, en el ámbito de las políticas generales de gobierno.

En el nivel intermedio, parecería muy conveniente seguir explorando la utilidad de prácticas tales como las llamadas comisiones intersecretariales.

#### *Organización del trabajo*

EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN del trabajo, la reforma tal vez debería proponerse conseguir un cambio de actitud, en todas las entidades del sistema, respecto de la adaptación y uso de las modernas técnicas de administración y organización. En efecto, los organismos gubernamentales no sólo no deben ir a la zaga del sector privado en la aplicación de técnicas modernas —destinadas a elevar la productividad del trabajo y simplificar sistemas y procedimientos y racionalizar las decisiones— sino que han de actuar como pioneros en este campo, impulsando el uso de métodos avanzados, propiciando la investigación para la adaptación de esas herramientas y difundiendo sus experiencias a los restantes sectores de la economía. Hoy en día, parece que las prácticas administrativas dentro del sector público —salvo excepciones notables— llevan un retraso considerable en relación con los sistemas de los que ya se dispone. La contribución verdaderamente útil del grupo de expertos, a este respecto, sería no tanto formar unidades técnicas a las que se les encomiende el problema sino más bien, como se dijo, crear el ánimo y disposición favorables a la idea de que los cambios de sistemas y procedimientos, y el uso de técnicas modernas es indispensable.