

**PRESENCIA
DEL LIC.
ALEJANDRO
CARRILLO
CASTRO EN
LA SECCION DE
GRADUADOS DE LA**



E.S.C.A.

Por el Lic. Benjamín A. Frías E. MCA*

Durante la segunda quincena del mes de noviembre de 1979 tuvo lugar una conferencia sobre "LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO", sustentada por el Licenciado ALEJANDRO CARRILLO CASTRO, Coordinador General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República y Presidente del Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo. (CLAD).

El citado evento, fue organizado por el Consejo Directivo de la Asociación Interdisciplinaria de Administración pública (Organismo que agrupa a los participantes de la Maestría en Administración Pública) que preside el C.P. Jaime Higuera González y patrocinado por la Sección de Graduados de la Escuela Superior de Comercio y Administración del I.P.N.

La presencia del Lic. Carrillo Castro en la E.S.C.A. fue de una gran importancia. Por una parte, la temática tratada tiene que ver con un problema fundamental no tan solo de México; sino también de todos los países en vías de desarrollo, fundamentalmente de América Latina y por otra, porque se trata de un hombre altamente preocupado por lograr elevar la capacidad operativa de la Administración que conlleve al cumplimiento de los objetivos generales del Estado mexicano; asimismo, es poseedor además, de sólidos conocimientos en la materia.

*Prof. Adjunto y aspirante a Dr.

El planteamiento del marco de referencia resultó muy ameno y se aprovechó hasta donde fue posible el tiempo en intercambiar preguntas y respuestas.

En su intervención puntualizó que "lo más importante para la transformación gubernamental, es que quienes están ocupados transitoria y accidentalmente de la responsabilidad de proveer este esfuerzo que definitivamente es permanente y debe serlo a nivel social y de conjunto, deben asesorar concienzudamente a quienes tienen la delicada obligación de tomar decisiones administrativas a nivel nacional."

Más adelante enfatiza que conocer los problemas de la Administración Pública, no puede ser objeto de análisis tan solo por los "especialistas de la administración pública", puesto que la administración pública como actividad política requiere y reclama de la participación cotidiana de toda la ciudadanía, una con mayor responsabilidad que otra, pero fundamentalmente son acciones en donde cualquier mejora, cualquier difusión o cualquier defecto, nos viene a afectar directamente la vida cotidiana de todas las que vivimos en el conglomerado social.

Carrillo Castro concibe a la Reforma Administrativa "como un proceso permanente, que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado. Tanto de los que conjunturalmente resultan prioritarios como de los que son consustanciales a su propia existencia, bien sea competan a la administración pública en su conjunto, o a algunas de sus áreas principales de acción o de sus instituciones específicas."

En su tesis central, manifestó que el crecimiento explosivo de la población, la expansión y la diversificación de nuestra ecología y en general las nuevas necesidades de los habitantes del país, han exigido el establecimiento de nuevas estructuras y funciones administrativas a cargo del Estado.

Considerando cada uno en sí misma, podría decirse que, en lo general, cumplieron adecuadamente los propósitos para

los cuales fueron establecidos. Pero con el paso del tiempo, su desarticulación y ausencia de coordinación generaron fenómenos de duplicación, superposición y aún contradicción de funciones, que llegaron a convertirse en uno de los principales obstáculos para el cumplimiento eficiente de los programas y propósitos del gobierno.

La creciente complejidad de la maquinaria estatal, contribuyó igualmente, a la imprecisión y dirección de actividades en algunas áreas de la actividad pública, lo que a su vez propició en ésta, la ineficiencia y lo que es más grave aún, la deshonestidad.

Desde 1961 la Organización de las Naciones Unidas advertía ya "... que ninguna gran empresa puede funcionar satisfactoriamente cuando los deberes se hayan tan vagamente definidos, que todos pueden intervenir en todo y nadie responde de nada."

El claro conocimiento de este tipo de problemas y el firme propósito de afrontar y superar la crisis provocada por la prolongada y desfavorable coyuntura económica internacional, llevaron al Presidente de la República a plantear desde el inicio mismo de su gobierno, la necesidad de promover un definido y solidario esfuerzo de eficiencia, eficacia y congruencia en todos los campos y niveles de la actividad nacional.

El actual programa de Reforma Administrativa, se inscribe precisamente dentro de estos propósitos y constituye un instrumento con que se ha querido dotar al gobierno para organizarnos a partir y a pesar de la crisis, a fin de prestar de modo más eficiente los servicios que el estado proporciona a la sociedad, con la idea de que los niveles mínimos de vida y de seguridad alcancen a todos, particularmente a los grupos menos favorecidos, así como abatir los desequilibrios más lacerantes que afectan los distintos sectores y regiones del país.

Para concebir el programa de Reforma Administrativa, fue necesario revisar su proceso histórico; pues, se parte de la con-

vicción de que un país como el nuestro, con experiencia acumulada de siglos, la programación en buena medida es la historia proyectada hacia el futuro.

Por otra parte, los cambios de las estructuras y funciones de la Administración Pública, no constituyen en sí misma, una novedad en el desarrollo del país, pues a lo largo de 155 años de vida independiente, muestra como se han llevado a cabo diversos intentos para mejorarlas y adaptarlas a las distintas exigencias de los programas gubernamentales, o de los acontecimientos que la misma ha debido encarar.

El análisis sistemático de dichos cambios y transformaciones, refleja que en su mayoría resultan aisladas, que no tuvieron una manera global que le diera unidad y continuidad; que en buena parte de los casos no alcanzaron sus propósitos de una manera que no siempre contara con el apoyo político y técnicas adecuadas, ni con las decisiones de alto nivel y de los recursos indispensables para su eficaz implementación y seguimientos.

El proceso histórico a que hace referencia el Lic. Carrillo Castro, se resume así: Durante los primeros 32 años de vida independiente, México contó con sólo cuatro Secretarías de Estado, las cuales se especifican a continuación:

- a) La Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina.
- b) La Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores.
- c) La Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos, y
- d) Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda.

Posteriormente en el año de 1853 se instituyó una quinta secretaría, la de Fomento, con el fin de impulsar la agricultura, la industria y el comercio.

En 1857, una revolución popular de corte liberal llamada "de Reforma", apoyó una nueva Constitución que, al tiempo de consagrar las garantías individuales que caracterizan al Estado moderno, fortaleció

al órgano Legislativo y redujo las facultades del Ejecutivo. Las fuerzas conservadoras no aceptaron de buen grado la nueva Constitución, desatándose una lucha interna que se prolongó de 1858 a 1861 y que culminó con la separación del Estado y la Iglesia.

El Presidente Benito Juárez fue la cabeza de ese importante movimiento político. En los momentos de triunfo sobre las fuerzas reaccionarias advertía en un Manifiesto al país que "... el instinto de la Nación, ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas, había comprendido que las revoluciones serán estériles y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras no se corone la obra con la revolución administrativa."

Hechos inmediatos obligaron a Juárez a posponer tan necesaria medida, porque ese mismo año, 1861, el país fue invadido nuevamente por tropas extranjeras que venían en apoyo de los derrotados conservadores, quienes habían solicitado a Francia la instauración de un imperio con un príncipe austriaco a la cabeza, Maximiliano de Habsburgo.

Después de tres años de lucha que culminaron con la expulsión de los franceses y la muerte del emperador, Juárez fue electo nuevamente Presidente de la República. Con esa investidura murió en 1872.

Su sucesor el Presidente Lerdo de Tejada fue quien restableció la Cámara de Senadores, cumpliendo parcialmente el intento de Juárez de fortalecer las facultades del Ejecutivo y así llevar a cabo el programa de Reforma Administrativa.

Lerdo fue derrotado por Porfirio Díaz, quien ocupó la Presidencia por espacio de 33 años. Durante este período el gobierno se dedicó básicamente a promover la construcción de la infraestructura necesaria (carreteras, ferrocarriles, plantas eléctricas y obras públicas), para propiciar la penetración del capital extranjero con la idea de desarrollar y modernizar el país.

Durante el Gobierno dictatorial de

Díaz, se llevaron a cabo importantes reformas administrativas básicamente técnicas, parciales y de carácter *incremental*, como la institución del presupuesto anual, clasificado en ramas y partidas, y la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Al ser derrocado el Gobierno de Díaz, se elaboró una Constitución que impuso nuevos objetivos de carácter económico y social al Estado mexicano y sentó las bases para convertir al Gobierno Federal, en un instrumento encargado del mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población, no sólo en el aspecto económico, sino en el político, social y cultural.

Fue así que en 1917 se llevó a cabo la primera transformación técnica del Ejecutivo Federal, al crearse por mandato constitucional un nuevo tipo de órganos dependientes del Presidente: los Departamentos Administrativos, entre ellos el Departamento de Contraloría, que funcionó de 1917 a 1934 y que tuvo, entre otras funciones, la de realizar estudios tendientes al mejoramiento de la Administración Pública. El Departamento del Presupuesto de la Federación, que funcionó de 1928 a 1932, dependiendo directamente del Presidente, y estuvo encargado de "estudiar la organización administrativa y coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos". Estas funciones fueron absorbidas en 1932 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las llamadas "comisiones de eficiencia", que funcionaron durante cierto tiempo en algunas dependencias se encargaron de racionalizar el aprovechamiento de sus recursos.

Más adelante, en 1943 el Ejecutivo acordó crear una Comisión Intersecretarial con miras a formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización pública.

En 1947, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado otorgó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, funciones de órgano central de Organización y Métodos, para coor-

dinar el mejoramiento administrativo de las dependencias. El organismo operativo encargado de estas tareas, fue la Dirección Técnica de Organización Administrativa.

En 1958, la facultad de estudiar las reformas administrativas que requiere el sector público en su conjunto pasó de la de Bienes Nacionales a la Secretaría de la Presidencia. Sin embargo, no fue si no hasta el 9 de abril de 1965, cuando se estableció en su seno la Comisión de Administración Pública, presidida por el Director Jurídico Consultivo, e integrada con los directores de Planeación, de Inversiones Públicas, el Subdirector Jurídico Consultivo y dos asesores técnicos del Instituto de Administración Pública.

La Comisión estableció un Secretariado Técnico en enero de 1968, a fin de contar con un órgano operativo que pudiera profundizar en los análisis realizados, así como dedicarse a promover y coordinar los trabajos de reforma a nivel operativo, manteniendo un contacto permanente con los organismos públicos.

En 1971, el Presidente de la República, dispuso institucionalizar varias de las recomendaciones formuladas en los trabajos de la Comisión de Administración Pública. Para ello se emitieron los Acuerdos Presidenciales del 28 de enero y 11 de marzo de 1971, que ordenan la creación de Comisiones Internas de Administración y de Unidades de Programación y de Organización y Métodos.

La Dirección General de Estudios Administrativos, la cual inicia sus actividades a partir del 1º de febrero de 1971, sustituye a la Comisión de Administración Pública. Esta Dirección se encargó, entre otros aspectos, de la elaboración de las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976, con fundamento en los diagnósticos e investigaciones elaboradas hasta la fecha.

El 3 de enero de 1977 desaparece la Dirección General de Estudios Administrativos y se crea la Coordinación General

de Estudios Administrativos, dependiente de la Presidencia de la República, cuyas atribuciones son Estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la administración pública, así para coordinar y evaluar su ejecución.

Hasta el inicio del nuevo Gobierno (1976-1982) al resultar electo el actual Titular del Ejecutivo, quien había participado directamente como Presidente de la Comisión de Administración Pública desde 1965, en la configuración inicial del programa de reforma fue que se envió al Poder Legislativo un proyecto de Ley Orgánica para la Administración Pública Federal, en el que se planteó la reestructuración a fondo de más de 90% de las dependencias directas del Ejecutivo y se establecieron las bases para la coordinación sectorial de las entidades paraestatales (más de 900) que existían hasta entonces en la Administración Pública Mexicana.

Esta nueva Ley Orgánica, faculta al Presidente de la República agrupar por sectores las paraestatales, a efecto de encomendar la programación, coordinación y evaluación a los Secretarios de Estado o Jefes de Departamentos Administrativos, en cuyo ámbito sectorial de autoridad se agrupen las operaciones de dichas entidades, y queda a cargo de estos coordinadores sectoriales la responsabilidad de proponer al titular del Ejecutivo las reformas administrativas que requieran el mejor funcionamiento de su sector.

Adicionalmente, la nueva Ley Orgánica señala que solo por Ley del Congreso o por Acuerdo del Ejecutivo Federal se pueden crear este tipo de entidades.

Al inicio del presente sexenio, el titular del Ejecutivo Federal, fijó cinco objetivos globales que integran el compromiso que en materia de Reforma Administrativa adquirió el Presidente José López Portillo.

- 1.— Organizar al Gobierno para organizar al país, mediante una Reforma Administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad de las acciones públicas.
- 2.— Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.
- 3.— Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.
- 4.— Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal —respetando autonomía de cada uno de los poderes y niveles de gobierno— propicie, por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los Poderes Legislativo y Judicial y por la otra una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país.
- 5.— Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, para ganartizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes.

A partir de estos cinco objetivos globales se derivan los objetivos específicos y las metas que se ha previsto ir alcanzando a lo largo del sexenio.

Por razones de estrategia se han señalado convencionalmente etapas de implantación del programa en su conjunto, a fin de evaluar periódicamente los resultados alcanzados; pero en realidad se trata de un proceso permanente y sistemático de reforma.

La primera etapa, iniciada en enero de 1977, estuvo básicamente orientada a instrumentar las reformas estructurales, en las dependencias. Su objetivo fue organizar al gobierno para organizar al país. Se orientó específicamente hacia las Reformas Institucionales ordenadas por la nueva Ley Orgánica.

Entre las principales acciones realizadas a la fecha se destacan:

- 1.—La transferencia de 59 unidades administrativas
- 2.—La reubicación de 79,000 plazas
- 3.—La regulación de 3,169 trabajadores
- 4.—La reasignación de partidas por 29,000 millones de pesos.

La segunda etapa, llamada de "sectorización de las actividades de la administración pública", se inició en julio de 1977, su objetivo fue la sectorización de las actividades de la Administración Pública Federal; y se orientó específicamente a instrumentar las reformas sectoriales.

En ella se asignaron responsabilidades de coordinación a los titulares de las dependencias centrales, en su calidad de "cabezas de sector". Durante esta segunda etapa, y a propuesta de los propios coordinadores de los sectores, se han fortalecido, depurado, transformado, fusionado, consolidado y, en algunos casos

liquidados, más de 100 entidades de las 900 que forman la administración pública paraestatal.

La tercera etapa, que se inició a fines de 1977, se denomina de "cruces intersectoriales". Su objetivo es la coordinación de las acciones intersectoriales. Se orientó específicamente hacia la identificación e instrumentación de la coordinación intersectorial.

Para "reflexionar conjuntamente sobre problemas que son comunes a todos o a diversos sectores", se han convocado reuniones de Gabinetes Económico, Agropecuario y de Salud y las Comisiones de Gastos-Financiamiento, de Precios, Salarios y de Empleo, así como otros grupos interinstitucionales de programación participativa.

La cuarta etapa se inició en abril de 1978, orientada a simplificar los procedimientos que implican el trato directo con el público, así como a garantizar una atención educada y diligente por parte de los servidores públicos a quienes asisten a las oficinas gubernamentales a ejercer un derecho o a cumplir una obligación. Por instrucciones del Presidente José López Portillo, en esta etapa se ha procurado la participación en forma destacada, de la ciudadanía planteando problemas y sugiriendo soluciones por medio de dos modalidades: una, a través de las asociaciones de profesionistas, de las cámaras, de las confederaciones, los colegios, las juntas de vecinos y los grupos organizados del país. Otra, por todos los ciudadanos a título individual, que podrán plantear sus quejas y formular sus recomendaciones en los módulos de Orientación, Información y Quejas que existen en todas las oficinas gubernamentales, a partir de junio de 1978.

Sin embargo de nada servirían las reformas a las estructuras y a los proce-

dimientos si no cambian también las actitudes y aptitudes de los funcionarios y empleados encargados de instrumentarlas, de convertirlas en servicios a la ciudadanía.

La quinta etapa de Reforma persigue que el Gobierno cuente con un sistema de administración y de desarrollo del personal que, al mismo tiempo que incentive el desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones, garantice también los derechos de los trabajadores al servicio del Estado.

En México no se ha buscado justificar a la Reforma Administrativa en áreas de un mero ahorro de recursos en abstracto, sino de la eficiencia, eficacia y congruencia en todos los ámbitos del quehacer nacional, tanto del campo de la producción como el de la participación política.

Al término de la conferencia el C. P. Roberto Mendoza Ramírez, Director de la E.S.C.A., agradeció al Lic. Alejandro Carrillo Castro su presencia en el foro de la Sección de Graduados.

