

alejandro carrillo castro*

reforma administrativa en méxico

México, al igual que otros países, se ha visto obligado —particularmente a partir de la década de los veinte— a acrecentar y adaptar el aparato administrativo gubernamental para convertirlo en promotor y garante de la permanente elevación de los niveles de vida de la población en todos los órdenes, como lo establece el artículo 3º de la Constitución. No obstante, este proceso de adaptación y desarrollo administrativo se había venido efectuando de manera parcial y discontinua por no haber contado, desde un principio, con un marco global como el que ahora ha trazado el presidente López Portillo.

El crecimiento explosivo de la población, la expansión y diversificación de nuestra economía y, en general, las nuevas necesidades y demandas de los habitantes del país, han exigido el establecimiento de nuevas estructuras y funciones administrativas a cargo del Estado. Consideradas cada una en sí mismas podría decirse que, en lo general, cumplieron adecuadamente los propósitos para las cuales fueron establecidas, pero con el paso del tiempo su desarticulación y ausencia de coordinación fue generando duplicaciones que han llegado a constituir uno de los principales obstáculos al cumplimiento eficiente de los programas y propósitos del gobierno.

La creciente complejidad de la maquinaria estatal permitió, igualmente, la imprecisión y dilución de responsabilidades en

* Coordinador de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

algunas áreas de la actividad pública, lo que a su vez propició la ineficiencia y —lo que es más grave aún— la deshonestidad.

Desde 1961 la Organización de las Naciones Unidas advertía que “ninguna gran empresa puede funcionar satisfactoriamente cuando los deberes se hallan tan vagamente definidos que todos pueden intervenir en todo y nadie responde de nada”.¹

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 decidido y solidario esfuerzo de eficiencia, eficacia y congruencia en todos los campos y niveles de la actividad nacional”.²

El actual programa de **Reforma Administrativa** se inscribe precisamente dentro de estos propósitos. Constituye el instrumento con que se ha querido dotar al gobierno para

organizarnos a partir y a pesar de las 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 dignidad alcancen a todos, particularmente a los grupos menos favorecidos, así como abatir los desequilibrios más flagrantes que afectan a (los distintos) sectores y regiones del país.³

Cabe aclarar que la convicción del Ejecutivo Federal sobre la necesidad de reformar la administración pública no es reciente ni se improvisó como decisión de coyuntura. En 1967 cuando el licenciado López Portillo dirigía los trabajos de la Comisión de Administración Pública, señalaba que “para solventar las necesidades de un plan de desarrollo económico y social (como el que entonces se pretendía establecer, era necesario efectuar) una reforma administrativa cabal (que abarcara) todas las áreas y niveles del gobierno”.⁴ Diez años más tarde, como presidente de la República, se ha comprometido a “ordenar, integrar y articular al sector público para convertirlo en un instrumento adecuado (de) la conducción del desarrollo económico y social”.⁵

¹ Naciones Unidas. **Manual de administración pública**, Nueva York, ONU, 1961.

² José López Portillo, palabras finales en la Tercera Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa, 21 de diciembre de 1977.

³ José López Portillo. “Mensaje de Toma de Posesión”, 1º de diciembre de 1976.

⁴ Comisión de Administración Pública, Secretaría de la Presidencia. “Informe Sobre las Reformas que a la Administración Pública Deben Hacerse”, 1967.

⁵ José López Portillo, palabras finales en la Tercera Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa, 21 de diciembre de 1977.

El titular del Ejecutivo ha señalado con insistencia que la "historia (no comienza con él, ni) debe reinventarse cada seis años";⁶ que, por el contrario, se trata de "un continuo (que debe recogerse y entenderse) como estructura y (que) debe (continuar)se como responsabilidad".⁷

Es por ello que para concebir el programa de reforma administrativa fue necesario revisar nuestro proceso histórico, pues partimos de la convicción de que en un país como el nuestro, con experiencias acumuladas de siglos, la programación es, en buena medida, como lo ha manifestado el presidente José López Portillo, "historia proyectada hacia el futuro".

Por otra parte, los cambios en la estructura y funciones de la administración pública no constituyen, en sí mismos, una novedad en el desarrollo del país. Un breve repaso de la forma en que la misma se ha ido desarrollando a lo largo de los 155 años de vida independiente muestra como, desde 1821, se han llevado a cabo diversos intentos para mejorarla y adaptarla a las distintas exigencias de los programas gubernamentales o de los acontecimientos que la nación ha debido encarar.

Sin embargo el análisis sistemático de dichos cambios o transformaciones refleja que en su mayoría resultaron aislados; que no contaron con un marco global que les diera unidad y continuidad, por lo que en la mayoría de los casos no alcanzaron sus propósitos de una manera cabal; y que no siempre contaron con el apoyo político y técnico adecuados, ni con las decisiones de alto nivel y los recursos indispensables para su eficaz implantación.

La consumación de la Independencia no significó para México la abolición automática de muchas de las estructuras políticas, económicas o administrativas anteriores. Cambiar el modelo de país en ningún caso resulta tarea fácil o cómoda. El México de entonces carecía, además, de la capacidad económica y administrativa necesarias para absorber los cambios que demandaba el programa liberal y la revolución industrial que le servían de modelo.

La sola consolidación del nuevo Estado reclamaba el establecimiento de los más elementales instrumentos administrativos de gobierno, que le permitieran garantizar el ejercicio de la soberanía recién adquirida, preservar el orden público en lo interno, administrar el complejo sistema de fueros entonces existentes y procurar los fondos necesarios para cubrir los emolumentos de la incipiente burocracia y del ejército que, en esas fechas, absorbía el

⁶ José López Portillo, palabras en la Reunión de Trabajo de Ahuchitlán, Querétaro, 10 de octubre de 1975.

⁷ José López Portillo, palabras en el mitin en Chilpancingo, Guerrero, 6 de febrero de 1976.

80 por ciento o más del gasto público. Al inicio de su vida independiente, México contó con cuatro secretarías de Estado: la de Relaciones Exteriores e Interiores, la de Guerra y Marina, la de Justicia y Negocios Eclesiásticos y la de Hacienda.

Esta estructura básica se mantuvo inalterable durante los primeros 32 años. Los cambios administrativos en este periodo fueron de poca trascendencia y, con frecuencia, se redujeron a separar, para luego reunir, las funciones entonces existentes, o al anuncio de modificaciones legales, en los casos en que no se trató de meros ceses masivos de personal.

La necesidad de reestablecer la deteriorada actividad económica, así como de colonizar las zonas despobladas del país, llevaron, en 1853, a la creación de un quinto Ministerio: el de Fomento, Colonización, Industria y Comercio. Como ese mismo año volvieron a separarse las funciones de Gobernación de las de Relaciones Exteriores, el número de dependencias centrales se elevó entonces a seis.

Puede decirse que desde la Independencia (1821) hasta el triunfo de la República (1867) se vivió una situación caótica desde el punto de vista administrativo. Como es bien sabido, hubo durante ese lapso más de treinta presidentes; uno lo fue en nueve distintas ocasiones y tres de ellos ocuparon la silla presidencial más de dos veces cada uno. No era desusual que el país contara con dos presidentes a la vez, y durante ese lapso se sucedieron en el cargo 57 secretarios de Hacienda, 48 de Relaciones Exteriores, 61 de Gobernación y 41 de Guerra y Marina.

La fratricida búsqueda del modelo político que habríamos de adoptar como nación pronto condujo al caos administrativo y finalmente propició que, desunidos, perdiésemos más de la mitad del territorio nacional. Lo ocurrido en ese aciago y aleccionador periodo de nuestra historia muestra claramente lo que ocurre cuando los mexicanos antepone los intereses personales, los de facción o los de grupo a los intereses superiores de la nación. Cuando no hemos sabido estar unidos, recuerda el presidente José López Portillo, "hemos sido despojados, atacados, destruidos".⁸ En cambio hemos logrado hazañas portentosas cuando hemos podido actuar unificados.

En 1861, ante la necesidad de consolidar el orden que proponía la República bajo el promisorio signo de la Reforma, el gabinete del presidente Juárez advirtió en un manifiesto al país que

el instinto de la Nación, ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas (había) comprendido que las revolucio-

⁸ José López Portillo, Homenaje a la Soberana Convención Revolucionaria de 1914, Aguascalientes, Aguascalientes, 2 de diciembre de 1975.

nes (meramente políticas serían) estériles (...) mientras no (se efectuara) la revolución en la administración, la reforma administrativa (...) que (es la que vendría) a coronar la reforma política y social,⁹ tanto tiempo anhelada por el pueblo.

De haberse logrado este certero propósito, hubiera sido el primer caso de una reforma administrativa de fondo y sistemática en nuestro país. Sin embargo una nueva invasión de tropas extranjeras obligó al presidente Juárez a alterar las prioridades del gobierno para preservar la soberanía nacional.

A la muerte de Juárez siguió un largo periodo de aparente calma, en que se impuso al pueblo el sacrificio de muchas de sus libertades como requisito a la promoción y consecución del desarrollo. Los cambios administrativos del porfiriato se orientaron básicamente a los aspectos de modernización técnica. Así, en 1891, y debido al énfasis que se puso en la creación de la infraestructura material, se estableció como séptima secretaría la de Comunicaciones y Obras Públicas, y a principios de siglo se separaron de la Secretaría de Instrucción Pública las funciones de Justicia, dando nacimiento a la octava dependencia central.

Lo que durante esos años pudo haberse ganado en el campo de la eficiencia instrumental, se perdió finalmente por haberse destinado al servicio de la propia eficiencia. Esta filosofía gubernamental, caracterizada por el grupo de "los científicos", se concretó en el planteo dictatorial de "menos política y más administración". La justificación del orden por el orden mismo y una planeación autoritaria y tecnoburocrática condujeron al mantenimiento y perpetuación de una estructura social injusta, orientada al beneficio de una minoría, todo ello en un país con lacerantes injusticias sociales, acumuladas por generaciones.

La revolución mexicana surgió como una explosión popular incontenible. Abanderando las demandas sociales que durante el porfiriato fueron acumulándose sin respuesta alguna, con ella se abrieron en forma por demás violenta los cauces de la democratización y de la transformación radical del país en todos los órdenes. Los constituyentes de 1917 acordaron establecer un modelo alejado totalmente del "Estado Policía" del siglo anterior, proponiendo a la nación el nuevo "Estado de Servicio", con la idea de dar respuesta a los principales reclamos de quienes hicieron posible la primera revolución social del siglo XX.

El gobierno adquirió entonces la responsabilidad de promover

⁹ Secretaría de la Presidencia. *La administración pública en la época de Juárez*, México, 1972, tomo II.

directamente el acceso del país a nuevas fronteras de seguridad, tanto individual como colectiva, estableciendo no sólo las garantías de la persona, sino las de las clases trabajadora y campesina y comprometiéndose al constante mejoramiento económico y social del pueblo.

“En la Administración, como (ocurre muchas veces con) la biología, la función crea al órgano”,¹⁰ y así las nuevas responsabilidades exigieron la creación de estructuras igualmente novedosas. La propia Constitución de 1917 estableció la posibilidad de que el Ejecutivo contara con órganos técnicos –distintos de las tradicionales secretarías de Estado– para auxiliar directamente al presidente de la República. Se fueron creando así los departamentos administrativos del Presupuesto (1928), de Estadística (1924), de Contraloría (1917), de Abastecimientos Generales (1917) y de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares (1917). Estas funciones, con el tiempo, se fueron encomendando nuevamente a secretarías de Estado, particularmente a las de Hacienda y Crédito Público (1934) y de Economía (1928-1935).

Se utilizó también a los departamentos administrativos para el cumplimiento de tareas sustantivas, como fue el caso de los departamentos de Trabajo (1932), de Salubridad Pública (1937) y el Agrario (1934), como paso intermedio a su posterior transformación en secretarías de Estado. Con las nuevas secretarías, los departamentos administrativos, la Procuraduría General de Justicia y el gobierno del Distrito Federal, el número de dependencias centralizadas establecidas de 1917 a 1934 se elevó de 14 a 18.

Fue hasta la administración del presidente Cárdenas, al iniciarse los periodos sexenales, cuando se planteó la posibilidad real de elaborar programas de gobierno de mediano plazo. El cumplimiento de los objetivos del primer Plan Sexenal requirió de nuevos instrumentos, y ello explica el que se modificara entonces hasta en cuatro ocasiones la estructura básica del aparato administrativo del gobierno. En dicho periodo se crearon los departamentos Forestal y de Caza y Pesca, de Asistencia Social Infantil, de Asuntos Indígenas y de Marina, con lo que aumentó a 21 el número de dependencias.

Las transformaciones orgánicas de cierta magnitud, como las realizadas durante el periodo cardenista, han sido más bien la excepción de la regla en la historia administrativa del país. Con posterioridad a dicho régimen, este tipo de cambios se volvió cada vez más esporádico, más reducido y parcial en su ámbito de ejecución. Así, durante la presidencia de Manuel Ávila Camacho, el Departamento de Marina Nacional se transformó en Secretaría y

¹⁰ José López Portillo. “Las Reformas a la Administración Pública” conferencia, agosto de 1969.

se fusionaron en una sola la Secretaría de Asistencia y el Departamento de Salubridad Pública. En enero de 1947 el presidente Miguel Alemán puso en marcha dos nuevas secretarías de Estado: la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y la de Recursos Hidráulicos.

Doce años después, en 1958, al inicio del régimen del presidente López Mateos, se crearon dos nuevas dependencias: la Secretaría de la Presidencia y el Departamento de Turismo. Se transformó, asimismo, la Secretaría de Bienes Nacionales en la del Patrimonio Nacional y se dividió a la de Comunicaciones y Obras Públicas, dando origen a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y a la de Obras Públicas.

Con las modificaciones a la ley que se llevaron a cabo en 1958, las importantes funciones de programación, presupuesto y control de las actividades de la administración pública federal en su conjunto, quedaron divididas entre las secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional, constituyendo lo que el presidente López Portillo denominaba "el triángulo de la eficiencia",¹¹ mismo que cuando se deformaba, hacía padecer el funcionamiento del resto de la administración.

En 1976 —dieciocho años después de la última modificación importante a la estructura gubernamental— la reforma administrativa propuesta por el presidente López Portillo constituyó el cambio más profundo realizado hasta ahora en la historia administrativa del país. Implicó una revisión a fondo de toda la organización gubernamental, con el propósito de hacerla congruente con el grado y nivel de desarrollo del país. Significó que se realizaran ajustes, varios de ellos de fondo, en el 95 por ciento de la estructura de la administración pública centralizada. Se establecieron cinco nuevas secretarías de Estado y un departamento administrativo, si bien la revisión de funciones abarcó 19 de las 20 dependencias directas del Ejecutivo.

Las principales funciones de regulación y apoyo global, antes dispersas, fueron asignadas a la nueva **Secretaría de Programación y Presupuesto**. Se integraron así, bajo un sólo mando, la programación, el presupuesto, la contabilidad, la estadística, la evaluación y el control, que antes correspondían a cuatro distintas dependencias.

Debido a la importancia creciente del crédito interno y externo para el financiamiento del desarrollo nacional, se fortalecieron —tanto en la Ley Orgánica como en la Ley de Deuda Pública las tareas normativas de vigilancia y control global asignadas a la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público**.

¹¹ José López Portillo, "Las Reformas de la Administración Pública", conferencia, agosto de 1969.

Las secretarías de **Agricultura y Recursos Hidráulicos**, y del **Patrimonio y Fomento Industrial**, así como el nuevo **Departamento de Pesca**, constituyen también ejemplos importantes de la adecuación de los medios administrativos a dos de los objetivos prioritarios del plan de gobierno: garantizar la alimentación del pueblo mexicano y el uso racional de nuestros energéticos. Estas funciones se encontraban antes atribuidas, en ambos casos, a dependencias distintas, lo que dificultaba su eficiente coordinación.

Otro ejemplo a destacar lo constituye la ejecución de obras para dotar de agua potable y alcantarillado a los diversos núcleos de población, que anteriormente estaban a cargo de tres distintas secretarías: la de Recursos Hidráulicos, la de Salubridad y Asistencia y la del Patrimonio Nacional; en tanto que su coordinación, a efecto de regular los asentamientos humanos, correspondía a una cuarta dependencia: la Secretaría de la Presidencia. Con la Ley Orgánica, las anteriores funciones han quedado integradas en una sola: la **Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas**. La creación de la Secretaría de Comercio obedeció igualmente al propósito de agrupar en un solo órgano funciones que anteriormente se encontraban dispersas en varias dependencias.

En síntesis, la nueva **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** —que por primera vez recibe jurídicamente ese nombre— **permitió simplificar las estructuras y precisar las responsabilidades que competen a las dependencias directas del Ejecutivo, eliminando gran parte de la duplicación y superposición de funciones que se fueron acumulando en las anteriores Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado**, las cuales sólo habían sufrido ajustes parciales por no haberse propuesto un nuevo modelo para la administración pública en su conjunto.

Pero no sólo los **aspectos estructurales fueron objeto de ajustes y reformas**, también los aspectos funcionales han sido actualizados con apoyo en las nuevas leyes del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, General de Deuda Pública, así como con las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que tiene a su cargo la fiscalización del gasto público. Se instituyó con ellas la obligación de programar todas las acciones públicas conforme a objetivos y a metas claramente establecidos; a presupuestar por programas y a contabilizar los costos a fin de estar en mejores condiciones de controlar las acciones y de evaluar los resultados de la actividad pública.

Con solo estas modificaciones estaríamos ya, como se ha dicho, en presencia del esfuerzo más radical e importante de reforma administrativa que registra la historia del país. Sin embargo el importante desarrollo que a partir de 1929 ha tenido el llamado ámbito paraestatal de la administración —que agrupa a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal y a

los fideicomisos públicos— indicó la conveniencia de incorporar, en la nueva Ley Orgánica, las principales reglas para su funcionamiento y coordinación que se encontraban dispersas en un sinnúmero de ordenamientos, lo que hacía casi imposible su conocimiento y efectiva aplicación.

Hasta antes de la presente Ley Orgánica, las entidades paraestatales se podían crear no sólo mediante Ley del Congreso o acuerdo directo del Ejecutivo, sino por la simple decisión de los titulares de las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal, lo que condujo a una grave desarticulación de las acciones públicas.

Supuestamente, las 900 o más entidades paraestatales debían acordar sus programas con el presidente de la República; y esto, si bien hubiera resultado factible en 1930, cuando sólo existían 16 entidades paraestatales —entre las que destaca el Banco de México— se complicó para 1940, cuando su número aumentó a 71, pues ya se habían creado, entre otras, Petróleos Mexicanos, Nacional Financiera, Comisión Federal de Electricidad y los bancos agrícolas; y se hizo más difícil aún en 1950, en que ya alcanzaban la cifra de 151. Para 1960 se elevaron a 262, y en 1970 a casi 600. Al terminar el año de 1976, llegaron a ser más de 900.

Tal situación impedía a todas luces no sólo la coordinación personal del titular del Ejecutivo, sino el adecuado control y vigilancia de sus actividades, lo que era a todas luces necesario si se parte del hecho de que, por esta vía, se estaba erogando ya más de la mitad del gasto público.

Por ello la nueva Ley Orgánica dispone que sólo con acuerdo del Ejecutivo Federal se pueden crear este tipo de entidades, y lo faculta para encargar a los titulares de las dependencias centrales, en tanto que coordinadores o “cabezas de sector”, la responsabilidad de programar, coordinar y evaluar la operación de las entidades que se decida agrupar en cada sector de actividad, encomendándoles igualmente el estudio y propuesta de las reformas administrativas que se considera necesario efectuar en dichas entidades paraestatales.

Cinco son los objetivos globales que integran el compromiso básico que en materia de reforma administrativa estableció el presidente López Portillo al inicio de su mandato:

1. Organizar al gobierno para organizar al país;
2. Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno;
3. Sistematizar la administración y el desarrollo del personal público federal;
4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del Federalismo en México y
5. Mejorar la administración de justicia.

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.

La **primera etapa**, iniciada en enero de 1977, estuvo básicamente orientada a instrumentar las reformas derivadas de la nueva Ley Orgánica, destinadas a organizar más eficientemente las dependencias directas del Ejecutivo.

Ello requirió transferir 59 unidades administrativas de nivel superior al de dirección, así como la reubicación de 79 000 plazas de trabajadores al servicio del Estado. Lo anterior se realizó sin lesionar los derechos sindicales o individuales de los trabajadores afectados, contando en todo momento con la participación responsable y patriótica de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Se reasignaron, igualmente, partidas de gasto por valor de 29 000 millones de pesos.

La **segunda etapa** se inició en julio de 1977, y fue cuando se asignaron responsabilidades de coordinación sectorial a los titulares de las dependencias centralizadas, encargándoseles el estudio y planteamiento de las reformas a las entidades paraestatales agrupadas en su respectivo sector de actividad.

Durante esta etapa y a propuesta de los propios coordinadores de sector, hasta el momento se han fortalecido, depurado, transformado, fusionado, consolidado y, en algunos casos, liquidado 30 entidades paraestatales, y están en proceso de revisión otras 85.

La **tercera etapa**, iniciada en enero de 1978, pretende establecer los mecanismos y criterios para coordinar los esfuerzos de los distintos sectores entre sí, particularmente con respecto a las actividades que se ubican en las zonas "de frontera", que suelen convertirse por ello en responsabilidad de todos y de nadie.

Los primeros mecanismos que permiten —como dice el propio presidente López Portillo— "reflexionar conjuntamente sobre los problemas que (...) son comunes"¹² a diversos sectores o a la administración pública en su conjunto, son el propio gabinete en pleno y los gabinetes Económico y Agropecuario, cuyo funcionamiento autoriza la nueva Ley Orgánica. Igualmente, se han establecido las comisiones de gasto-financiamiento, de precios, de salarios, y de empleo, así como otros grupos interinstitucionales de programación participativa.

La **cuarta etapa**, llamada "reforma de ventanilla" o de "barandilla", está orientada a simplificar procedimientos y resolver los problemas que implican trato directo con el público en sus dos

¹² José López Portillo, palabras finales en la Tercera Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa, 21 de diciembre de 1977.

modalidades. La primera de ellas –iniciada con reuniones de trabajo en las 16 delegaciones del Distrito Federal y a todos los estados de la República– consiste en escuchar directamente las preocupaciones y sugerencias de las juntas de vecinos, de las asociaciones de industriales y comerciantes y de todos los grupos organizados que acuden al llamado del presidente para participar y colaborar con él; en estas reuniones de trabajo se han colectado más de 3 000 ponencias e iniciativas. La segunda, consiste en utilizar los módulos de orientación, información y quejas en las oficinas públicas, para recabar las sugerencias y quejas individuales de los ciudadanos.

Las siguientes acciones estarán dirigidas a la reforma, a la administración y al desarrollo del personal al servicio del Estado; la desconcentración geográfica de las oficinas de la administración federal, y la racionalización en el uso de los recursos materiales del gobierno.

El propio presidente de la República ha señalado que sólo para efectos convencionales se ha dividido en etapas este proceso, pues en la realidad constituye un esfuerzo permanente y sistemático. Por razones metodológicas, se ha tenido que partir de la división y diferenciación de las funciones encargadas a cada dependencia y sector, pero se requiere, finalmente, la globalización de todo lo que antes fue dividido o diferenciado, con la idea de precisar atribuciones.

El esfuerzo de reforma administrativa que reclama el país en el momento actual no podría limitarse –en un régimen como el nuestro– sólo al ámbito del Ejecutivo Federal. La Constitución de 1917 establece tres niveles de gobierno: el federal, el estatal y el municipal, que no pueden ser concebidos como instancias aisladas y descoordinadas entre sí, puesto que todas atienden –como lo recuerda frecuentemente el licenciado José López Portillo– las necesidades de una misma población.

Los ciudadanos que integran un municipio lo son también de un estado y a la vez forman parte de la Federación. La división de funciones entre los tres niveles se concibió para facilitar a los mexicanos el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, no para entorpecerlos. Los habitantes del país tienen derecho a demandar que los titulares de los tres niveles de gobierno se coordinen cada vez más entre sí para proporcionar mejores servicios y cumplir más eficiente y honestamente sus respectivas funciones.

Por esta razón, y a fin de dar congruencia a las palabras y las acciones de su gobierno, en febrero de 1978 el presidente convocó a los gobernadores de todos los estados a un histórico diálogo para evaluar los avances que habían tenido los Convenios Únicos de Coordinación celebrados por el Ejecutivo Federal con los titulares

de los gobiernos estatales. La República se reunió en Querétaro para plantearse la revisión y mejoramiento de dichos mecanismos de coordinación que coadyuvan en forma importante al fortalecimiento del Pacto Federal.

Los Convenios Únicos de Coordinación con los estados representan un paso importante hacia la ejecución descentralizada de los programas de inversión del gobierno federal; permiten la acción conjunta de la Federación y los estados en el desarrollo de nuevos proyectos de inversión y propician la participación de ambos niveles de gobierno con el sector privado en la detección de oportunidades regionales que maximicen el aprovechamiento de los recursos.

El apoyo financiero del gobierno federal –tanto por lo que se refiere a los recursos de inversión como a los que aportan las instituciones nacionales de crédito– se aplicará con base en documentos programáticos encuadrados en los Convenios Únicos y se complementará con recursos financieros locales del sector privado, coadyuvando así al desarrollo de programas agropecuarios, industriales y pesqueros de cada región. Lo anterior convierte al Convenio Único en importante mecanismo promotor de la Alianza para la Producción a la que ha convocado igualmente el presidente de la República.

Los distintos intentos de reforma administrativa obedecen a las condiciones de cada momento histórico y reflejan las intenciones y programas que se propone el gobierno del país. “Cada día tiene su afán, cada día tiene su quehacer y cada mañana su reto”.¹³ Las necesidades de desarrollo económico y social de nuestro país reclaman hoy un esfuerzo nacional, solidario y democrático de **eficiencia** en todos los ámbitos del quehacer nacional, tanto en el campo de la producción como el de la participación política; pero en forma particular reclaman el mejoramiento de la capacidad administrativa del gobierno para cumplir los compromisos contraídos con el pueblo; pues, como ha afirmado el presidente López Portillo, “la revolución, al institucionalizarse, se hizo gobierno y éste es fundamentalmente servicio; y cuando el servicio es intenso y cotidiano, se llama administración”.¹⁴

La **eficiencia** que hoy se busca implica el compromiso de usar con la mayor racionalidad y honradez los medios que los mexicanos han puesto en manos del Estado, con el propósito de alcanzar objetivos concretos de beneficio social y de evitar y cancelar dispendios y errores costosos.

Se busca racionalizar al máximo la utilización de los recursos

¹³ José López Portillo, intervención al término de la Reunión con los Veteranos de la Revolución, Zacatecas, Zacatecas, 28 de noviembre de 1975.

¹⁴ José López Portillo, palabras en la Tercera Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa, 21 de diciembre de 1977.

humanos y materiales con que cuenta la administración pública; canalizar sus ingresos hacia objetivos prioritarios; reducir el gasto corriente y aumentar el de inversión; programar la generación de disponibilidades estableciendo usos alternativos que eliminen la posibilidad de mantener recursos ociosos, en tanto que la sectorización permitirá un mejor control del ejercicio presupuestal.

No se pretende la eficiencia por la eficiencia misma. La administración pública se concibe ahora como instrumento al servicio de los fines superiores de la acción política. Con justa razón, el secretario de Gobernación ha señalado que si bien "de nada sirven grandes metas y ambiciosos fines sin capacidad administrativa para lograrlos", tampoco serviría una eficiente "administración persiguiendo fines contrarios a los deseables" o carente de finalidades socialmente justas.¹⁵

La **eficacia** que se propone busca, por su parte, garantizar el efectivo cumplimiento de los fines políticos que la nación se ha planteado como deseables, si bien esto requiere la utilización eficiente y productiva de los recursos con que se cuenta.

No es por azar que se han emprendido al mismo tiempo los procesos de reforma política y de reforma administrativa, puesto que ambos se complementan y apoyan mutuamente. "El Pueblo demanda (a la vez) democracia y eficacia"; no quiere que a nombre de la eficacia vuelvan a exponerse sus derechos; pero tampoco quiere que a nombre de la democracia se justifiquen la ineficacia, la anarquía y la injusticia.¹⁶ Hoy los mexicanos queremos y exigimos "más y mejor política, y más y mejor administración".¹⁷

La congruencia surge así como corolario de los dos objetivos anteriores, pues la experiencia nos enseña que las acciones eficientes y políticamente deseables entre sí mismas, cuando son parciales y desarticuladas o se intentan todas al mismo tiempo en forma indiscriminada, pueden generar duplicaciones o incluso contradicciones que anulan finalmente los propósitos buscados.

Por ello es necesario jerarquizar las acciones de acuerdo con las necesidades y posibilidades del país, ordenarlas en el tiempo y en el espacio, buscando que se complementen y refuercen entre sí. Es indispensable contar con un marco o programa que les confiera sentido unitario y orientación global y las ajuste en todo momento a los supuestos jurídicos de nuestro Estado constitucional de Derecho.

¹⁵ Jesús Reyes Heróles, palabras en la Tercera Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa, 21 de diciembre de 1977.

¹⁶ Jesús Reyes Heróles, palabras en la Tercera Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa, 21 de diciembre de 1977.

¹⁷ Jesús Reyes Heróles, palabras en la Tercera Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa, 21 de diciembre de 1977.

Para el cumplimiento de este ambicioso programa se ha preocupado contar con las opiniones y sugerencias de quienes pueden ser sujetos activos o pasivos de este proceso de reforma. Se han establecido así en cada sector diversos mecanismos participativos y democráticos tanto para su programación como para la evaluación de los resultados obtenidos.

Por último, cabría aclarar que las etapas en las que se ha dividido el proceso de reforma administrativa son meras convenciones para análisis y evaluación, ya que en realidad se trata de una tarea permanente que debe orientarse a alcanzar el modelo de país al que aspiramos para el siglo próximo.