

Política y Administración

Lic. María del Carmen Pardo

*Directora del Centro de Administración Pública
de El Colegio de México*

Por administración pública debe entenderse algo más que un conjunto más o menos integrado y mejor o peor interrelacionado de órganos dentro de la organización del Estado. Antes que ser un aparato, ella es acción en y para la sociedad. La administración era, sin duda, una tarea sencilla cuando el Estado gendarme se limitaba a impartir justicia, a hacer de policía y a defender la Nación. La acción de la administración se extiende, diversifica y renueva cuando adquiere relevancia su papel en la vida económica y social. En México, la intervención estatal no se refleja nada más en la creación de empresas y otros organismos públicos; tuvo paulatinamente ingerencia en muchos ámbitos de la sociedad, y su presencia la aseguró mediante la expedición de normas que legitimaron su esfera de influencia.

En el desarrollo de la participación estatal en la

Es importante tener presente una visión global del lugar que ocupa la administración en el seno de los poderes públicos, pero también en relación a los ciudadanos.

economía, fue muy importante la participación directa del Estado en el proceso de sustitución de importaciones, a través de la producción de una amplia gama de bienes y servicios. Esa participación también se manifestó en la absorción de compañías privadas que enfrentaban problemas o que habían sido creadas originalmente como coinversiones entre los sectores público y privado y de las que los inversionistas privados habían decidido retirarse.¹

Hoy día el desarrollo y la intervención estatal se ha convertido en uno de los temas controvertidos en los círculos políticos y académicos, lo que implica replantear el papel que debe jugar la administración.

Es por ello indispensable hacer un esfuerzo de redefinición de relaciones entre ella y el poder político, que están determinadas por la noción de servicio público bajo la presión de hechos económicos y sociales del cambiante mundo de hoy.

La actividad administrativa influye cada vez más en las condiciones de existencia individual, prosperidad colectiva y en el éxito de las medidas adoptadas por el gobierno.

Es importante tener presente una visión global del lugar que ocupa la administración en el seno de los poderes públicos, pero



también en relación a los ciudadanos.

En la concepción tradicional la administración en un simple instrumento del poder político; los problemas que le competen son —entonces— de índole puramente técnica y sólo puede proponer soluciones técnicas.

La realidad impone un esquema mucho más complejo en donde la administración no ejerce sólo una función subordinada sino que su acción debe entenderse como el ejercicio de un poder y los cambios que propone o induce, son —en sentido extenso— de orden político.

“Hay que tomar conciencia de la evolución sufrida y que es probablemente irreversible: El ascenso del poder administrativo. Es imposible seguir manteniendo la ficción de un papel ejecutante si lo que se espera de la administración es, al mismo tiempo, beneficios de los frutos de acción y establecer, en contrapartida, un sistema de control preventivo y correctivo coherente”.²

La administración no es diferente a la sociedad ni mucho menos superior a ella; no sólo debe proponer o inducir cambios en el sentido de mejorar las relaciones de servicios hacia los ciudadanos, sino incluso cambiar su naturaleza. La propuesta de cambios debe enfrentar también problemáticas novedosas. No se trata ya de proponer discursos sobre la necesidad de reformas administrativas de dimensiones inviables, sino de introducir algunas mejoras puntuales que incidan directamente en el funcionamiento de la administración en relación a sus intercambios con los administrados.

La única vía posible es la de concretar que la “nueva ciudadanía” se manifieste en instancias de concertación y de participación real en la toma de decisiones. La aspiración generalizada de fortalecer el Estado de Derecho supone crear condiciones —en palabras de Luis Aguilar— de certidumbre jurídica. No se trata de nuevos ejercicios de perfeccionamiento de normas, sino de que se le reconozca a la ciudadanía el derecho de estar plenamente informada de lo que son sus derechos y obligaciones.

De la misma manera, el mejoramiento de la eficacia administrativa no es una idea nueva. En México, hace por lo menos dos décadas, ya se han venido perfeccionando los métodos y las técnicas de gestión. Hay experiencia acumulada: Más fracasos que éxitos en programas de mejoramiento o reformas de la administración. Hay, eso sin duda, mayor grado de escepticismo sobre los posibles resultados de la renovación administrativa.

Esta experiencia indica en términos generales que a la búsqueda de la eficiencia se le quiso convertir en un credo ideológico que sustituyera al anterior que sería el sistema tradicional de legitimación para las decisiones y programas gubernamentales, que tomó cuerpo en la norma jurídica y en planes y programas propuestos por los gobiernos.

Los fracasos acumulados muestran que la eficacia no reside en la elaboración de sistemas de organización y gestión por especialistas, que consideran a la vía jerárquica como el único esquema racional de funcionamiento, reducién-



dola a un problema eminentemente técnico y a una práctica tecnocrática. Es claro que no se accede a ella con la escrupulosa aplicación de directrices de la acción política; lo que sí está plenamente comprobado es que la eficacia no encuentra su plena justificación en ella misma sino sólo como referencia a los objetivos que persigue.

En el énfasis que la tradición jurídica puso respecto a la oposición pública-privada, la eficacia administrativa quiso prácticamente identificarse con la búsqueda de la rentabilidad financiera.

La eficacia social de la administración va más lejos; implica nuevas formas del ejercicio del poder. Existen instituciones que de manera suficiente garantizan el sostenimiento de la unidad nacional. Debe pensarse, entonces, en alentar instituciones y medios a través de los cuales los ciudadanos puedan convertirse en actores y no en receptores de la vida administrativa, por ejemplo, local. Si el poder sólo se transfiere de una élite a otra y la trama de relaciones se establece para dar cabida a la opinión de los mismos, sólo que de otra manera, la administración se seguirá quedando como algo ajeno a los ciudadanos.

El conocimiento de las necesidades ciudadanas y de su opinión sobre cómo satisfacerlas obliga a tener no sólo contactos más frecuentes sino, sobre todo, más profundos.

Esta colaboración y contactos redundarán en mayores beneficios; los funcionarios responsables de prestar servicios debieran tener mayor margen de libertad de acción, lo que les permitiría dar respuestas oportunas y tomar decisiones

pertinentes.

La eficacia social deber servir para desarrollar la capacidad gubernamental para llegar a ciertos objetivos y escoger los medios adecuados que acrecienten esa capacidad que interese al conjunto de la sociedad. De esa manera, la administración puede rendir cuentas de su acción y hacerse responsable de sus resultados tanto frente a las autoridades políticas como frente a los ciudadanos. La eficacia social de la administración pasa necesariamente por dos condiciones: Sus procesos de renovación deben apoyarse sobre la base de una mejor incursión de la administración en la sociedad, y que sean integrados como parte del conjunto de transformaciones que el país está viviendo, tanto desde la perspectiva interna, como desde la de su vinculación con el exterior.

La renovación de métodos de gestión ha sido difícil en el sentido de que el concepto de medio ha sido tomado en consideración bajo la conceptualización presupuestaria clásica: Objetivos-costos, resultados, que la gestión privada había ya incluso logrado diferenciar. El problema es que en la acción administrativa los objetivos son difícilmente explicitados; aparecen en forma general y agregada en, por ejemplo, exposiciones de motivos de leyes, planes, etc., que resultan declaraciones de



La eficacia social de la administración va más lejos; implica nuevas formas del ejercicio del poder.

intención y que están alejados de lo concreto. De la misma manera, el costo real de una operación administrativa puede difícilmente calcularse y los elementos que la constituyen aparecen normalmente dispersos en el presupuesto.

En cuanto a resultados, no hay suficiente experiencia para permitir evaluarlos, precisamente porque no se conocen de manera clara ni los objetivos ni los costos. Por otra parte quizá “la importancia de estas nociones resida en la relación significativa que se puede establecer entre ellas”.³

La gestión administrativa no debe concebirse a partir de un sistema rígido sino de acciones novedosas que correspondan a las finalidades que la acción administrativa debe acometer. Para ello es necesario explicitar y seguir paso por paso las acciones emprendidas por la administración.

“Es frecuente que las políticas públicas se queden en letra muerta o se bloqueen, por la simple razón de que la acción administrativa que la tradujo en hechos, no la convirtió en objeto de ninguna reflexión previa, ni de ninguna precisión, sino de decisiones tomadas bajo la presión de los acontecimientos”.⁴

La acción administrativa debe encuadrarse en un esquema conceptual que incluya los distintos pasos desde su concepción hasta su realización. Es importante también que las entidades y funcionarios se responsabilicen de las iniciativas y que tengan un margen de libertad de acción, que no los limite a actuar bajo el principio tradicional de que sólo están acatando una instrucción.

La gestión administrativa no debe concebirse a partir de un sistema rígido sino de acciones novedosas que correspondan a las finalidades que la acción administrativa debe acometer.

Algunas propuestas a manera de conclusión

Para que la administración sea efectiva y confiable a los ojos de la opinión pública, debe conocer perfectamente lo que puede y no puede hacer. Esto es, no se debe comprometer a lo que no podría cumplir. Sin embargo, “tener conciencia de lo imposible, no perdona que no se intente todo lo posible”.⁵

Se debe avanzar en el nivel federal de gobierno la función normativa y descentralizar la acción administrativa de los niveles locales. Se ha insistido en que si bien la descentralización administrativa puede significar un punto de partida necesario, no sería suficiente si no se convierte en un elemento de efectiva redistribución de poder, entendiendo por esto, además del reparto de funciones, obviamente el de los recursos necesarios y la responsabilidad que ello implica. Un cambio de esta magnitud implica transformaciones profundas en el papel y en el modo de funcionar de los gobiernos locales, pero también en el de las oficinas y unidades centrales.

La dotación de recursos debe estar relacionada directamente en función de los objetivos, y no tratar de asegurar a toda costa los medios de control al Estado,



Un cambio de esta magnitud implica transformaciones profundas en el papel y en el modo de funcionar de los gobiernos locales, pero también en el de las oficinas y unidades centrales.

que lo que hace, en todo caso, es permitirle retomar con una mano lo que acaba de dar con la otra.⁶

La estructura de organización de la administración mexicana está estrechamente ligada a un modo de funcionamiento centralizado. Revertir esta tendencia no puede ser resultado de un programa de corto plazo. La reducción y compactación de unidades sí puede facilitar la instauración de métodos de gestión más eficaces y la creación de instancias de participación que resultan indispensables en la redefinición de la naturaleza de la relación entre administración y administrados.

La noción de eficacia social de la administración implica que las modalidades del ejercicio de poder están asociadas a la administración, a los funcio-

narios, pero también a los ciudadanos.

Desde la perspectiva gubernamental dos acciones son impostergables en esa redefinición: Primero, se podrá valorar menor la función pública si responde a esquemas de un servicio civil flexible, que no repita las rigideces de los servicios como el francés⁷, pero que permita explicitar los criterios de selección, transformar algunas posiciones en empleos profesionales y ajustar procedimientos de evaluación, sin que la sanción por un desempeño negligente tenga implicaciones de dimensiones espectaculares al hacerlas depender de manera casi exclusiva de la voluntad presidencial. Esta situación no sólo imprime un ambiente de tensión e inseguridad, sino que

La noción de eficacia social de la administración implica que las modalidades del ejercicio de poder están asociadas a la administración, a los funcionarios, pero también a los ciudadanos.



favorece vicios que han resultado incluso más dañinos que, efectivamente, la comisión de faltas o errores en puestos de responsabilidad administrativa. Segundo, la administración funcionará con parámetros de eficiencia social en la medida en que se incluyan mecanismos de consulta y concertación, pero no como meros formulismos que cuestionen en la superficie el modelo tradicional basado en la instrucción. Los procesos de negociación no deben suplir sino modificar las relaciones jerárquicas. Para ello, la participación no puede entenderse como un contra poder y la

información completa y oportuna se convertirá en el insumo básico para el establecimiento de la comunicación entre la administración y los administrados.

La reforma de la administración no es —entonces— una construcción abstracta que se diseña y se aplica conforme la voluntad de quien, en algún momento, decide que es importante emprenderla; es un esfuerzo por entender la relación gobierno-sociedad de manera distinta y de hacer valer el papel político que la administración tiene, mediante la eficacia social que debe derivarse de sus acciones.

1. Eduardo Guerrero Gutiérrez "Empresa pública y privatización en México". Teoría y Práctica de la administración pública en México, lecturas básicas. María del Carmen Pardo (comp.), México, INAP, (en prensa).

2. Jacques Menier et Celine Wiener. Administration et Société, vers une autre administration. Colloque organisé par l'Institut Français des Sciences Administratives (Janvier 1983), *Revue Française d'Administration Publique*, No. 26, avril-juin, 1983, pp. 239-255.

3. Ibid.

4. Ibid..

5. Ibid.

6. Tomado de Jacques Menier et Celine Wiener, artículo citado.

7. Ver la referencia sobre este tema en el artículo citado.