

josé chanes nieto*

el cambio social y la administración pública

En los últimos años términos como reforma, planeación, desarrollo, "prospectiva", informática, presupuesto por programa, sistemas, estructuras o cambio, aplicados a la administración pública, parecen haber adquirido un carácter mágico, como en otra época los derechos individuales, el sufragio universal, la libre concurrencia, la administración científica, el Estado de Derecho o el progreso. Se ha pensado, y aún se piensa, que es suficiente una administración pública apoyada en técnicas modernas, en "proceso permanente de reforma" y previsor del futuro, para alcanzar el desarrollo, para asegurar el cambio, para que la misma esté integrada a la sociedad y sea responsable también de su transformación. En suma, se considera que, con tales atributos, la administración destierra lo injusto de la sociedad, la mejora, conservando lo valioso y creando condiciones que permitan responder y actuar ante los requerimientos del presente y del porvenir del país.

Sin embargo la experiencia muestra que el llamado "progreso" a finales del siglo pasado y al inicio del presente, o "el desarrollo" en nuestros días, han servido más para mantener un orden social que para transformarlo, a pesar de lo injusto del mismo. En consecuencia, los cambios sociales precisan una modificación efectiva de las aspiraciones e ideales de la sociedad, la decisión política de hacerlos realidad, la organización para ello y las condiciones

* Coordinador del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

internas e internacionales necesarias a tal propósito.

Lo anterior no escapó a la percepción del gabinete del presidente Juárez, al señalar en su Manifiesto y Programa¹ del 18 de julio de 1861 que la Revolución de Reforma sólo puede fructificar por medio de la administración,

siempre que encuentre en el país apoyo y simpatía, y siempre que halle benevolencia y espíritu de equidad en las naciones amigas, como lo debe esperar de su propio interés, y del que toman por la civilización de la especie humana. Si así fuere, el Gobierno habrá contribuido en su esfera a la salvación de la República; de lo contrario, sucumbirá con la conciencia de haber acometido una empresa noble, y con la dignidad de no cejar un paso en sus tendencias radicalmente organizadoras.

La cita anterior traduce la necesidad de una revolución política y social previa, para que se produzca la revolución administrativa; ambas requieren apoyo y condiciones sociales propicias en el interior y también una situación internacional favorable para su realización.

En el mismo orden de ideas el Manifiesto mencionado afirma:

El instinto de la nación, ilustrada por las decepciones y las esperanzas frustradas, ha 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.

En igual sentido se pronuncia Salvador Alvarado² al señalar que **“empleando los mismos sistemas forzosamente tenemos que llegar a los mismos resultados, aun cuando sean otros los hombres que sigan estos sistemas, que son precisamente los perniciosos...”**.

En consecuencia, es básico definir el cambio social, decidir realizarlo e implantarlo, para ello se requiere ser revolucionario, tener el poder, asegurarse condiciones internas y externas favorables, así como disponer de una administración capaz de realizar la transformación social. De no ser así el desarrollo quedaría en mero crecimiento, es decir, medible únicamente en términos cuantitativos, al no haber cambio social, y en tanto permanece el orden establecido se benefician los mismos individuos, grupos o regio-

¹ “La Administración Pública”, México a través de los informes presidenciales, México, Secretaría de la Presidencia, vol I, 1976, pp. 451 a 455.

² Salvador, Alvarado, **La reconstrucción de México**, citado por Víctor Manuel Villaseñor, **Memoria de un hombre de izquierda**, tomo I, México, Ed. Grijalbo, p. 172.

nes, en detrimento del interés general y del desenvolvimiento de las mayorías.

Salvador Alvarado,³ señala que revolucionario

es el hombre que se propone cambiar, sea por medios violentos o por medios pacíficos en otros casos, un determinado orden de cosas; pero cambiarlo, de todos modos y en el sentido de su mejoría...

La forma pacífica es al través del poder constituido; la violenta, es derrocándolo para cambiar los objetivos sociales y las estructuras o sistemas imperantes políticos, económicos o administrativos, y no para una mera substitución de personas o grupos en el poder.

Detentar el poder público y, desde luego, el político, es la única manera de imponer el cambio frente a sus opositores. El poder público puede estar supeditado a potencias extranjeras, a individuos o grupos internos que concentran la riqueza, la cultura, la decisión política o la administración, en este caso serían las potencias, los individuos o los grupos quienes detentarían el poder político al quedar el público para su exclusivo beneficio.

El aseguramiento de condiciones internas y externas favorables conlleva el consenso social hacia el cambio propuesto y la voluntad de hacerlo realidad, al igual que evitar el dominio impuesto desde los centros de hegemonía mundial que impide a los pueblos organizarse y gobernarse por sí mismos, conservar sus rasgos nacionales y decidir, con independencia, su sistema político y económico.

Disponer de una administración con capacidad para realizar el cambio, significa que a partir de objetivos claramente definidos, congruentes con el cambio propuesto, su organización y funcionamiento le permiten realizarlo; de no ser así, quedará en propósito incumplido.

¿Cuándo, cómo y al través de qué se cambia para mejorar? y ¿qué es mejorar? Las respuestas son múltiples en tanto dependen de la posición ideológica adoptada, es decir, de la concepción sobre la sociedad de que se trata y de los instrumentos elegidos para establecerla. En cambio, se percibe un consenso en el rechazo diario a las injusticias sociales y a las deficiencias administrativas. Cotidianamente se señala la permanencia de situaciones contrastantes en nuestra sociedad, algunas seculares, que van de la miseria oprobiosa a la opulencia insultante; quienes detentan la riqueza tratan de dominar al poder público con el fin de que actúe en su exclusivo beneficio y, además, se ostentan como intérpretes de la opinión social mediante su control o influencia sobre los

³ *Ibidem*, p. 171.

medios de comunicación colectiva; al través de todo esto tratan de imponer su particular proyecto de sociedad y aun de cambio, pero en este caso para recobrar situaciones de privilegio o para acrecentar las que aún conservan, basadas en desequilibrios que permiten la existencia del analfabetismo frente al elitismo cultural, de la miseria de grandes grupos frente a la opulencia de algunos, de la democracia formal frente a la dominación política de pocos, de la ineficacia administrativa en la mayoría de las actividades públicas y privadas frente a la eficacia de los menos, de la solidaridad de unos cuantos frente al egoísmo de las mayorías, de la honradez de los menos frente a la corrupción generalizada.

Ante una sociedad considerada injusta, enajenante, opresora, egoísta, corrupta, no nos hemos ocupado, si acaso únicamente preocupado, en analizar el proyecto constitucional de la misma, las causas y soluciones en caso de incumplimiento, o en definir otro si el proyecto vigente ha dejado de satisfacer los requerimientos sociales, así como en determinar los medios, los cambios necesarios para convertirlo en realidad, asumiendo la responsabilidad para ello.

En esta tarea es conveniente tener presente que el ser humano desde su origen crea, conserva y acrecienta para crear nuevamente. La historia muestra que las sociedades se integran y evolucionan con base a la conservación de lo que consideran valioso y a los esfuerzos de transformación para alcanzar su proyecto social. De ahí que se requiera, en cada época y país determinados, decidir qué debe mantenerse y qué debe cambiar.

Definir políticas, actuando en consecuencia, de conservación y cambio permite proteger lo esencial y valioso, fruto de generaciones pasadas y actuales, al igual que el derecho de los hombres del presente y del porvenir para perfeccionar, acrecentar, transformar y, a partir de todo esto, crear. Al efecto se perpetúa lo valioso de la naturaleza y de la civilización y se modifica lo necesario para evitar los desequilibrios y desterrar las injusticias.

En este sentido, conservar no es vivir en el pretérito para evadir el presente y declinar la responsabilidad de construir el mañana. Se conservan, para nuestra hora y la posteridad, las aportaciones de toda índole, las creaciones humanas de todos los tiempos, para obtener enseñanzas de su ejemplo y experiencias. La conservación así entendida no es culto indiscriminado del pasado, porque sería indeseable, por ejemplo, mantener la injusticia, la discriminación, los desequilibrios, la corrupción, el egoísmo, la enajenación o la dependencia. Por el contrario, es imperativo innovar, transformar, renovar o adaptar lo que se tiene para alcanzar en plenitud lo que se quiere.

Los problemas se resuelven por la acción articulada de las generaciones, conservando con vigor renovado lo valioso, median-

te su replanteamiento en la versión del momento y con un afán visionario, al mismo tiempo que se transforma lo indeseable en aras de la sociedad a que se aspira, mediante la sustitución, violenta o institucional, de todo lo que se oponga a tal finalidad.

En México, por disposición constitucional, existe el proyecto de implantar y perfeccionar una sociedad democrática en lo político, económico y social, en una nación soberana que determina su organización interna y prevé que sus potencialidades humanas y recursos naturales se orienten a un desarrollo justo y equilibrado.

Al efecto, la democracia debe ser efectiva estructura jurídica y política y un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de los mexicanos. De esta manera se busca preservar la dignidad de la persona, la integridad de la familia, el interés de la sociedad frente al particular y la fraternidad entre todos los hombres.

El fin último del proyecto social contenido en la Norma Fundamental es asegurar la permanencia del ser humano en condiciones de libertad y en el disfrute de bienes materiales, para ello se consagran y garantizan sus derechos individuales y sociales; se asegura la independencia política y se lucha por la económica; se instaura un régimen republicano, la división del poder público, el Estado federal, el municipio libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros, así como la función social de la propiedad; además, se dispone conservar el acervo cultural de la nación, el medio ambiente, el patrimonio nacional, las obras y los servicios públicos.

A fin que el pueblo mexicano determine sus propios valores, su concepción de la sociedad y sus aspiraciones para el futuro, y que esté, especialmente, en aptitud de realizarlas, se precisa proteger la independencia política y consolidar la económica, junto con la participación de los habitantes del país en la definición de las decisiones que les atañen, en la distribución equitativa de los beneficios y las cargas sociales, así como en el control del ejercicio del poder público y de los poderes sociales.

El régimen republicano garantiza la sucesión de los hombres y con ella un perfeccionamiento de los medios y de las tareas concretas para garantizar la realización de los fines.

Mantener la división y el equilibrio entre los órganos del poder público evita su concentración y el abuso de autoridad, afirmándose así las libertades y las condiciones para que el hombre sea origen y fin de las instituciones.

A partir de 1824 es lucha constante del pueblo mexicano conservar y robustecer el federalismo, por ser un instrumento de unidad que evita la disgregación y preserva la personalidad y expresiones de arte y cultura de las entidades; por ser también

hábil forma de organización política y administrativa, una instancia de representación democrática y una sólida base para apoyar e impulsar el desarrollo colectivo.

El municipio es la estructura primaria que permite a los ciudadanos satisfacer sus necesidades inmediatas y, al mismo tiempo, contribuir a la realización de los objetivos estatales y nacionales. La participación de los habitantes en estas comunidades les faculta a decidir los asuntos que les son propios y conservar sus esencias.

Los derechos individuales y sociales son fundamento de la libertad y de la igualdad jurídica y material de los mexicanos. Por disposición expresa del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen los mismos derechos y prescriben las mismas obligaciones para todo habitante del país. La Carta Fundamental asegura la libertad de decidir el número y el espaciamiento de los hijos, la de trabajo, la de manifestación de las ideas, la de imprenta, el derecho de petición, el de reunión o asociación, el de tránsito, el de posesión de armas para la seguridad y legítima defensa; suprime los títulos nobiliarios y los privilegios, las leyes privativas y los tribunales especiales; prohíbe la esclavitud, la retroactividad de las leyes, la extradición de reos políticos o esclavos, el abuso de autoridad, la prisión por deudas civiles, la justicia por propia mano, las costas judiciales, la promiscuidad entre reos sujetos a proceso y criminales juzgados, así como entre éstos y los menores infractores; consagra garantías para los acusados; proscribe las penas infamantes y la múltiple instancia judicial en el orden penal; preceptúa la libertad religiosa, la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia; establece normas para la expropiación y asegura la propiedad, dentro de una concepción social de ésta; protege especialmente a los grupos campesinos ejidales y comunales, así como a los trabajadores. Además ha eliminado todo vestigio jurídico de discriminación civil, laboral o de responsabilidad frente a la familia y a la sociedad por razón de sexo.

La garantía de que los ciudadanos no serán afectados en su vida, libertades, derechos o posesión, así como la seguridad de una pacífica convivencia, se establece para facilitar el permanente mejoramiento en las condiciones de vida de los mexicanos.

La Norma Fundamental, en consecuencia, determina la organización y las condiciones de ejercicio del poder público y el sentido que éste debe imprimir a sus acciones, es decir, señala directivas obligatorias para los gobernantes, al expresar las atribuciones que el Estado debe asumir, las actividades que ha de desarrollar y las necesidades que debe satisfacer; diseña en sus preceptos un orden social; señala el papel de los individuos y el de los grupos; define las normas que presiden la actividad económica, así como la

función social y los límites de la propiedad; precisa la extensión y la naturaleza de la ayuda que el individuo puede esperar de la colectividad y los deberes que tiene para la comunidad.

En suma, la Ley Fundamental de 1917 consagra el derecho a la seguridad en su más extensa significación, al incluir, a más de la jurídica, la seguridad frente a la enfermedad; la seguridad frente a la edad; la seguridad frente a la carencia de vivienda; la seguridad, en última instancia, frente al infortunio, la miseria y la ignorancia.

La Constitución contiene, por lo tanto, guías fundamentales de acción que exigen, para su realización plena, métodos diversos, instrumentos en constante actualización, de conformidad con la etapa que vive el país.

El proyecto constitucional obliga por igual a gobernados y gobernantes e implica una respuesta congruente de la administración pública; de no ser así, ésta podría ser uno de los factores, entre otros, como son una interpretación judicial conservadora de los preceptos constitucionales o una actividad legislativa o reglamentaria que limite su alcance, para mantener el orden social que la Norma Fundamental se ha propuesto substituir.

En otras palabras, los principios constitucionales demandan acciones congruentes de autoridad y habitantes para su cumplimiento. No hay que perder de vista que una ley, aun la Ley Suprema, por visionaria y justa que sea no preserva por sí misma la independencia nacional; no eleva la convivencia social; no desarrolla armónicamente al país; no salvaguarda el equilibrio ecológico; no incrementa la calidad de la vida; no evita la corrupción; no asegura la igualdad real de la mujer y el varón; no organiza al pueblo para alcanzar sus aspiraciones; no alcanza la productividad económica; no fecunda la tierra; ni hace que las cargas y los beneficios sociales se distribuyan equitativamente. Se requiere la inquebrantable decisión de cumplir sus preceptos, de conductas cotidianas de los individuos y los grupos en tal sentido, de organización e instrumentos administrativos que sean capaces de realizar los programas y acciones consecuentes, de órganos gubernamentales en los diversos ámbitos —federal, estatal y municipal— y de organizaciones políticas que actúen con miras a establecer condiciones materiales de vida suficientes para el pleno desenvolvimiento de cada habitante del país en el goce real de las libertades.

En consecuencia, cuando los medios puestos en práctica para alcanzar los principios han fracasado, deben ser substituidos y aun los principios pueden ser transformados cuando no respondan a las demandas sociales. En síntesis, son necesarias acciones sucesivas y concurrentes de creación, conservación, acrecentamiento y nuevamente creación.

La propia Constitución Política de México, mediante el procedi-

miento que establece para su reforma, hace posible la transformación de sus preceptos para que el orden social deseado se realice, de manera que no es, en sí y por ella misma, una limitación a las aspiraciones populares.

De lo expresado se desprende que la administración para el cambio social se presenta en el ámbito político, en virtud de que la determinación del cambio, su contenido, alcance y medios para lograrlo, depende de la ideología imperante o de la que se sustente por quienes lo proponen.

El medio social condiciona ideológicamente a partir del nacimiento; situación que dificulta, pero no impide, transformar el medio social. La administración pública tampoco es autónoma de la sociedad, existe en una sociedad concreta; múltiples deficiencias que la aquejan son reflejo de la sociedad en que vivimos y, en consecuencia, igualmente es inaceptable tal como es. Es decir, en nuestro caso la administración para el cambio social requiere el cambio de la administración.

A partir de la sociedad que tenemos y de la que queremos, debe definirse e implantarse la administración que se requiere para alcanzar esta última y para vencer las resistencias actuales que la impiden, en tanto es inconcebible una administración ajena a la sociedad que sirve, desvinculada de la misma, como torre de marfil al margen del mundo en que está inmersa. Una administración de tal naturaleza será utópica, ineficaz, sin imaginación.

A menudo se ha señalado que los servidores públicos, aquéllos que animan a la administración y en ella deben actuar en beneficio de los demás, se desvinculan de los habitantes, no los comprenden, los ven con desconfianza, los llegan a considerar sus enemigos, sus opositores, en lugar de servirlos, comprenderlos, apoyar y confiar reciprocamente. El privilegio de servir a los demás, cuando el servicio se desvincula de la realidad y de quienes se sirve, se traduce en considerar a la comunidad objeto y no sujeto de la acción administrativa, y a los ciudadanos se deja de concebirlos como corresponsables, iguales, solidarios de los que administran y dirigen. Esto es producto de una administración al margen de la sociedad que se vive y de la que se quiere, cuando es respuesta fiel de las injusticias y desequilibrios vigentes o cuando actúa como obstáculo para su transformación.

La administración, al abrirse y actuar para el cambio, al ser respuesta a las necesidades y aspiraciones sociales, a la solidaridad, requiere una clara concepción de los objetivos, una mejor organización y métodos más rigurosos de trabajo. No se trata de hacer mejor lo que se viene haciendo, sino de hacer mejor lo que se debe en función de los objetivos a realizar. En las condiciones actuales de la administración sólo transformándola es posible esperar el cambio social, para tales efectos debe dejar de ser uno

más de los problemas y convertirse en instrumento eficaz para la solución de éstos.

El tópico de la reforma administrativa se ha gastado por reiterado. La reforma administrativa en nuestro país es desde 1821 una función jurídicamente asignada a la administración pública, por tanto ha sido continuamente invocada a partir de entonces. Toda referencia a la misma genera desconfianza y escepticismo, entre otras causas, en virtud que la expresión reforma parece anunciar una obra decisiva, una acción definitivamente concluida sobre la cual no se volverá en generaciones, o, por el contrario, una actividad destinada a la solución de un problema fundamental que, a pesar de la atención que se le presta, sigue sin resolverse y dando lugar a su permanente actualidad, como ha sido el caso de la educativa, la agraria, la política, la fiscal, la universitaria, la urbana, la de los comportamientos individuales y sociales y, desde hace 156 años, la administrativa.

Por ello, más que una reforma, que en alguno de sus significados se traduce en volver a su cauce lo que ha salido del mismo, volver a formar, rehacer, restaurar, enmendar, corregir, lo que implica permanencia, conservar lo existente modificado, la administración para el cambio social requiere una revolución, tarea más ardua, pero a larga menos costosa y más efectiva; se necesita que nazca de nuevo, que surja con esplendor renovado, con replanteamiento de sus objetivos y sustitución de sus sistemas vigentes, que responda al momento actual y que esté en aptitud de afrontar el futuro. En resumen, desarraigar hábitos envejecidos, suprimir órganos y funciones carentes de sentido y abolir los medios que han reiterado ser inapropiados para alcanzar los objetivos, para dar paso a la imaginación, con lo cual, partiendo de vivencias, se encuentran soluciones nuevas a los problemas nuevos o a los antiguos no resueltos.

En síntesis, sólo es posible pronunciarse sobre el papel de la administración en el cambio social, cuando previamente se hace respecto a los objetivos a su cargo, es decir, sobre si éstos son los convenientes para el proyecto de sociedad a implantarse en el país.

En ocasiones sentimos que el tiempo no transcurre en el gobierno y en la administración, que continúa en el pasado, reiterando decisiones, favoreciendo a los privilegiados de siempre, propiciando la concentración del poder en individuos y grupos en función de la política, de la economía, de la cultura o de la burocracia, confundiendo los fines con los medios, obstinándose en éstos aun cuando los primeros no se alcancen, siguiendo los mismos procedimientos, aplicando las mismas técnicas, haciendo las mismas cosas y, desgraciadamente, en ciertos casos, menos cosas. Parecería que el tiempo se ha detenido en ellos, mientras en las calles, en nuestra sociedad, transcurre inexorable.