

II. PROPOSITO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Al definir operacionalmente el concepto de la reforma administrativa, que genéricamente recoge los principales elementos de este proceso en los países de la región, se le entendió como un esfuerzo de naturaleza intencional, esto es, deliberado. En tal sentido, la elección clara de los objetivos globales de la reforma administrativa es requisito fundamental para su éxito.⁴¹ Por consiguiente, cuando en América Latina y el Caribe se busca la eficiencia y la eficacia a través de los trabajos de reforma, éstos están dirigidos, dentro de una cadena de medios a fines, a un propósito sustantivo. Tomando un caso, en México se ha resuelto iniciar una reforma administrativa no por un simple capricho orgánico, ni por un prurito racionalista, sino como una de las respuestas fundamentales para aumentar la capacidad de respuesta a las necesidades fundamentales del país. No se trata entonces, de hacer el “ejercicio de la antiburocracia”, o de un simple afán de renovación sin sentido

⁴¹ Dror, Yehezkel. “Strategies for Administrative Reform”. En: *Development and Change. Administrative Reform*. Volume II. 1970-71. No. 2. Institute of Social Studies. The Hague.

que busca el cambio por el cambio.⁴²

Un examen de las diversas finalidades perseguidas con la reforma administrativa por los gobiernos del área, conduce a definir su propósito como el de fortalecer a la administración pública y transformarla en un instrumento adecuado, para que responda con eficiencia, eficacia, congruencia y honestidad a las exigencias del desarrollo nacional y al cumplimiento de los programas de Gobierno.

La motivación intencional del cambio administrativo se ha puesto de relieve, en los sectores públicos de la región, cuando éstos buscan con la reforma fortalecer y adecuar a la administración pública en función del desarrollo económico y social según se advierte en los propósitos perseguidos por Panamá, Ecuador, Honduras y El Salvador.

Tal cometido general se complementa cuando países como Argentina, Chile, Ecuador, México, Paraguay y Perú añaden el carácter instrumental del objeto de cambio, cuyo desempeño, en el logro del desarrollo y la ejecución de los planes, debe calificarse en términos de eficacia, eficiencia, congruencia y honestidad.

A manera de ejemplo para modernizar al Ecuador es imperativa una administración pública eficiente, técnica y honesta. Y a fin de erradicar la lentitud, la corrupción y el despilfarro, la administración pública se reformará profundamente. En México se quiere 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 en las acciones públicas".⁴³

42 López Portillo, José. "Reforma Administrativa". En: *Cuadernos de Filosofía*. No. 19. México. Secretaría de Programación y Presupuesto. Dirección General de Documentación y Análisis. Abril de 1979; López Portillo, José. *Su Pensamiento* No. 3, *Su Pensamiento* No. 4, *Discurso de Toma de Posesión*.

43 Roldós Aguilera, Jaime. *Mensaje a la Nación*. Quito, Ecuador. 10 de agosto de 1979;

Del análisis anterior se deriva una distinción en cuanto a la dirección de los propósitos de la reforma administrativa en América Latina, que permite calificarla como un “esfuerzo orientado hacia objetivos múltiples”.⁴⁴ En efecto, un grupo de éstos se encaminan al interior de la administración⁴⁵ y se interesan, principalmente, en su “mejoramiento”, en cuanto a la productividad o uso racional de los recursos (eficiencia) y la honradez en la conducta de los funcionarios públicos (honestidad). Otro grupo de propósitos de la reforma tiene que ver con “el papel del sistema administrativo en relación a la sociedad global”.⁴⁶ Aquí se aplica a la eficacia (grado de cumplimiento o logro de los objetivos) como indicador del efecto último de la administración pública en la sociedad, así como de su capacidad para alcanzar o responder a los objetivos del desarrollo.⁴⁷ Dentro de este grupo, la correspondencia oportuna entre fines y medios (congruencia) constituye un propósito fundamental de gobierno.⁴⁸

“En síntesis, la eficiencia se concibe como la capacidad para lograr mayor productividad y la eficacia, como la capacidad de alcanzar los objetivos propuestos. La eficiencia no puede ser un objetivo único en un programa de mejoramiento del sector público, ya que por esta vía puede llegarse, inclusive, a perfeccionar aspectos que lejos de facilitar, obstruyen el proceso administrativo (tal es el caso de algunas leyes y mecanismos de control). La eficacia es

López Portillo, José. *Segundo Informe de Gobierno* (Complementario). México, D.F. 1o. de septiembre de 1978.

44 Dror, Yehezkel. *Op. cit.*; Leemans, Arne F. “Administrative Reform: An Overview”. En: *Development and Change. Administrative Reform*. Volume II. 1970-71. No. 2 Institute of Social Studies. The Hague.

45 Dror, Yehezkel. *Op. cit.*; Leemans, A.F. *Op. cit.*

46 *Ibidem.*

47 United Nations. *Development Administration: Current Approaches and Trends in Public Administration for National Development*. New York. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Sales No. E.76.II.H.1.

48 López Portillo, José. *Intervención del C. Presidente de la República durante la Segunda Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa*. Palacio Nacional. México, 22 de julio de 1977.

lo deseable, ya que el Sector Público requiere de ella para alcanzar sus objetivos; la combinación de ambos enfoques es lo ideal".⁴⁹

Por consiguiente, aumentar la productividad, la eficiencia de las acciones de la administración pública, constituye una meta importante; pero no es suficiente, por ejemplo, para la reforma administrativa mexicana. Puesto que, "tan importante como aumentar la productividad y la eficiencia es que se cumplan los objetivos propuestos por el sistema político, del cual la administración es sólo su medio ejecutivo".⁵⁰

En el campo de la integración económica, concebida como coadyuvante al desarrollo de cada país de la región, la integración latinoamericana y del Caribe es un objetivo importante, ambicioso y difícil, cuyas repercusiones administrativas adquieren especial importancia dentro de los esfuerzos de reforma, aun cuando a inicios de la década de los años setenta sólo habían sido estudiadas en forma limitada.⁵¹

Al lado de los primeros sistemas orientados hacia la integración del área, creados alrededor de 1960, tales como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano, han empezado a cobrar impulso en años recientes otros sistemas subregionales: el Acuerdo de Cartagena (más conocido como Grupo Andino), el Mercado Común del Caribe Oriental (ECCM) y la Comunidad del Caribe (CARICOM).

En ese contexto adquiere especial importancia la coordinación entre todos estos sistemas de integración y el fortalecimiento de la

49 Secretaría General de Consejo Nacional de Planificación Económica. PRODASP. *Plan de Desarrollo Administrativo del Sector Público.*

50 Carrillo Castro, Alejandro. *La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, uno de los Medios para Alcanzar el Modelo de País al que Aspiramos.*

51 Unidad de Administración Pública de la CEPAL. "Capacidad Administrativa para el Desarrollo en América Latina: Diagnóstico General y Medidas para Fortalecerla". *Op. cit.*

capacidad administrativa de las instituciones multinacionales, sobre todo los Bancos o corporaciones de fomento y de las corporaciones públicas latinoamericanas. Entre las tareas más urgentes parecen figurar el establecimiento de estructuras y procedimientos más flexibles y eficientes y la formulación de personal técnicamente idóneo y dotado de un punto de vista multinacional.⁵²

La preocupación por una óptica multinacional responde a que en muchos casos las frustraciones del proceso de integración se atribuyen al predominio de consideraciones nacionales sobre conveniencias regionales o subregionales. Lo anterior se advertía en los planes de desarrollo durante el decenio de 1960 que estaban basados en un enfoque puramente nacional, ignorando en gran medida los objetivos de la integración.⁵³

En la actualidad, algunos planes nacionales y programas de Gobierno ya recogen entre sus objetivos, metas y estrategias, la integración y cooperación regional y subregional. Incluso, se busca coordinar, como sucede en Colombia, los planes y programas nacionales de desarrollo con los de otros países latinoamericanos, con miras a establecer un régimen de planeación conjunta del proceso de integración económica regional o subregional, a través del Departamento Nacional de Planeación.

El Programa de Gobierno de la Junta de Reconstrucción Nacional de Nicaragua considera entre sus Lineamientos básicos, dentro del área económica, que "en el ámbito latinoamericano se fortalecerá la acción del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), y se hará hincapié en el enfoque multilateral, cuando se trate de encontrar soluciones conjuntas a problemas comunes, especialmente aquellos que se planteen frente a los países industrializados. La integración centroamericana y latinoamericana se apoyará en la medida en que no obstaculice el proceso de transformaciones internas o la reactivación de la economía que llevará a

52 *Ibidem.*

53 *Ibidem.*

cabo el Gobierno, y en que impulse los legítimos intereses y aspiraciones de los pueblos”.⁵⁴

Otro caso se registra en el Plan Nacional *Bienestar para Todos* (Plan de Desarrollo Económico y Social 1978/82) de El Salvador, que en su capítulo sobre la integración económica centroamericana establece que el Gobierno está consciente de la trascendencia del Mercado Común y del perfeccionamiento del proceso de integración regional, “...porque constituye un instrumento idóneo para impulsar el desarrollo económico y social de los países del Istmo y fortalecer los vínculos de solidaridad. “En tal sentido se prestará atención al perfeccionamiento de la zona de libre comercio; a la adaptación e instrumentación de un nuevo arancel externo común, y a proyectos de alto interés regional, a fin de ampliar el alcance y la profundidad del proceso, asegurando a la vez que la integración se convierta así en instrumento más efectivo del desarrollo”.⁵⁵

Por último, la Propuesta de Programa de Gobierno 1976-1982 de México, estableció entre las directrices básicas de su política exterior, fincada sobre las bases de voluntad de integración y del establecimiento de instituciones comunitarias: propiciar un mayor acercamiento entre la ALALC, la Comunidad del Caribe y el Mercado Común Centroamericano, en apoyo a la integración latinoamericana; colaborar con la Asociación representada por el Acuerdo de Cartagena; así como, seguir ayudando al SELA y a la Naviera Multinacional del Caribe (NAMUCAR).⁵⁶

54 Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional. “Lineamientos Básicos del Programa de Gobierno”. En: *Gobierno de Reconstrucción Nacional. 1979: Año de la Liberación*. Nicaragua, 18 de junio de 1979.

55 República de El Salvador. *Plan Nacional “Bienestar para todos”*. San Salvador. Secretaría de Información de la Presidencia de la República, julio de 1978.

56 Instituto de Estudios Políticos, Económicos, y Sociales (IEPES) del Partido Revolucionario Institucional (PRI). *Propuesta de Programa de Gobierno 1976-1982*. México, octubre de 1976.