

III. ESTRATEGIAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Uno de los puntos más importantes a definir en un proceso de reforma administrativa, es la estrategia a emplear para la introducción de medidas de modernización gubernamental y producir realmente el cambio social que se necesita.⁵⁷

El concepto de *estrategia* en reforma administrativa se relaciona con las políticas principales o maestras (*mega-políticas*), las cuales establecen el marco de lineamientos y las fronteras dentro de las cuales deberán formularse las políticas específicas y operativas, así como las decisiones que habrán de adoptarse.⁵⁸ Esto es, aquellas “decisiones de política, que se refieren, en el nivel más general, a tomar medidas para alcanzar el fin”,⁵⁹ que en este caso corresponde a los propósitos de la reforma.

57 CEPAL. *Op. cit.*, p. 186.

58 Dror, Yehezkel. “Strategies for administrative reform”. En: *Development and Change. Administrative Reform*. Institute of Social Studies. The Hague. Volumen II-1970-71. No. 1. p. 19.

59 Parsons, Talcott. *Estructura y Proceso en la Sociedad Moderna*. Madrid. Instituto de Estudios Políticos. 1966.

En los países de América Latina y del Caribe, diversos han sido los enfoques o elementos de estrategia que se han tomado en consideración para el estudio de la administración pública y la propuesta de medidas de cambio. De la revisión de las Experiencias Nacionales que en cuanto a la estrategia para la reforma administrativa se examinaron recientemente en la región por los países miembros del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), se encuentran las siguientes:

PRIMERA. La reforma administrativa forma parte de los cambios sociales y por lo tanto, no se produce en el vacío. Por consiguiente, no es posible desarrollar la reforma de manera independiente al sistema político y económico en el cual se inserta la administración pública, concebida como "un subsistema de la sociedad en general y del sistema político en particular".⁶⁰ De donde, los múltiples subsistemas que integran al Estado inciden especialmente en el comportamiento de la administración, a fin de adecuarla a sus objetivos. De tal suerte, que la reforma administrativa se asocia a reformas de tipo político, cultural, social, económico y legal (Cuba, República Dominicana y México).

SEGUNDA. La reforma administrativa está orientada hacia el desarrollo económico y social. No constituye, entonces, un fin en sí mismo. Esta política "...surge del convencimiento de que la reforma administrativa, es decir, el mejoramiento de la administración pública no es un fin en sí mismo, no es un proceso conveniente en sí mismo, sino que está fundamentalmente ligado al proceso de desarrollo económico y social".⁶¹

TERCERA. La reforma administrativa está estrechamente vinculada con la planificación y la programación económica y

60 Weiss, N. "Towards A. Comprehensive Approach to Government Reorganization". En: *Philippine Journal of Public Administration*. Manila, January 1967. Vol. XI. No. 1.

61 Brewer-Carías Allan R. "Palabras en el acto de instalación del Consejo de Reforma Administrativa del Ministerio de Hacienda". *Op. cit.*

social y, por consiguiente, la estrategia del cambio tendrá como eje fundamental al sistema de planificación, programación, presupuestación y evaluación; puesto que "la necesaria vinculación de la reforma administrativa al proceso de desarrollo, exige su indispensable relación en la función de planificación".⁶²

CUARTA. La reforma administrativa en sí misma constituye un proceso planificado y evaluado. Esto significa que, la reforma "no sólo es un buen propósito, sino fundamentalmente una actividad programada".⁶³ Puesto que "...si la reforma administrativa tiene por objeto la adaptación de la administración pública a un proceso de desarrollo nacional planificado, ello implica que la misma reforma administrativa tiene que ser una reforma planificada".⁶⁴

En consecuencia, su concepción y desarrollo obedecen a un plan de acción, se ciñe a un procedimiento racional y obedece a una metodología que permite que las diversas acciones que se adelantan, respondan a unos lineamientos de política y a unos objetivos claramente definidos y previamente identificados.⁶⁵

La expresión operativa de la planificación de la reforma administrativa, se da por medio de planes, programas y proyectos como parte integrante de los planes, programas y proyectos de desarrollo. Indicando claramente los propósitos, objetivos y metas, políticas de acción, recursos a utilizarse, determinación de tiempo y los métodos y sistemas para su eficiente aplicación.⁶⁶

62 CLAD. *Op. cit.*

63 López Portillo, José. *Su Pensamiento* No. 5.

64 Brewer-Carías, Allan R. "Palabras pronunciadas en el acto de Instalación del Consejo de Reforma Administrativa de la Oficina Central de Coordinación y Planificación. CORDIPLAN. *Op. cit.*

65 Perú. "Proceso de Reforma de la Administración Pública". En: CLAD. *Op. cit.*

66 Unidad de Administración Pública de la CEPAL. "La Planificación Administrativa para el Desarrollo Económico y Social en América Latina". *Op. cit.*

En cuanto al horizonte o temporalidad de los planes, éstos pueden tener una dimensión estratégica, tal es el caso del previsto Plan de Reforma Administrativa para la década del ochenta de Bolivia; o de aquellos cuyo alcance coincide con el de la gestión gubernamental: el Plan de Reforma Administrativa de Costa Rica, el Plan General de la Reforma Administrativa Integral de Chile, el Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Público de Panamá, en México, las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal deberán programar sus reformas administrativas sectoriales e institucionales, de acuerdo al Marco Global del Programa de Reforma Administrativa. Coinciden con los planes quinquenales de desarrollo económico y social los planes de reforma administrativa de Cuba, Ecuador y Honduras bajo la denominación en estos dos últimos países de Plan Quinquenal de Reforma Administrativa 1980-1984 y el Plan de Desarrollo Administrativo del Sector Público 1979-1983, respectivamente. A corto plazo se programan las actividades o acciones concretas de reformas anuales: Argentina las incorporó dentro del Plan de Tareas de la Acción de Gobierno para el año 1979, Cuba formula un Cronograma para la Aplicación del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía, México ha elaborado el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1979 y Perú el Plan de Reforma de la Administración Pública para 1979.

En los documentos que contienen a los programas anuales de reforma administrativa se registran, entre otros datos —según las experiencias de Cuba, México y Perú— los siguientes: objetivos de reforma global, sectorial e institucional necesarios para el cumplimiento de los programas y subprogramas de actividad sustantiva o de apoyo de la Administración Pública; líneas de acción fundamental para las tareas de reforma; acciones de mejoramiento administrativo, enlazadas con cada uno de los programas y subprogramas de actividad; resultado esperado y finalidad o impacto de la acción; coordinación con otros órganos y entidades y relación con otras líneas de acción; costo o gasto presupuestal de la acción de reforma; fechas de calendario y cobertura territorial (regiones, estados o provincias).

En la integración del programa anual de reforma administrativa intervienen conjuntamente, en los casos de Argentina, Ecuador y México, las unidades centrales de los sistemas de planeación y de reforma. En Costa Rica y Perú el programa se estructura dentro de sus respectivas oficinas de planificación a nivel global.

Esta actitud de convergencia entre la planificación económica y social y la planificación administrativa a través de sus órganos competentes se estima conlleva a "...una mayor identificación y coordinación con la administración presupuestaria... también se tiene el convencimiento de que es necesario hacer del presupuesto nacional un instrumento válido para traducir en cifras financieras los planes de desarrollo y los planes de reforma administrativa: sin presupuesto nacional, por supuesto, no puede haber, ni desarrollo ni reforma administrativa..."⁶⁷

Asimismo, es de fundamental importancia la evaluación y el control continuo del avance de los programas de reforma administrativa en función de las metas establecidas, para poder adoptar las medidas correctivas pertinentes a las desviaciones observadas⁶⁸ (Argentina, Costa Rica y México).

Para ello, deben llevarse a cabo comparaciones periódicas de lo actuado y confrontarlas con el marco de referencia y con el programa originales, para generar y rendir al Presidente de la República los informes de resultados⁶⁹ (Costa Rica y México). En este aspecto adquiere especial importancia la construcción y utilización de indicadores administrativos, para lograr la medición de los

67 Brewer-Carías, A.R. "Palabras en el acto de instalación del Consejo de Reforma Administrativa del Ministerio de Hacienda". *Op. cit.*

68 Carrillo Castro, Alejandro. "La Reforma Administrativa en México". En: Leemans, A.F. (Compilador) *Cómo Reformar la Administración Pública*. México. Fondo de Cultura Económica. 1977; Dickson, G.J. y Carbone, R. *Op. cit.*; Costa Rica "Estrategias y Metodologías de la Reforma Administrativa". En: CLAD. *Op. cit.*

69 Carrillo Castro, Alejandro. *Op. cit.*; Costa Rica. *Op. cit.*

resultados obtenidos en forma sintética pero con un alto contenido informático⁷⁰ (Argentina).

El análisis crítico y la evaluación del proceso de reforma deben realizarse con la amplia participación de los directamente vinculados a su ejecución, dentro de sus respectivos ámbitos, facilitándose así una labor constante de evaluación y rectificación de resultados en todo nivel⁷¹ (Costa Rica, Chile y México).

Esa tarea de autoevaluación de la reforma podrá complementarse y apoyarse en visitas periódicas de evaluación practicadas por la unidad central de reforma administrativa, la cual deberá relacionarse al efecto con las unidades sectoriales⁷² (México).

QUINTA. La reforma administrativa será global en su concepción, pero gradual y selectiva en su implantación. Esta política se sustenta en el principio de la *integralidad o universalidad* de la reforma, involucrando a todas las esferas de la administración dentro de una concepción global que la abarca en su totalidad (Argentina, Chile, República Dominicana, Jamaica, Puerto Rico y Uruguay).

Sin embargo, como “no es posible realizar todo lo deseable o necesario al mismo tiempo, convendrá dar a cada reforma el ritmo y la prioridad que requiera”.⁷³ Este principio de *gradualidad* su-

70 Dickson, G.J. y Carbone, R. *Op. cit.*

71 Costa Rica. *Op. cit.*; Chile “Experiencias en Reforma Administrativa”, en CLAD. *Op. cit.*; Carrillo Castro, A. “Experiencias Nacionales en Materia de Reforma Administrativa (1965-1979): México”, en: CLAD. *Op. cit.*

72 Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. *Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de reforma administrativa*. México: Secretaría de Programación y Presupuesto. Diario Oficial. Martes 24 de abril de 1979.

73 López Portillo, José. *Discurso de Toma de Protesta como Candidato del PRI a la Presidencia de la República*. México. 1975; López Portillo, José. *Mensaje de Toma de Posesión*. México, 1976.

pone la ejecución por etapas del proceso de reforma, así como la identificación y fijación de áreas y tareas prioritarias (Costa Rica, Chile, República Dominicana y México).

SEXTA. La reforma administrativa estará circunscrita a los ámbitos jurisdiccionales que el marco político-administrativo y legal establezcan. De acuerdo con esta estrategia, aunada al principio de *simultaneidad* es posible realizar paralelamente la reforma en los distintos niveles de Gobierno, en los órganos de los poderes del Estado, así como en las dependencias e instituciones o entidades de la administración pública centralizada y descentralizada.

Sin embargo, en los países con estructura federal, como es el caso de Argentina y México, al Poder Ejecutivo Federal sólo corresponderá la responsabilidad de la reforma administrativa dentro de su propia esfera. Por lo que se refiere a los otros dos poderes de la Federación y a los gobiernos estatales y municipales, son esos poderes y esos gobiernos los que, por sí mismos, habrán de llevar a cabo sus propios programas de reforma, recibiendo cuando así lo soliciten, toda la colaboración y asistencia técnica por parte del Gobierno Federal. Otros países, tales como República Dominicana, Bolivia, Costa Rica y Venezuela, consideran dentro del proceso de mejoramiento administrativo la reforma de los otros órganos de poder y niveles de gobierno, incluyendo a la Junta Central de Elecciones como es el caso de la República Dominicana.

La tarea de reforma administrativa comprenderá, dentro de este mismo orden de ideas, tanto al sector central como al descentralizado, incluyendo a las empresas estatales (Argentina, exceptuando en una primera etapa a sus empresas públicas, Barbados, Guyana y República Dominicana).

Esta estrategia combinada con el principio de "gradualidad", otorga al proceso de desarrollo administrativo, como ámbito inmediato de aplicación el gobierno central y posteriormente se ocupará del sistema descentralizado de gestión, hasta cubrir al gobierno local y a todo el sector público, como es el caso de Honduras.

SEPTIMA. La reforma administrativa, en cuanto a su dimensión temporal, será un acto constante y renovado de modernización y mejoramiento. Conforme a esta directriz, el proceso de reforma debe ser continuo o permanente, a fin de adaptar el medio a los fines cambiantes de la acción del gobierno, en función de las transformaciones de la sociedad. Por consiguiente, constituye una acción que tiene comienzo pero no término, es una constante; es algo que tiene que estar constantemente variando y habrá de conscientizarse acerca de la permanencia de ese proceso (Argentina, Cuba, Honduras y México).

Dentro de esta concepción temporal del cambio administrativo, la estrategia de reforma deberá decidir acerca de “¿cuál es la mejor época para establecer un programa de reforma? ¿se debe esperar una coyuntura favorable? Algunos observadores han notado que los cambios de importancia ocurren, con bastante éxito, durante periodos de emergencia o crisis. Otros han sugerido, que las grandes reformas tienen mayor posibilidad de ser llevadas a cabo, poco tiempo después del advenimiento de un nuevo liderazgo político de alto nivel”.⁷⁴

Tal ha sido el caso de la reforma administrativa a fondo emprendida en México, valiéndose de la oportunidad de renovación del Presidente de la República que cada seis años se presenta. La estrategia de reforma estimó que de no aprovecharse esta especial coyuntura para llevar a cabo la transformación profunda de la administración pública, sancionada por una nueva Ley Orgánica, es probable que hubiera sido necesario esperar otro periodo sexenal para volver a intentarlo. La administración de la crisis económica que vivió el país al inicio del nuevo gobierno, hizo también necesario introducir para esa emergencia medidas inmediatas de modernización y mejoramiento administrativos.

⁷⁴ Grosenick, Leih y Mosher, Frederick C. “Reforma Administrativa: Objetivos, Estrategias, Instrumentos, Técnicas”. En: Naciones Unidas. *Seminario Interregional sobre la Reforma Administrativa en Gran Escala de los países en Desarrollo Falmer Brighton*, Reino Unido. 25 de octubre-2 de noviembre de 1972. Documento ESA/PA/Meeting 1/13.

La alternativa de modernización o mejoramiento de la administración pública constituyen posibilidades de orientar el proceso de reforma por la vía incremental o innovadora. En ocasiones se sugiere proceder por la vía evolutiva más que por el camino de la revolución administrativa o transformación profunda de las estructuras y sistemas de las organizaciones públicas. Este último sería el caso de muchos países en desarrollo en donde, de hecho, "lo que se requiere es una 'revolución administrativa' en apoyo de los cambios revolucionarios... en el campo económico y social".⁷⁵ La estrategia evolutiva ha sido adoptada por Argentina. Nicaragua ha requerido de un cambio innovativo y de transformación radical de su administración dentro de las tareas de reconstrucción nacional. Jamaica también considera que en algunos campos y en cierta medida, las reformas en la administración pública tendrán que ser radicales si es que ha de cumplirse con las metas y objetivos trazados por el programa a corto plazo. Panamá ha adoptado una estrategia mixta de mejoramiento permanente al igual que de modernización. En este último caso está la problemática administrativa del Canal de Panamá derivada del Tratado Torrijos-Carter.

OCTAVA. La reforma administrativa será participativa y democrática, al mismo tiempo que se sustentará en la voluntad y el apoyo políticos. Así, por una parte, se considera que sólo una acción iniciada desde los más altos niveles de gobierno podrá brindar resultados efectivos en las tareas de reforma. La decisión y el respaldo políticos y de la alta dirección, deberán darse en forma abierta y sostenida (Argentina, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y México).

Por consiguiente, se debe procurar que los proyectos de reforma administrativa sean viables y políticamente. En tal sentido "no debe dejar de tenerse presente que la instrumentación de los proyectos y de las acciones concretas de reforma han de obedecer

⁷⁵ Naciones Unidas. *La Administración Pública en el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe de la Segunda Reunión de Expertos*. 16-26 de enero de 1971. Nueva York, 1971. Número de venta: S. 71.II.H.3.

siempre a decisiones políticas concretas que habrán de tomar en cuenta la viabilidad y la oportunidad política para llevarlos a cabo".⁷⁶ De esta suerte, "la política no es necesariamente incompatible con las reformas administrativas... Así, en la misma proporción en que la reforma se viabiliza por tomar en cuenta los condicionamientos políticos, ella introduce una tasa considerable de racionalidad en el sistema político".⁷⁷

En ocasiones, el proceso de reformas a fondo han tenido serios altibajos y han encontrado tropiezos por los obstáculos políticos. La falta de continuidad en las tareas se ha producido con el advenimiento de un nuevo partido político en el gobierno, o por la ausencia de respaldo del Poder Legislativo, elemento fundamental cuando la instrumentación de los cambios de fondo han requerido el respaldo del Congreso.⁷⁸

De ahí, que la voluntad y el apoyo políticos constituyen un prerequisite en la estrategia de reforma administrativa. La voluntad política implica la identificación de los representantes del régimen en el poder con las necesidades de reforma, y disposición de los mismos a asumir los costos que implica su concreción. También implica identificación continuada, es decir, que no se agota con el entusiasmo pasajero o el apoyo coyuntural.⁷⁹

Sin embargo, la voluntad política no asegura la prestación de un apoyo político permanente. "El apoyo se manifiesta en la provisión de bienes materiales, medios financieros y recursos tecnológicos, así como en la asignación de recursos humanos, en medida

76 Carrillo Castro, Alejandro. "La Reforma Administrativa en México", en: Leemans, A.F. *Op. cit.*

77 Carvalho, W. *Op. cit.*

78 Antonorski, Nelly M. de. "Reflexiones sobre la Experiencia de la Reforma Administrativa: Venezuela". En: CLAD. *Op. cit.*

79 Naciones Unidas. *Diagnóstico de la Administración Pública Uruguaya. Informe Técnico*. Nueva York. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1972.

suficiente como para asegurar la ejecución de las actividades previstas en la estrategia de reforma. Implica también la presentación de legitimidad, información, instrumentos coercitivos y otros recursos intangibles necesarios para superar aquellos obstáculos y resistencias inmunes al simple empleo de recursos tangibles. Supone, por último, un compromiso continuado a través del tiempo, de modo que las diversas fases previstas y en la estrategia de cambio se completen y sucedan efectivamente”.⁸⁰

En suma, “una reforma de fondo... requiere de decisiones y apoyos políticos, de capacidad técnica, de recursos suficientes y de tiempo”.⁸¹

Por otra parte, se estima también indispensable para legitimar y garantizar la instrumentación de las reformas, que se cuente con la participación convencida tanto de los usuarios como de los servidores de la administración. A veces las reformas impuestas y ejecutadas “desde arriba” han llevado al fracaso a los planes de reforma; en consecuencia, todos los empleados y funcionarios y de modo especial los titulares de los organismos públicos habrán de participar y responsabilizarse de esas tareas. Este nuevo estilo de estrategia requiere, además, del establecimiento de mecanismos para incorporar a la ciudadanía directamente a los procesos de mejoramiento administrativo, vinculándose a través de instrumentos tales como los comités, consejos y juntas (Costa Rica, Chile, República Dominicana, Ecuador, Guyana, México y Venezuela).

NOVENA. La reforma administrativa evitará los cambios meramente formales y racionalistas, adoptando también enfoques conductuales. En este sentido, deberán superarse los enfoques formalistas y mecanicistas, introduciendo estrategias de intervención en la cultura administrativa y el comportamiento de las organizacio-

80 Naciones Unidas. *Op. cit.*

81 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.*

nes públicas y del personal que las integran, tomando en consideración sus actitudes, valores, percepciones e interacciones, entre otros factores de la conducta administrativa (Brasil, Honduras, Guatemala, Venezuela y México).

DECIMA. La reforma administrativa deberá llevarse a cabo en base a criterios técnicos y científicos. Por lo cual, no se apoyará en acciones circunstanciales fundadas en opiniones espontáneas o intuitivas. La base de la programación y ejecución de las transformaciones administrativas deberá ser la investigación científica,⁸² puesto que “la modificación de los niveles actuales de la administración pública hacia otros mejores dentro del proceso de desarrollo, debe ser también realizada en forma consciente, coherente y equilibrada. Para acelerar este cambio social se necesita aplicar a la administración pública los mismos principios de análisis científico que se aplican para acelerar el cambio social en otras áreas”.⁸³

Por tal motivo, “la reforma administrativa de fondo... debe partir de un estudio cuidadoso y lo más completo posible de la realidad existente... Es por eso que se recomienda que toda reforma auténtica sea precedida de un trabajo de investigación con métodos científicos, que dé realmente un diagnóstico de la situación existente”.⁸⁴ A manera de ejemplo, durante los trabajos que realizó en su tiempo la Comisión de Administración Pública (CAP) de México, se acordó utilizar la siguiente metodología:

82 Dickson, G.J. y Carbone, R. *Op. cit.*; Quevedo V., Daniel, y Taborga Barrera, Luis. “La Administración Pública y sus Proyecciones: Bolivia”. En: CLAD. *Op. cit.*

83 Unidad de Administración Pública de la CEPAL. “La Planificación Administrativa para el Desarrollo Económico y Social en América Latina”. Naciones Unidas. *Op. cit.*

84 Martínez Cabañas, Gustavo. “Bases para una Reforma Administrativa”. 1966. En: *Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal. (Autores Mexicanos)*. México. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. 1976.

- I. Realización de un diagnóstico de la administración pública mexicana.
- II. Presentación de modelos o esquemas alternativos tendientes a reformar la administración pública.
- III. Proposición de medidas concretas, estructurales y globales, para las reformas administrativas”.⁸⁵

En todo caso, “no es la técnica de la reforma administrativa y sí la política de la reforma (estrategia) el factor más relevante”. De donde, “...tiene poco sentido el que los técnicos se propongan delinear un modelo ideal de cómo se debe estructurar y funcionar una organización, en lugar de establecer un proceso por el cual las organizaciones pueden efectuar la transición de su estado actual hacia posiciones más deseables, envolviéndose en un proceso de cambio planeado”.⁸⁶

85 Comisión de Administración Pública (CAP). Secretaría de la Presidencia. “Acta número 1”. 20 de abril de 1965. Citado por: Carrillo Castro, Alejandro. En: *La Reforma Administrativa*. (Antecedentes, estado actual y perspectivas).

86 Carvalho, W. “Aprendiendo con el Error: Algunas reflexiones sobre el esfuerzo de reformas administrativas federales: Brasil”. En: CLAD. *Op. cit.*