

CAPÍTULO 2.

PRINCIPIOS BÁSICOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA

2.1	Cambio, Reforma y Reestructuración	57
2.2	Macro y Microrreformas	59
2.3	Reformas Eficientistas y Reformas Eficacistas.	59
2.4	Reformas Autocráticas y Reformas Democráticas o Participativas	60
2.5	Requisitos Mínimos para una Reforma	62
2.6	El Proceso de la Reforma	64
2.6.1	Etapa I. Programación de la Reforma	66
2.6.2	Etapa II. Instrumentación de la Infraestructura	66
2.6.3	Etapa III. Ejecución de Reformas Concretas	66
2.6.4	Etapa IV. Control	66
2.6.5	El proceso en términos de decisiones	67
2.7	Definición Propuesta	67

Principios Básicos de Reforma Administrativa

2.1 CAMBIO, REFORMA Y REESTRUCTURACION

Para efectos del desarrollo de este trabajo proponemos distinguir, convencionalmente, al fenómeno del *cambio administrativo* normal, de lo que pueden ser la *reforma* y la *reestructuración* o *revolución administrativa*.

El cambio administrativo ocurre por procesos propios y sin que se generen mayores problemas. Conforme las técnicas administrativas van avanzando, las funciones y los objetivos del Estado aumentan; la maquinaria administrativa crece y, consecuentemente, el personal administrativo y las instalaciones con que cuenta se desarrollan en forma paralela.

La característica principal del cambio administrativo es que éste produce generalmente un crecimiento por agregación, en el que se mezclan estructuras anacrónicas con otras más modernas y se producen grandes diferencias técnicas y de recursos entre las dependencias.¹ Generalmente, ésto conduce a un círculo vicioso en el cual, por ejemplo, no se asignan nuevos recursos a un organismo porque éste es ineficiente y en consecuencia, continúa volviéndose cada vez más inadecuado por la falta de dichos recursos.

Por otra parte, los conglomerados sociales tampoco pueden evitar el cambio, puesto que siempre existe cierto dinamismo que proviene, entre otras causas, de:

1. Las variantes relaciones con el medio ambiente.
2. Las nuevas ideas y las innovaciones.

¹ Véase, a este respecto, los conceptos de Mario Frieiro sobre las *asincronías* y *asimetrías*, que muestran las dependencias públicas, originadas por los "enclaves desviantes de la *media general de comportamiento patronizado*". Véase *El Cambio Administrativo Público*, en *Administración Pública y Desarrollo*, UNAM FCPS., Serie Estudios No. 14, México, 1970, p. 98 y sigs.

3. Presiones poderosas en favor del progreso, que pretenden la erradicación de males sociales observables, y
4. La tendencia natural a comparar y evaluar las actividades sociales.²

El *cambio* no es simple el resultado de una previsión deliberada, en tanto que una *reforma* sí requiere una previsión razonada que dé base a la *decisión de la autoridad responsable*. La reforma de una oficina requiere la decisión del jefe de esa oficina; la de una Secretaría, la decisión del Secretario; la del Poder Ejecutivo, la decisión del Presidente de la República.

El cambio administrativo se produce, por lo general, sin grandes fricciones; se ajusta a los intereses existentes, se puede negociar su velocidad, y se renuncia a hacer modificaciones que pudieran encontrar obstáculos de importancia. La *reforma*, por su parte, se caracteriza por encontrar resistencias que hay que vencer.

Sin embargo, una nota característica de las sociedades contemporáneas es la tendencia a innovar y enfrentar las resistencias e inercias de los sistemas. Las razones que tienden a generar en una sociedad la conciencia de la necesidad de una reforma administrativa provienen, por lo general, de algunos de los siguientes cuatro presupuestos fundamentales:

1. Variación importante de los objetivos nacionales, los objetivos del Estado y los objetivos del Gobierno.
2. Desarrollo poco común de las técnicas, los equipos o los estilos administrativos que necesariamente conllevan una variación cualitativa y apreciable sobre los sistemas de trabajo de la administración, en lo general y en lo particular.
3. Cambios de personas en la dirección del Sector Público, lo cual implica una reinterpretación de los medios de acción y de las estrategias del Estado para el cumplimiento de sus objetivos.
4. Distorsión de la actividad estatal por obsolescencia o por la inclusión de variables cuya existencia o, por lo menos, cuya fuerza no se había revelado debido a un análisis incompleto de la situación.³

Por su parte una *reestructuración radical* o *revolución administrativa*, si bien puede ser resultado de la operación de mecanismos de reforma, se diferencia completamente de ésta en que *no es permanente*,⁴ sino que constituye una transformación concreta de ciertas estructuras, procedimientos o sistemas, de raíz, pero *discontinua* en el tiempo. Este tipo de reorganizaciones se hace necesario de tiempo en tiempo para corregir deficiencias o adaptar el sistema a las nuevas políticas de un titular del Ejecutivo. Pero no

² Ver, Caiden, Gerald E., op. cit. p. 4.

³ Ver, Caiden, Gerald E., op. cit. pp. 192-208.

⁴ Ver, Solana, Fernando, *Los marcos de la reforma administrativa*, loc. cit.

puede pensarse en que sea conveniente llevar a cabo reorganizaciones de este género con demasiada frecuencia, pues ningún programa podría cumplirse adecuadamente en un clima de ausencia de normas o directrices de acción, aceptadas en forma general y para un período adecuado de tiempo por el mecanismo estatal.

2.2 MACRO Y MICRORREFORMAS

Desde el punto de vista de los ámbitos de su acción y de su extensión, la reforma administrativa puede ser denominada *micro* o *macrorreforma*. La convención de trabajo que se ha venido utilizando en México define a las *microrreformas* como aquellas que se desarrollan en el interior de las distintas instituciones públicas, y como *macrorreformas* a aquellas que son comunes a partes completas del sector público o a éste en su conjunto.⁵

2.3 REFORMAS EFICIENTISTAS Y REFORMAS EFICACISTAS.

Desde el punto de vista de los resultados que pretenden alcanzar, se pueden concebir reformas de tipo *eficientista* o de tipo *eficacista*. Las primeras son las que solamente intentan el mejoramiento de la eficiencia (relación costo-beneficio) y la economía del gasto, sin que la preocupación básica radique en el logro, adecuado o no, de los objetivos sustantivos o trascendentes encomendados al aparato administrativo. Una característica básica de las *reformas eficientistas* es que sus objetivos se traducen finalmente en la postulación de "la reforma por la reforma", lo cual la convierte en un fin en sí misma y no la observa como el *medio* que es, o sea como un instrumento para la consecución de objetivos ulteriores. Generalmente este tipo de enfoque predomina en las actividades orientadas a la consecución de ganancias o dividendos.

Por su parte, las *reformas eficacistas* —que surgen básicamente por los problemas característicos que confronta el Sector Público— se orientan al logro eficaz y no sólo eficiente,⁶ de los objetivos que tiene encomendados el Estado como ejecutor de la voluntad popular. Generalmente, tratan de conseguir que todos los elementos del aparato estatal, tanto individual como colectivamente, puedan cumplir con mayor eficacia sus objetivos respectivos, pero coadyuvando al logro de los objetivos de conjunto de la Administración.

La Administración Pública, por su propia esencia, se puede ver obligada, en ocasiones, a sacrificar la eficiencia de uno o más de sus elementos,

⁵ Véase. López Portillo, José: *La reforma administrativa*. Conferencia, 1970.

⁶ Ver, los conceptos de *Eficiencia y Eficacia* en Introducción de este trabajo. Supra, pág. 19 y en Fernando Solana, loc. cit.

en aras de la eficacia global. Ningún reformador administrativo debe pasar esto por alto, si bien, desde luego, lo anterior debe procurarse también dentro de límites razonables de eficiencia.

2.4 REFORMAS AUTOCRÁTICAS Y REFORMAS DEMOCRÁTICAS O PARTICIPATIVAS.

Las reformas administrativas pueden llevarse a cabo con un mayor o menor grado de participación. Por señalar sólo los extremos o tipos puros (que nunca se dan completamente en la realidad social), tenemos, por un lado, a las *reformas autocráticas* y por el otro a las *reformas anárquicas y sin control*.

Lo más próximo a las primeras, serían las reformas “de gabinete”, concebidas por una sola persona o por un pequeño grupo de técnicos o especialistas, que generalmente se formalizan en una ley o reglamento en el cual se ordena, obligatoriamente, el cumplimiento detallado de los proyectos concebidos por el grupo de técnicos, sin contar con la opinión ni el consenso del resto de los administradores públicos.

En ocasiones, con base en esa norma o en ese reglamento, el pequeño grupo de expertos hace, desde su “torre de marfil”, todos los planteamientos de la reforma; publica “recetas” y ordena que se lleven a cabo, desde arriba, todos los procesos que considera convenientes.

Las reformas de este tipo casi nunca tienen éxito, como lo demuestran, por ejemplo, los intentos realizados en 1937 en el Brasil, a través del Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP), y en 1958, en Venezuela, cuando con la Comisión de Administración Pública se trataron de llevar a cabo reformas desde fuera de las propias dependencias.⁷

Por lo general, este estilo de reforma se plantea cuando un nuevo gobierno asume la administración de un país y, al tratar de ofrecer “recetas” y soluciones prontas al electorado nacional, cae en la elaboración precipitada de normas jurídicas que, en ocasiones, llegan a establecer un grado inconveniente de detalle, intentando regular hasta el último trámite procedimental del programa de reforma. Los ejemplos históricos de este tipo de medidas demuestran que las más acabadas concepciones y los modelos académicamente más perfectos, si no son negociados con quienes habrán de participar en la implementación de la reforma —aunque se establezcan por la vía jurídica y con la fuerza de la autoridad— no pasan de ser meros buenos deseos o ejercicios teóricos que no llegan a traducirse en el cambio de realidades concretas.

La reforma administrativa tiene un ritmo y un tiempo de madurez que no pueden ser violentados; la urgencia y el subsecuente apresuramiento no

⁷ Ver, Brewer-Carias, Allan, *La Reforma Administrativa en Venezuela, 1969-1971*, pp. 2 y 15.

justifican el uso de métodos autocráticos, que generalmente producen efectos negativos; más aún, el caso de la Administración mexicana —imbuída desde la Colonia de un espíritu tan autónomo que inclusive llegó a generar la frase “*obedézcase, pero no se cumpla*” frente a las instrucciones venidas de la metrópoli— si no se programan las reformas con la participación activa de los empleados y funcionarios públicos afectados, se está invitando a que las instrucciones se ignoren o bien se obstaculicen en los niveles operativos.^{7 bis}

En el otro extremo encontraríamos a las reformas que, en aras de una total participación de opiniones, gustos e intereses, carecieran de directrices previas de coordinación y en las cuales se pretendiera sumar toda la gama de ideas y metodologías posibles sobre la reforma a efectuar, como si de la simple acumulación de opiniones e intereses pudiese establecerse un programa coherente.⁸

Aún en el caso de que esto pudiera intentarse en el largo plazo, lo más probable es que, al atomizarse los esfuerzos reformadores a corto término, se generarían proyectos antitéticos, ya que cada unidad reformaría sus elementos internos *sin tomar en cuenta* las necesidades y criterios de las demás, suboptimizando así el funcionamiento global; porque cada elemento tendería a conseguir metas individuales que no siempre serían las más adecuadas para el conjunto del sistema.⁹

Lo más cercano a este tipo puro es, en un ritmo mucho más lento, el mero cambio administrativo descoordinado, que afecta en forma distinta a las diversas instituciones, distorsionando a largo plazo el funcionamiento del sistema global.

⁷ Al respecto, el Ideario de la campaña electoral del Presidente Luis Echeverría consigna (1/3/p. 638) sus palabras: “No creemos en las reformas de gabinete (...) estamos convencidos de que quienes se enfrentan cotidianamente a los problemas son los mejor calificados para contribuir a buscarles solución. Quienes hacen de la administración su actividad vital son los mejores asesores para su reforma.” Ver también, de Muñoz Ledo, Porfirio, op. cit. loc. cit. y de Domínguez Ramírez, Jorge Efrén, *La Apertura hacia la juventud y la reforma administrativa en el Gobierno Federal*, 1972.

⁸ Ver Echeverría Álvarez, Luis, *II Informe de Gobierno*, México, 1972, “Mientras más diversificada es una sociedad más orgánica ha de ser su autoridad. Para ser eficaz, el Gobierno requiere coherencia ideológica y operativa...” “La participación en las decisiones no justifica, sin embargo, el caprichoso cumplimiento de las tareas que a cada uno competen. La administración no puede ser un foro para negociar intereses personales o de grupo. Quienes la sirven deben ser solidarios con el programa adoptado por el pueblo.

⁹ Ernesto “Ché” Guevara, recuerda en *Obra Revolucionaria*. Edit. Era, p. 545 y sigs., cómo, a la toma de poder en Cuba siguió un periodo de más de un año, caracterizado por lo que denomina “guerrillas administrativas”, las cuales “chocaban entre sí, produciéndose continuos roces, órdenes y contraórdenes, distintas interpretaciones de las leyes, que llegaban, en algunos casos a la réplica contra las mismas por parte de organismos que establecían sus propios dictados en forma de decretos haciendo caso omiso del aparato central de dirección”. Reconoce que “después de un año de dolorosas experiencias llegamos a la conclusión de que era imprescindible modificar totalmente nuestro estilo de trabajo y volver a organizar el aparato estatal de un modo racional”. Ya para esto, estaba convencido de que “la dirección debe ser única, con responsabilidad única y la discusión colectiva” (p. 529).

Un programa de reforma adecuada, a nuestro juicio, debe intentar un equilibrio dinámico entre estos extremos. Por ello, debe contar con directrices y pautas de coordinación de los esfuerzos reformadores, pero también debe ser lo suficientemente abierto y democrático como para que en él puedan tener una participación adecuada todos los niveles administrativos, en la medida de sus propios ámbitos de acción.

La más amplia participación sirve para generar una mejor motivación, así como para compatibilizar los esfuerzos y la información que permiten hacer factibles las mejoras de ciertos elementos en un medio ambiente dado. No basta tener la autoridad y la responsabilidad —como ha dicho el Lic. José López Portillo—¹⁰ es necesario, además, intentar tener la razón y para conseguirlo debe buscarse que participen en los esfuerzos de reforma quienes tienen la información de primera mano y la experiencia operativa de muchos años.

2.5 REQUISITOS MINIMOS PARA UNA REFORMA

Generalmente se conviene que toda reforma requiere, si ha de tener éxito, por lo menos cierto grado de *autoridad, técnicas, recursos y tiempo*.¹¹

La combinación de estos cuatro elementos es, en alguna medida, la mezcla que da cuerpo a una reforma y la hace efectiva.

La *autoridad*, en una reforma democrática, proviene no sólo de la decisión que se tome al más alto nivel para iniciar la reforma, sino también de la participación y el consenso logrados para cada etapa de la reforma.

La necesidad de contar con *medios técnicos* proviene de que la reforma requiere —y debe impulsar— una mayor racionalidad, una menor dependencia del empirismo y de la improvisación, aun las que están basadas en la buena intención y la vocación de servicio.

Conviene, por lo mismo, tanto la institucionalización de los mecanismos para ejercer tal autoridad y tal consenso, como la implantación de órganos de apoyo técnico, integrados por especialistas en las ciencias y técnicas administrativas, económicas y jurídicas.

Toda reforma, como esfuerzo extraordinario para producir deliberadamente innovaciones en las trayectorias de una organización, implica asimismo un consumo extraordinario de energía, por lo cual deben asignársele los *recursos* necesarios para que se puedan alcanzar, a un nivel satisfactorio, los objetivos de la reforma. Ya se dijo también que las reformas

¹⁰ Discurso de toma de posesión de la Dirección General de la Comisión Federal de Electricidad. (9-VIII-72).

¹¹ Ver al respecto: Martínez Cabañas, Gustavo, *Bases para una reforma administrativa*, Revista Comercio Exterior, Nov. de 1966, pp. 820-822.

tienen un ritmo y, por lo tanto, requieren *tiempo de desarrollo*. Martínez Cabañas señala con respecto a los requisitos de *técnicas y tiempo*, lo siguiente:

“Reformar cualquier unidad administrativa, oficina, departamento, dirección o secretaría de Estado, representa siempre serios problemas. Mucho mayor es aún la complicación si se trata de modificar todo el aparato administrativo de un gobierno, tanto en sus dependencias tradicionales —secretarías o departamentos— como en el complejo mundo de los organismos y empresas descentralizados, que en su conjunto integran lo que se reconoce como el sector público”.

“La reforma administrativa de fondo debe partir de un estudio cuidadoso y lo más complejo posible de la realidad existente, que contenga la investigación de las causas que hayan originado la obsoleta o defectuosa organización, o como a veces sucede, la ausencia total de organización, es decir el caos”.¹²

“Es por eso que se recomienda que toda reforma auténtica sea prece-

¹² El 20 de abril de 1965, la Comisión de Administración Pública decidió (Acta Núm. 3) seguir la metodología siguiente por lo que se refiere al diagnóstico y a la presentación, tanto de modelos alternativos, como de proposiciones concretas de reforma.

1. *Diagnóstico de la Administración Pública Mexicana.*

2. *Presentación de modelos* o esquemas alternativos tendientes a reformar la administración pública.

3. *Proposición de medidas concretas*, sectoriales y globales para las reformas administrativas.

El Diagnóstico comprenderá:

1. Organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal:

a) Secretarías y Departamentos de Estado.

b) Organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

2. Los programas de los órganos de la Administración Pública.

3. Los presupuestos.

4. La administración de personal.

5. Elementos materiales (edificios, equipo).

6. Los organismos encargados de elaborar planes de desarrollo y de conducir su aplicación.

7. Coordinación y control de las actividades de la Administración Pública.

Proceso de elaboración del Diagnóstico.

1. Investigación de la realidad actual. Documental y directa, nacional e internacional.

2. Análisis y ordenamiento de la información obtenida.

3. Elaboración de informes sobre la situación actual de la administración pública mexicana.

4. Análisis crítico de esta situación.

Proceso de elaboración de los modelos y de las medidas propuestas.

1. Diseño de modelos ideales y localización de factores limitantes para su aplicación (políticos, económicos, jurídicos, etc.).

2. Diseño de modelos óptimos-viables correspondientes a los anteriores.

3. Proposiciones de reforma a la legislación y otras medidas administrativas procedentes, para alcanzar los modelos óptimos-viables establecidos previamente.

dida de un trabajo de investigación con métodos científicos, que dé realmente un diagnóstico de la situación existente. Para lograr esto las técnicas administrativas han experimentado avances muy considerables”.

“El diagnóstico debe dar también un análisis de los objetivos que se propone alcanzar la función pública. Dichos objetivos se encuentran consignados en la legislación que crea o reglamenta la actividad de que se trata”.

“La reforma administrativa no es una serie de acciones y decisiones incongruentes tomadas al azar, debe ser una concatenación de pasos programados que obedezcan a un plan, *no importa que el plan de su totalidad se lleve muchos años en realizar*. Es indispensable tener una concepción de conjunto, es por esto que se requiere que la reforma sea integral, es decir, que abarque dentro de su radio de acción todas las partes que constituyen la organización, para saber cuál sería el efecto que se produciría en cada una de ellas, no importando si sólo alguna o algunas experimentarían modificaciones debido a la reforma que se pretende implantar”.

“Una reforma administrativa pretende, en primer término, definir con claridad los objetivos de la administración. Una vez hecha esta tarea, examinar con qué medios cuenta la organización actual para la realización de dichos fines; si los medios no son adecuados, entonces se plantea el problema de pensar en nuevas formas de organización que tomen el lugar de las antiguas. Esta parte normalmente lleva bastante *tiempo* en su ejecución, de ahí que sea prácticamente imposible señalar plazos fijos para la sustitución de inadecuadas estructuras”.¹³

En nuestro país las autoridades responsables han reconocido, desde el principio, que “no es labor para unas semanas o para unos meses, es una tarea de estudio y preparación que abarcará años, como ha sucedido en otros países que han emprendido trabajos similares, y requiere del concurso de todos, tanto de los particulares como de los servidores públicos”.¹⁴

2.6 EL PROCESO DE LA REFORMA

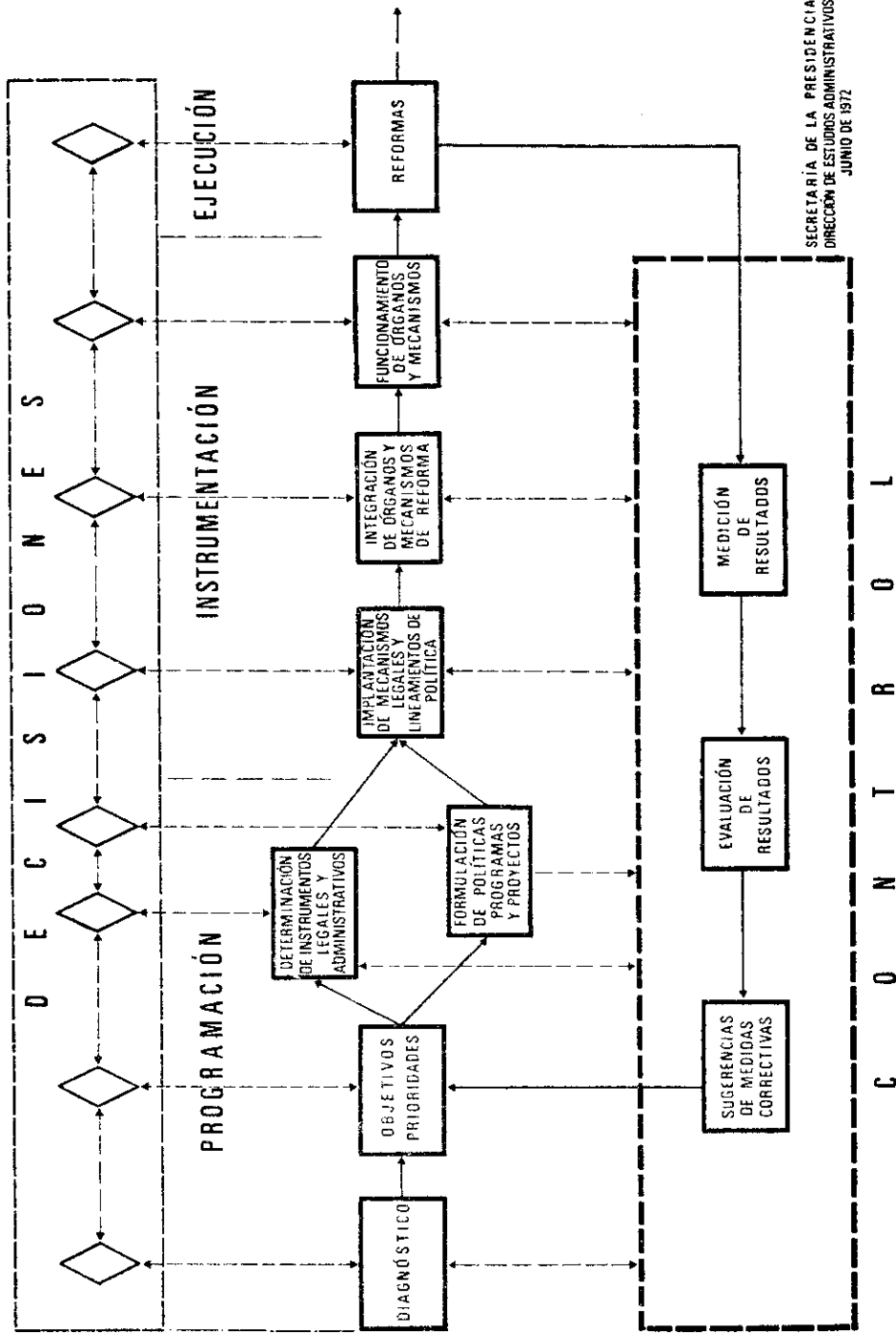
El proceso de la Reforma Administrativa puede enunciarse sintéticamente en la siguiente secuencia de etapas y momentos. (Gráfica 9):¹⁵

¹³ Martínez Cabañas, Gustavo, *Bases para una reforma administrativa*, Revista Comercio Exterior, Nov. de 1966, pp. 820-822.

¹⁴ Díaz Ordaz, Gustavo, *II Informe de Gobierno 1966*.

¹⁵ Elaborada por Gildardo H. Campero, José Rosovsky y Alejandro Carrillo Castro con base en los esquemas elaborados por Jaguaribe, Helio, en *Desarrollo económico y desarrollo político*; Cibotti, Ricardo, en *Enfoque de Planificación del Sector Público*, y el que se muestra en la relatoría del Seminario sobre *Aspectos Administrativos de la Planeación*, auspiciada por la CEPAL, en Santiago de Chile, 1968, así como en el esquema de Control de proyectos que plantean

PROCESO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA



GRAFICA 9

2.6.1 Etapa I. Programación de la Reforma.

MOMENTOS:

- A) Análisis y *diagnóstico* de la situación administrativa.
- B) Selección, por parte de las autoridades, de *objetivos* de la reforma administrativa e indicación de *prioridades* a alcanzar, en el marco de la situación.
- C) *Determinación de los medios* (instrumentos normativos y organismos responsables de orientar, coordinar, ejecutar y evaluar las reformas) y *medidas* (políticas, programas y proyectos) para alcanzar los objetivos escogidos.

2.6.2 Etapa II. Instrumentación de la Infraestructura.

MOMENTOS:

- A) Implantación de los *mecanismos legales y administrativos* para la reforma administrativa.
- B) *Integración*¹⁶ de las nuevas entidades que se encargarán de promover, estudiar y proponer —en cada institución, sistema o sector—, los programas y proyectos de reforma, así como sus normas de evaluación y control.
- C) *Funcionamiento* efectivo de esos mecanismos e instituciones; lo cual lleva finalmente a la

2.6.3 Etapa III. Ejecución de reformas concretas.

Toma de decisiones sobre las propuestas de reforma. Esto es lo que para algunos constituye el momento fundamental de las reformas, ya que aun habiéndose cubierto todas las etapas anteriores, la falta de esta decisión hace que la realidad siga igual y no se puedan realizar las innovaciones.

2.6.4 Etapa IV. Control.

MOMENTOS:

- A) *Medición* de los resultados obtenidos.
- B) *Evaluación* de los resultados obtenidos, comparándolos con las metas programadas, con el fin de determinar si hay o no desviaciones,

Johnson, Kast y Rosenzweig en *Teoría, Integración y Administración de Sistemas*, edlt. Limusa Wiley.

¹⁶ Integrar: dotar de recursos humanos, materiales y financieros adecuados.

circunstancias imprevistas o nuevas posibilidades, así como sus posibles causas.

- C) *Sugerencias* de medidas correctivas a los órganos decisorios que puedan modificar las decisiones iniciales y redefinir los objetivos propuestos, así como reajustar o indicar su reformulación a la administración.

2.6.5 El proceso en términos de decisiones.

Cada uno de estos *momentos* se caracteriza por requerir de *decisiones* al más alto nivel y de *recursos* apropiados para su cumplimiento. No basta la decisión inicial de formular un diagnóstico global. Si dicho diagnóstico ha de servir de base para elaborar un programa de acción, es necesaria una nueva decisión, en la que se señalen las prioridades que considere urgentes el Ejecutivo. Esta decisión permite, en algunos casos, instrumentar la infraestructura de mecanismos de reforma, pero nuevamente se requieren decisiones específicas para implantar las recomendaciones que formulen tales mecanismos. Cada paso cambia la situación anterior, lo que es sin duda un avance, pero a su vez exige nuevas decisiones. Se trata, de hecho, de una verdadera *cadena de decisiones*.

Cada una de estas decisiones genera, asimismo, una demanda diferente de recursos para llevarlas a cabo; no es igual el número de horas-hombre o de recursos materiales o financieros que insume la elaboración de un diagnóstico, que los que requiere, por ejemplo, la generalización de las medidas que recomienda dicho diagnóstico. Esta demanda de recursos humanos o financieros adicionales, en ocasiones, determina la posibilidad y la oportunidad de llevar a cabo las medidas de reforma programadas, muchas veces sin poderse apegar a las prioridades recomendadas por los programadores o técnicos de la reforma.

2.7 DEFINICION PROPUESTA.

Por todo lo anterior, proponemos entender, para efectos del desarrollo de este estudio, la reforma de la administración pública como un *proceso permanente*, que persigue *incrementar la eficacia y la eficiencia*¹⁷ del aparato administrativo gubernamental en la consecución de *todos* los objetivos del Estado. Tanto de aquellos considerados como coyunturales, como de los que son consustanciales a su propia existencia; lo mismo en los aspectos que se refieren a cada una de las *instituciones* públicas, como a los de la Administración Pública, en *su conjunto*.

Este proceso debe ser necesariamente *deliberado* por parte de las altas

¹⁷ Véase nota de pie de página en la Introducción, Pág. 6.

autoridades gubernamentales y, si ha de tener éxito, debe contar además con la *plena participación* de todos los servidores públicos de los diversos niveles administrativos que componen la Administración Pública. Debe, asimismo, estar apoyado en los principios de las ciencias y técnicas administrativas y orientarse a revisar y evaluar los sistemas, los procesos, las estructuras y el desempeño de la administración pública, tanto en la acción de cada uno de sus elementos como en la de todo el conjunto, para proponer y llevar a cabo las modificaciones y mejoras que se vayan requiriendo. Generalmente este proceso se enfrenta a los obstáculos normales que genera toda innovación y, por lo mismo, debe contar con el *apoyo político* y la *estrategia de implantación* que le permitan vencer la resistencia que le opongan los intereses formales e informales que habrán necesariamente de afectarse.

Debido a que la administración no existe en el vacío, sino que forma parte de un sistema social global y refleja históricamente los valores de dicho sistema, *no es un fin en sí misma* sino que debe considerársela *un medio* para alcanzar los fines que se proponga una sociedad organizada jurídicamente. Por esta razón una reforma administrativa generalmente se encuentra relacionada con otras reformas de carácter social, económico y político. Como todo proceso de reforma, exige a su vez *ser administrada y programada*; esto implica contar con *mecanismos institucionales* adecuados de *operación y apoyo* así como con una *estrategia* apropiada, para lo cual conviene contar con un *modelo básico* y con *objetivos bien definidos*. Esta definición enmarcará las propuestas de los capítulos que constituyen la III parte de este ensayo.