

CAPÍTULO IV.	LA REFORMA DEL ESTADO INCONCLUSA:	
	LA VIGENCIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA	155
4.1	En torno a la reforma administrativa	155
4.1.1	Cambio, reforma y revolución administrativa	157
4.2	Tipología de reformas administrativas	159
4.2.1	Macro y microreformas	159
4.2.2	Reformas eficientes y reformas eficaces	159
4.2.3	Reformas autocráticas y reformas democráticas	160
4.2.4	Otras clasificaciones	161
4.3	Propósitos de la reforma administrativa	162
4.4	Diferentes tipos de reforma administrativa	164
4.5	Requisitos mínimos de la reforma administrativa	166
4.6	La reforma administrativa: brecha entre las necesidades y las disponibilidades administrativas	168
4.6.1	Enfoque reduccionista de la reforma	168
4.6.2	La falsa dicotomía: política vs. Administrativa	169
4.6.3	Desconocimiento de la naturaleza del sector público	169
4.6.4	Eficientismo inmedatista	170
4.6.5	Concepción errónea del papel del factor humano	171
4.6.6	Marginación de la participación ciudadana	171
4.7	Estrategias de la reforma administrativa	172
4.7.1	La reforma administrativa como planificación administrativa	172
4.7.2	La reforma administrativa como desarrollo administrativo	173
4.7.3	La reforma administrativa como modernización administrativa	174
4.7.4	La reforma administrativa como cambio organizacional	174
4.7.5	La reforma administrativa como desarrollo político	175
4.7.6	La reforma administrativa como estrategia	177
4.8	Antecedentes históricos de reformas administrativas en México	179
4.8.1	La reforma administrativa de 1970 a 1982 en México	184
4.8.1.1	La reforma administrativa en el periodo 1970-1976	184
4.8.1.2	La reforma administrativa en el periodo 1977-1982	188
4.9	La reforma administrativa en México: una necesidad impostergable	190
4.10	Reforma del Estado: reforma administrativa o revolución administrativa	192
4.11	La reforma administrativa como elemento esencial de la Reforma del Estado	193

CAPÍTULO IV. LA REFORMA DEL ESTADO INCONCLUSA: LA VIGENCIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

En este capítulo, pretendemos establecer los aspectos teóricos en torno a la reforma administrativa, concepto y enfoques de aplicación, así como realizar un recorrido histórico en relación con el proceso identificado en México con la reforma administrativa en México, particularmente en la década de los setenta.

La reforma administrativa es punto de partida obligado, debido a varias razones: primero, es necesario diferenciar a la reforma administrativa, de los cambios normales y de la llamada revolución administrativa; segundo, establecer los tipos de reforma y los alcances de cada una de ellas; tercero, precisar su contenido y diferenciarla de aquellos que la identifican como modernización, la cual tiene un contenido diferente; por último, ubicarla dentro del actual contexto de la Reforma del Estado y como condición indispensable para la democratización del país.

4.1 En torno a la reforma administrativa

La idea de reforma administrativa tiene por su propia naturaleza un contenido único y específico que la distingue de otros tipos de reformas. No es una simplificación administrativa, tampoco una desregulación económica en su más pura esencia. No necesariamente implica un redimensionamiento de carácter administrativo, aunque puede significar disminución en la presencia estatal. La reforma administrativa como proceso no puede ser un periodo histórico aislado y determinado, debe realizarse dentro del contexto de otras reformas y dentro de la agenda de la Reforma del Estado para poder ser viable, efectiva y auténtica. Revisemos sus aspectos esenciales y sustantivos.

“Desde el punto de vista lingüístico, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el vocablo reforma como acción y efecto de reformar o reformarse; para identificar esta acepción es indispensable recurrir al vocablo “reformar”. Reformar es volver a formar, rehacer, reparar, restaurar, restablecer, reponer, arreglar, corregir, enmendar o poner en orden. Si se usase la expresión “reforma administrativa” en este sentido, al no hacer hincapié en la innovación, en la creación, en la transformación, su significado sería conservador. Sin embargo, el Diccionario, en una acepción secundaria, considera que reformar es lo que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora de una cosa, concepto que, aplicado a la administración, hace que su reforma pueda concebirse como creación, mejoramiento, perfeccionamiento, o innovación, para que sea una respuesta a los imperativos de un país en el presente y en lo futuro.”³⁰⁴

En esta investigación partimos de la definición de reforma administrativa en los términos siguientes:

³⁰⁴ Chanes Nieto, José. "Conceptualización y alcance de la reforma administrativa". *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*. México, INAP, 1975, p. 350.

“Se concibe a la Reforma Administrativa como un proceso permanente, que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado. Tanto de los que coyunturalmente resultan prioritarios como de los que son consustanciales a su propia existencia; bien sea que competan a la administración pública en su conjunto, o bien algunas de sus áreas principales de acción o de sus instituciones específicas.”³⁰⁵

La reforma administrativa es un proceso que debe ser deliberado por las máximas autoridades gubernamentales y para tener éxito en su esfuerzo por vencer las resistencias que vaya encontrando en su camino, debe contar además con pleno apoyo político y con una adecuada estrategia de implementación que provea las políticas para superar los obstáculos que le opongan los intereses formales e informales que habrán necesariamente que afectarse. Requiere asimismo de la plena participación y del consenso mayoritario de los servidores públicos, sea cual fuera su nivel administrativo.³⁰⁶

“...debido a que la administración pública no existe en el vacío, sino que forma parte del sistema social global y refleja históricamente los valores de dicho sistema, *no debe concebirse la reforma como un fin en sí misma*, sino que debe considerársela como *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”.³⁰⁷

Por ello, todo proceso de reforma exige, a su vez, ser programado y administrado; esto implica contar con un modelo básico y unos objetivos bien definidos que le sirvan de marco de referencia, así como de mecanismos institucionales de operación y de apoyo, que le garanticen la capacidad técnico-administrativa y política necesaria para poder revisar, evaluar y proponer los sistemas, los procedimientos y las estructuras que vaya requiriendo la administración pública para el adecuado cumplimiento de los objetivos que tiene encomendados.

La reforma administrativa no puede ser concebida sólo por la aplicación de determinadas leyes que propician cambios en la estructura gubernamental, sino que implica un conjunto de medidas administrativas, que al implementarse, van generando una dinámica de cambio que se constituye en un proceso histórico. Por tanto, la reforma administrativa no puede ser una política de gobierno que concluya con un mandato constitucional.

³⁰⁵ Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México. (1971-1979)*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1980, p. 40.

³⁰⁶ Carrillo Castro, Alejandro. “La reforma administrativa en México”. Leemans, F. Ame. (comp.) *Cómo reformar la Administración Pública*. México, F.C.E., 1982, p.201-202.

³⁰⁷ *Ibid.* p. 202.

La reforma administrativa es un proceso permanente cuyo objetivo varía en función de los cambios en el medio, como en función de los niveles de logro del mismo proceso. Los éxitos en materia de reforma modifican el horizonte de objetivos, tanto como él mismo se modifica con los fracasos. Por tanto, el nivel de logros en materia de reforma administrativa aumentará en la medida que se enriquezcan los esquemas conceptuales a partir de los cuales se derivan las estrategias de acción y que éstas respondan a las complejidades de lo que se entenderá como reforma.³⁰⁸

La reforma administrativa tiene como propósito esencial tratar de adecuar los objetivos de la administración, sus recursos humanos y estructuras, a las demandas del desarrollo económico y social, así como introducir tecnologías que permitan que esa adecuación se haga con eficiencia. En suma, la reforma administrativa es un proceso social de cambio en la administración pública, conducido a conciencia y de manera intencional.³⁰⁹

4.1.1 Cambio, reforma y revolución administrativa

Para diferenciar estos términos, es conveniente distinguir entre el fenómeno del cambio administrativo normal, lo que puede ser la reforma administrativa y la revolución administrativa o reestructuración.³¹⁰

El cambio administrativo ocurre como parte de sus procesos propios y sin que se generen mayores problemas dentro de las organizaciones administrativas. Es un proceso natural derivado del propio crecimiento organizativo. 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 se produce generalmente por un crecimiento por agregación, en el que se mezclan estructuras anacrónicas con otras más modernas y complejas, las cuales producen grandes diferencias técnicas y de recursos entre las dependencias.³¹¹

Los conglomerados sociales tampoco pueden evitar el cambio, debido a que existe cierto dinamismo, que proviene de diversas causas, entre las que destacan:

1. Las variantes y cambiantes relaciones con el medio ambiente.
2. Las nuevas ideas y las innovaciones de todo tipo.
3. Presiones poderosas en favor del progreso, que buscan erradicar los males sociales.
4. La tendencia natural a comparar y evaluar las actividades sociales y,
5. El alto grado de complejidad de los nuevos procesos productivos y comerciales.

³⁰⁸ Salinas, Alberto. **La reforma administrativa. Un enfoque de desarrollo organizativo y administrativo para el cambio.** México, F.C.E., 1980, p. 7.

³⁰⁹ Campero Cárdenas, Gildardo. **La reforma administrativa en América Latina.** México, INAP, 1982, Serie Praxis No. 54, p. 11.

³¹⁰ Carrillo Castro, Alejandro. **La reforma administrativa en México. Base metodológica, antecedentes e institucionalización del proceso (1821-1971).** México, Miguel Ángel Porrúa, 1980, p. 63.

³¹¹ *Ibidem.*

El cambio no es siempre el resultado de una previsión deliberada, en tanto que una reforma sí requiere una previsión y planeación razonada, que dé base a la *decisión de la autoridad responsable*. 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, mientras que la reforma se caracteriza por ser un proceso que encuentra resistencias, que hay que vencer y superar en forma gradual.³¹²

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

1. Variación importante de los objetivos nacionales, los objetivos del Estado, los objetivos del gobierno, así como los objetivos de la sociedad.
2. Desarrollo poco común de las técnicas, los equipos o los estilos administrativos, que conllevan una variación cualitativa y apreciable sobre los sistemas de trabajo de la administración.
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, por lo menos, no se había relevado debido a un análisis incompleto de la situación.

Por su parte, una *revolución administrativa o reestructuración radical*, bien puede ser el resultado de la operación de mecanismos de reforma, se diferencia completamente de ésta en que *no es permanente*, sino que constituye una transformación concreta de ciertas estructuras, procedimientos o sistemas, pero que resulta discontinua en el tiempo.

En la década de los setenta, las Naciones Unidas señalaban en un documento que "...en muchos países en desarrollo lo que se requiere es una 'revolución administrativa' en apoyo a los cambios revolucionarios que en el campo económico y social" ³¹³ están tratando de realizar los países en vías de desarrollo.

Este tipo de reorganizaciones se hace necesario, para corregir deficiencias o adaptar el sistema a las nuevas políticas del Ejecutivo, pero no puede pensarse en que sea conveniente llevar a cabo reorganizaciones de este género con demasiada frecuencia. El servicio civil de carrera puede propiciar una revolución administrativa en una administración pública tradicional, como es el caso de México.

³¹² Ibid. p. 64. La reforma de una oficina requiere de la decisión del jefe de esa oficina; la de una Secretaría, la decisión de su titular; la del Poder Ejecutivo, la decisión del Presidente de la República.

³¹³ Citado por Alberto Salinas, Op. Cit. p. 9. Naciones Unidas. **La administración pública en el segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo** (Nueva York, Naciones Unidas, 1971) Documento ST/TAO/M/57, p.4.

4.2 Tipología de reformas administrativas

Existen diferentes clasificaciones en torno a la reforma administrativa, que dependen del enfoque empleado y del papel que realizan los agentes administrativos durante el proceso de cambio. A continuación se enlistan las tipologías más representativas.

4.2.1 Macro y microreformas

En esta perspectiva, la reforma administrativa puede ser considerada como micro o macroreforma.³¹⁴ Las *microreformas* son aquellas que se desarrollan en el interior de las distintas instituciones públicas, tienen un carácter limitado y específico para mejorar determinados procesos administrativos de la organización estatal.

Por su parte, las *macroreformas* son aquellas que son comunes a partes completas del sector público o a éste en su conjunto, de tal manera que influyen significativamente en los procesos y procedimientos administrativos. Requieren de un mayor consenso y de una adecuada planeación de actividades para que éstas puedan implementarse. Por ello, implican cambios sustantivos en la manera de efectuar las labores administrativas públicas.

4.2.2 Reformas eficientes y reformas eficaces

“Desde el punto de vista de los resultados que buscan alcanzar, se considera a las reformas de tipo *eficientista* o *eficacista*. Las reformas eficientistas son las que intentan el mejoramiento de la eficiencia en la 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 de estas reformas es que sus objetivos se reducen finalmente a la postulación de la reforma por la reforma, lo cual la convierte en un fin en sí misma y no se percibe como un instrumento para la consecución de objetivos ulteriores. En este enfoque predominan las actividades orientadas a la consecución de ganancias o dividendos. Las reformas eficacistas, por su parte, se orientan al logro eficaz y no sólo eficiente de los objetivos que tiene encomendados el Estado como ejecutor de la voluntad popular. En lo general, tratan de conseguir que todos los elementos del aparato gubernamental puedan cumplir con mayor eficacia sus objetivos respectivos, pero coadyuvando al logro de los objetivos de conjunto del aparato gubernamental, por lo que la relación costo-beneficio pasa a un segundo plano.”³¹⁵

³¹⁴ Alejandro Carrillo Castro considera que las macroreformas requieren de un mayor grado de complejidad para implementarse y de una previsión de factores considerables.

³¹⁵ *Ibid.* p. 65-66. La administración pública, por su propia naturaleza y esencia, se puede ver obligada en determinadas ocasiones, a sacrificar la eficiencia de uno o más de sus elementos, en aras de la eficacia global de un sistema administrativo. Ningún reformador administrativo debe dejar de considerar esta situación.

Las reformas eficacistas, por su parte, se orientan al logro eficaz y no sólo eficiente de los objetivos que tiene encomendados el Estado como ejecutor de la voluntad popular. En lo general, tratan de conseguir que todos los elementos del aparato gubernamental puedan cumplir con mayor eficacia sus objetivos respectivos, pero coadyuvando al logro de los objetivos de conjunto del aparato gubernamental, por lo que la relación costo-beneficio pasa a un segundo plano.

4.2.3 Reformas autocráticas y reformas democráticas

Las reformas administrativas pueden llevarse con un mayor o menor grado de participación democrática. Los extremos o tipos puros -que no se dan completamente en la realidad social- son *las reformas autocráticas* y por el otro lado, *las reformas anárquicas* y sin control.³¹⁶

Las reformas autocráticas serían las *reformas de gabinete*, concebidas por una sola persona o 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 concebido por el grupo de técnicos, sin contar con la opinión, ni el debido consenso del resto de los administradores públicos, o de la sociedad.³¹⁷

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 llegan al extremo de establecer un grado inconveniente de detalle, intentando regular hasta el último trámite administrativo del programa de reforma.

Los ejemplos históricos de este tipo de medidas demuestran que las más acabadas concepciones y los modelos académicos más perfectos, si no son negociados con quienes habrán de participar en la implementación de la reforma, no pasan de ser buenos deseos o ejercicios teóricos que no llegan a traducirse en el cambio de realidades concretas. Alejandro Carrillo Castro señala al respecto que:

"La reforma administrativa tiene un ritmo y un tiempo de madurez que no pueden ser violentados; la urgencia y el subsecuente apresuramiento no justifica el uso de métodos autocráticos, que generalmente producen efectos negativos; más aún, en el caso de la Administración mexicana (...) 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".³¹⁸

³¹⁶ *Ibid.* p. 66.

³¹⁷ En este tipo de reformas, con base en esa norma o en 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 Brasil 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.

³¹⁸ *Ibid.* p. 67. Carrillo cita al Presidente Luis Echeverría que señalaba que: "No creemos en las reformas de gabinete (...) estamos convencidos de que quienes se enfrentan cotidianamente a los problemas son los mejores calificados para contribuir a buscarles solución. Quienes hacen de la administración su actividad vital son los mejores asesores para su Reforma".

En el otro extremo encontramos a las reformas que, en aras de un total consenso de opiniones, gustos e intereses, carecen de directrices previas de coordinación y en las cuales se pretende 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.

Aun en el caso de que esto pudiera intentarse en el largo plazo, lo más probable es que, al atomizarse los esfuerzos reformadores, a corto plazo se generarían proyectos contradictorios, ya que cada unidad reformaría sus elementos internos sin tomar en cuenta las necesidades y criterios de las demás, dejando a un lado el funcionamiento global; porque cada elemento tendería a conseguir metas individuales que no siempre serían las más adecuadas para el conjunto del sistema.³¹⁹

Un programa de reforma administrativa adecuado debe intentar un equilibrio dinámico entre estos extremos descritos. 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 puedan tener una participación adecuada todos los niveles administrativos, los partidos políticos y la ciudadanía. Una reforma administrativa que no cuente con el respaldo, confianza y convencimiento de los ciudadanos, está condenada al fracaso.

4.2.4 Otras clasificaciones

Por su parte, Chanes Nieto establece cinco clases de reformas administrativas, tal como se presenta en el cuadro No.4.1.

Cuadro No. 4.1
CLASIFICACIONES DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS

CLASIFICACIÓN DE REFORMAS	DESCRIPCIÓN
Reformas estructurales y reformas conductistas	Las primeras recaen en aspectos de organización y funcionamiento de la administración pública; las segundas buscan mejoras en el comportamiento de los hombres que la integran.
Reformas microadministrativas y reformas macroadministrativas	Los criterios para clasificar la reforma según su alcance, inspirados en la economía, no son uniformes. En general, la microreforma es la que se refiere exclusivamente al ámbito interno de una institución y la macroreforma a dos o más instituciones.
Reformas integrales y reformas parciales	Se han distinguido las reformas que se refieren al conjunto o a la mayor parte de la administración pública y las que se refieren exclusivamente a ciertos aspectos seleccionados de la administración.
Reformas eficacistas y reformas eficientistas	La reforma que pretende incrementar la eficacia del sector público en la consecución de sus fines difiere de la reforma por la reforma misma, que solamente busca una relación ventajosa (eficiente) de costos a beneficios, o bien, la implantación de economías en el sistema administrativo.
Reformas Revolucionarias, 'reformistas' y modernizantes	Las primeras pretenden sustituir violentamente la administración existente; por lo general ocurre al advertir al poder una nueva fuerza política. Las 'reformistas' pretenden que la administración pública permita la realización de políticas gubernamentales que se proponen transformaciones sociales. Las modernizaciones buscan el perfeccionamiento de la administración.

Tomado de José Chanes Nieto, Op. cit. p. 355-356.

³¹⁹ Lo más cercano a este tipo puro es, con 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.

"Las clasificaciones citadas no agotan las existentes, en virtud de que los autores, en función de los casos a que se refieren, utilizan múltiples criterios para diferenciar los tipos de reforma de la administración pública, entre otros los que parten de su alcance, origen, organización o normatividad."³²⁰

4.3 Propósitos de la reforma administrativa

Con el fin de modificar el comportamiento tradicional de mecanismos institucionales se propone una reforma administrativa como proceso permanente de cambio dirigido para coordinar y mejorar la operación del aparato estatal. Un aspecto esencial para proponer una reforma administrativa es establecer el contenido de sus propósitos, su significado y las posibles políticas que se señalan como de reforma administrativa, pero que con un enfoque equivocado lo alejan de un profundo cambio administrativo.³²¹ Los propósitos de la reforma administrativa pueden verse en el cuadro No.4.2, en los términos siguientes:

Cuadro No. 4.2
PROPÓSITOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

No.	PROPÓSITOS
1	La reforma administrativa es un proceso de cambios permanentes, no sólo un acto de modificación legal.
2	La reforma administrativa no es en sentido estricto un proceso para la modernización, dependiendo del sentido de modernización que se pretenda.
3	La reforma administrativa busca una racionalidad dirigida o focal.
4	La reforma administrativa no busca sólo la eficiencia por sí misma, sino un cambio significativo en el aparato gubernamental.
5	La reforma administrativa es un proceso multidisciplinario, donde participan diferentes especialistas en ciencias sociales.
6	La reforma administrativa pretende incidir en los sectores estratégicos del gobierno.
7	La reforma administrativa es un proceso de cambios graduales y selectivos, en sectores estratégicos del gobierno.

Elaboración propia, con las ideas de Gonzalo Martner, Op. cit. 57-61.

En primer lugar, la reforma administrativa no es un simple acto de modificación en la estructura orgánica que se ejecuta de una vez, sino que es un proceso de cambios permanentes que se proyectan en el tiempo, en función de las distintas etapas que abarca una estrategia de desarrollo a largo plazo. Para muchos, una reforma administrativa es una ley o un conjunto de leyes que modifican una estructura administrativa, cambian funciones o simplifican procedimientos. En realidad, un proceso de reforma administrativa podría *iniciarse* en esa forma,

³²⁰ Chanes Nieto, José. Op. cit. p. 355-356.

³²¹ Martner, Gonzalo. "El papel de la reforma administrativa en la estrategia de desarrollo". Kliksberg, Bernardo (compilador). *La reforma de la administración pública en América Latina*. Madrid, INAP España, 1984, p. 57-61.

pero su objetivo final no se cumple *por decreto*, sino a través de un proceso de cambios que lleva a una transformación en el proceso social y económico, modifica las relaciones sociales y el comportamiento de organismos, personal y dirigentes.³²²

En segundo lugar, la reforma administrativa no es en estricto sentido un proceso para la modernización. En los países subdesarrollados el objetivo de la reforma administrativa no es incorporar instituciones procedimientos y métodos modernos, es decir, generados en países industrializados ya modernizados. El objetivo de la reforma administrativa no es la modernización, sino ayudar a la transformación estratégica del sector público, con técnicas propias que puedan permitir mejorar el proceso de desarrollo, en una etapa concreta de la estrategia de desarrollo.

En tercer lugar, la reforma administrativa no sólo persigue como objetivo el aumento de la racionalidad global del Estado, sino *una racionalidad dirigida o focal*. No toda la acción gubernamental tiene la misma influencia en un proceso de desarrollo; hay sectores de actividad que son críticos y por arrastre provocan el crecimiento y diversificación de otros sectores; así, por ejemplo, la industria es reconocida como un sector líder o estratégico. Lo que interesa en la reforma administrativa es crear racionalidad en un "foco" estratégico desde donde surjan fuerzas dinámicas de desarrollo.³²³

En cuarto lugar, el fin de la reforma administrativa no sólo es la eficiencia, entendiendo por tal conseguir el máximo rendimiento con el mínimo de recursos, tiempo y costos. En efecto, en una estrategia de transformación de estructuras sociales, lo más importante puede ser destruir un esquema de poder, traspasando recursos al Estado o la comunidad, sin importar en una primera instancia que estos recursos se utilicen con más eficiencia.³²⁴

En quinto lugar, la reforma administrativa no es un proceso técnico, dirigido sólo por expertos en administración, sino un proceso social, con la participación de la base y orientado con un enfoque interdisciplinario. La planeación de una reforma administrativa es tarea de equipos interdisciplinarios en los que participan sociólogos, políticos, economistas, planificadores sectoriales, administradores públicos y tecnólogos especializados (según el tipo de sector que se quiera cubrir).

En sexto lugar, el proceso de reforma administrativa no tiene por finalidad mejorar los mecanismos proveedores de insumos (sistemas de personal,

³²² La propia reforma administrativa genera acumulativamente nuevas metas, de ella emergen propósitos que, a su vez, deberán ser jerarquizados a lo largo del proceso de reforma. Existe una secuencia histórica en el proceso de cambios que se proyecta indefinidamente hacia el futuro.

³²³ Si la estrategia es de transformación de estructuras tradicionales, el "foco" puede encontrarse, por ejemplo, en la agricultura y el proceso de reforma administrativa puede consistir en dar racionalidad al proceso de reforma agraria creando capacidad operativa allí.

³²⁴ En el caso de la nacionalización de una industria, lo importante puede ser mantener su funcionamiento original, pero logrando que un excedente quede dentro del país, como ha sido el caso del petróleo mexicano y peruano, de las minas de estaño en Bolivia o el cobre en Chile.

de suministro de materiales, de equipo, etc.), sino principalmente incrementar la capacidad operativa del conjunto de organización, el financiamiento, los materiales, los equipos y demás aspectos, dentro de los sectores estratégicos, en los programas sustantivos. Los programas de apoyo han de servir a los sustantivos y la capacidad administrativa ha de crearse principalmente en estos últimos.

En séptimo lugar, la reforma administrativa no es un cambio generalizado de estructuras, un cambio de organigrama, sino que es un proceso de cambios selectivos y graduales, en los sectores y regiones estratégicos de la sociedad y la economía. Dentro de estos sectores estratégicos la reforma administrativa crea "sistemas operativos" encaminados a resolver problemas de la comunidad, ejecutando programas enfáticos, básicos y de apoyo.³²⁵

4.4 Diferentes tipos de reforma administrativa

Existen diferentes tipos de reforma administrativa que se diferencian por el énfasis que hace en sus aspectos esenciales, cambios en las estructuras administrativas, de sistemas administrativos, de simplificación administrativa y de criterio económico. Son tipos ideales de reformas que en la realidad pueden mezclarse unas y otras.

Cuadro No. 4.3
TIPOS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS EN AMÉRICA LATINA

No.	TIPO DE REFORMA	DESCRIPCIÓN
1	Hay reformas que enfatizan cambios en las estructuras administrativas del sector público	Consiste en cambiar el organigrama de la Administración Pública creando nuevos ministerios, fusionando o suprimiendo otros, cambiando dependencias. Este enfoque ha demostrado ser insuficiente, ya que carece de continuidad y se transforma en una mera racionalización formal.
2	Reformas que enfatizan la racionalidad de insumos	Consiste en crear "sistemas de personal", "sistemas de ministros", "sistemas de máquinas y equipos", "sistemas de servicios administrativos", etc. Estas experiencias también han mostrado insuficiencias, ya que de poco sirve establecer sistemas de apoyo como los descritos si por el lado de la acción sustantiva o estratégica se mantiene una irracionalidad extensiva.
3	Reformas que hacen énfasis en la racionalidad de procedimientos o "reformas del papeleo"	Su propósito es acortar trámites y aumentar los rendimientos, en términos de tiempo y movimientos. Son reformas de "fluxogramas" y su objetivo es muchas veces mejorar la atención al público y eliminar fuentes de impopularidad o de presión social. Se les conoce como <i>reformas procesalistas</i> , y naturalmente no resuelven los problemas de una administración Pública que debe promover el desarrollo.
4	Reformas administrativas con criterio economicista	Consiste en introducir cambios administrativos para reducir el gasto público, eliminando ministerios, direcciones generales o empresas públicas. Cuando la economía no funciona se reduce el personal, el gasto en materiales, la compra de equipos y se disminuyen las inversiones. Estas reformas se inspiran en el principio de <i>austeridad</i> y conducen por lo general a la paralización de la administración pública.

Elaboración propia con ideas de Gonzalo Martner, Op. cit. p. 61-62.

³²⁵ El programa énfasis es, por lo general, un programa de impacto inmediato y resuelve problemas de coyuntura; en tanto un programa básico es esencialmente estratégico, cumple objetivos a largo plazo.

A este respecto, Gonzalo Martner señala que en América Latina se han ensayado diversos tipos de reforma administrativa con resultados diversos.³²⁶ Cuatro son las estrategias de las reformas aplicadas, como puede verse en el cuadro No. 4.3.

Todas estas reformas se realizaron con el criterio tradicional. Se basaron, por lo general, en la idea de que la reforma administrativa es un acto, y que realizado éste -luego de dictada una ley o implementado un sistema-, ya estaba logrado el objetivo. Se procuraba modernizar la administración pública introduciendo denominaciones, instituciones e instrumentos a veces importados desde países desarrollados. Se tenía la falsa idea de que se lograría así la racionalidad de la administración pública y la eficiencia se generalizaría en todo el aparato estatal. Los fracasos que resultaron no fueron reconocidos y no fue aceptado que el enfoque utilizado era incorrecto.³²⁷ Frente a estos enfoques tradicionales,³²⁸ se comenzó a desarrollar otro enfoque que pone énfasis en los siguientes aspectos:

1. La reforma administrativa es un proceso de cambios permanentes, cuyos objetivos se renuevan en cada etapa de desarrollo. Por consiguiente, no es posible desarrollar la reforma administrativa de manera independiente al sistema político y económico en el cual se inserta la administración pública. El proceso de reforma administrativa se adapta al modelo de desarrollo que sigue la sociedad, y en él enriquece sus planteamientos y se formula para ejecutar las tareas del desarrollo. La reforma genera cambios en el comportamiento de la administración pública.
2. El objetivo básico de la reforma administrativa es el coadyuvar a la transformación económica y social del país, adaptando la estructura y procesos del sector público, a los requerimientos de la transformación para que pueda cumplir, su papel de pivote del desarrollo nacional.
3. La reforma administrativa busca la "racionalidad focal", busca la creación de *focos* de eficacia operativa, en especial dentro de sectores movilizados de mecanismos socioeconómico y en el aparato de inversiones.
4. La reforma administrativa pretende producir transformaciones estructurales en la economía y la sociedad, enfatizando primeramente el *desarrollo horizontal* y luego el *vertical*, es decir, aquel que busca mejorar la eficiencia y productividad.
5. La reforma administrativa ha de plantearse con un enfoque interdisciplinario y ser concebido como un proceso social, con participación de la base de la administración pública. Será participativa y democrática, al mismo tiempo se sustentará en la voluntad y el apoyo políticos. La decisión y el respaldo políticos y de la alta dirección deberán darse en forma abierta y sostenida.

³²⁶ Martner, Gonzalo. Op. cit. p. 61-63.

³²⁷ Ibid. p. 62.

³²⁸ Algunos argumentos se han tomado de Gildardo Campero Cárdenas y Gonzalo Martner, en obras citadas en este capítulo.

6. La reforma administrativa organiza "sistemas operativos", en los sectores estratégicos -agricultura, industria, educación, etcétera- y desarrolla programas para resolver problemas de coyuntura y de carácter estratégico para el desarrollo a largo plazo.
7. La reforma administrativa será global en su concepción, pero gradual y selectiva en su implementación. Esta política se sustenta en el principio de la universalidad de la reforma, involucrando a todas las esferas de la administración pública, dentro de una concepción global que la abarca en su totalidad. La reforma administrativa consiste en cambios selectivos graduales, localizados en focos de irradiación y movilización del sistema económico y social.
8. La reforma administrativa surge de una estrategia de desarrollo de largo plazo y de planes a mediano y largo plazo, y ha de ser programada en el contexto de los planes, para tener sentido y capacidad de promoción.

En suma, la reforma administrativa debe contener estos elementos esenciales para superar los fracasos que provocó en los países de América Latina, de otra manera, los enfoques tradicionales prevalecientes implican un círculo vicioso de perspectivas parciales y ambiguas, que limitan la introducción al cambio dirigido de la administración pública.

4.5 Requisitos mínimos de la reforma administrativa

Existen requisitos mínimos para llevar a cabo una reforma administrativa, por lo menos cinco: 1) autoridad, 2) consenso, 3) técnicas, 4) recursos y 5) tiempo.³²⁹ La mezcla de estos elementos es, en alguna medida, la combinación que da forma a una reforma y la hace efectiva y viable.

La *autoridad*, en una reforma democrática, proviene no sólo de la decisión que se toma al más alto nivel para iniciar y conducir la reforma, sino también de la participación y el consenso logrados en cada etapa de la reforma. Una Comisión de Administración Pública se convierte en una instancia de autoridad colegiada, que permite establecer las directrices estratégicas en materia administrativa.

El *consenso*, es el medio democrático y participativo que permite que la reforma administrativa sea concebida como un esfuerzo necesario e indispensable, donde todos los sectores de la población, en alguna medida, presentan alternativas para contribuir en su contenido y rumbo histórico. En la medida que exista una mayor participación y convencimiento de la sociedad en relación a la reforma administrativa, ésta tenderá a ser aceptada y tendrá un alto grado de implementación.

³²⁹ Carrillo Castro establece cuatro requisitos: autoridad, técnicas, recursos y tiempo. Yo agregaría el consenso, como elemento esencial de cualquier reforma.

La necesidad de contar con *medios técnicos* proviene de que la reforma requiere una mayor racionalidad, una menor dependencia del empirismo y de la improvisación, aún las que están basadas en la buena intención y la vocación de servicio. 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. Las reformas requieren de *tiempo* de desarrollo, para poder realizarse en el momento oportuno y adecuado, como lo establece Martínez Cabañas:

“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 descentralizadas, 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.

La reforma administrativa no es una serie de acciones y decisiones incongruentes tomadas al azar, debe ser una concatenación de pasos programadas que obedezcan a un plan, no importa *que el plan en su totalidad se lleve muchos años en realizar*. Es indispensable tener una concepción de conjunto, 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 experimentan modificaciones debido a la reforma que se pretende implantar.”³³⁰

En suma, la reforma administrativa es un proceso deliberado de cambio en las estructuras administrativas y organizativas del Estado, y por lo mismo, es altamente complejo y diverso, ya que debe realizarse en organizaciones con diversos grados de desarrollo administrativo, inercias y vicios ancestrales. No puede ser entendida como un programa de duración sexenal o como una moda; debe ser comprendida como una auténtica política renovadora, al interior de los aparatos intraburocráticos dentro de la Reforma del Estado.

³³⁰ Martínez Cabañas, Gustavo, “Bases para una reforma administrativa”, *Revista de Comercio Exterior*, Nov. de 1966, pp. 820 y 822. Citado por Alejandro Carrillo Castro, *Op. cit.* Abundando al respecto, Martínez Cabañas afirma que: “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. 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. 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”.

4.6 La reforma administrativa: brecha entre las necesidades y las disponibilidades administrativas

La extensa serie de esfuerzos hechos en la región latinoamericana, en materia de reforma administrativa del aparato público, fue impulsada básicamente por la situación puntualizada. La reforma fue percibida como el instrumento que permitiría aumentar las reservas de capacidad administrativa existentes, y encarar con base en ellas la complejidad creciente de la gestión organizacional del sector público.³³¹

Estos esfuerzos, que abarcan la mayoría de los países de América Latina, lograron resultados estimables. Entre ellos, crearon un elevado nivel de conciencia, respecto de la trascendencia de la variable administrativa tradicionalmente subvalorada, establecieron una infraestructura institucional dedicada al mejoramiento administrativo, posibilitaron la formación de un nutrido grupo de especialistas, suministraron un fondo de experiencias valiosas. Sin embargo, existe consenso en que la reforma no logró sus objetivos de fondo. La capacidad organizacional del aparato público en sus áreas sustantivas esenciales continuó siendo marcadamente deficitaria con relación a las demandas derivadas de sus tendencias de desarrollo. Incluso, la brecha entre necesidades y capacidades administrativas parece tender a ampliarse.

Seis son los elementos que predominaron en este enfoque de reforma administrativa: 1) enfoque reduccionista de la reforma; 2) la falsa dicotomía política vs. administración; 3) desconocimiento de la especificidad del sector público; 4) el efficientismo inmediato; 5) concepción errónea del papel del factor humano y 6) marginación de la participación ciudadana, que al analizarlos permiten establecer el marco conceptual empleado.

4.6 1 Enfoque reduccionista de la reforma

En la experiencia latinoamericana, la acción de la reforma administrativa se concentró en la generación de cambios en un aspecto delimitado: el nivel administrativo formal con una expresión jurídica. Se adaptó la concepción de que la problemática organizacional se centra en la programación y ordenación de un conjunto de funciones, de modo optimizante en relación con los objetivos fijados. Se han dedicado esfuerzos al diseño de organigramas *ideales*, la evaluación detenida de la distribución de las funciones entre las áreas del organigrama y su jerarquización, la preparación detallada de los cargos que ejecutan las funciones, la fijación de normas y procedimientos para el ejercicio de las tareas respectivas.³³²

³³¹ Kliksberg, Bernardo. "La reforma administrativa en América Latina". Kliksberg, Bernardo (compilador), **La reforma de la administración pública en América Latina**. Madrid, INAP España, 1984, p. 19-54.

³³² Adicionalmente, a la presunción de que por allí se inicia el cambio administrativo, este enfoque supone que la organización funcionará ajustándose al plan previsto. Así, la autoridad sólo se origina en las fuentes formales establecidas en el organigrama y sus normas complementarias, y se seguirán estrictamente las líneas de jerarquía fijadas en él. La comunicación circulará, también, sólo a través de dichas líneas. Las conductas de los miembros de la organización se regirán por las normas y procedimientos prescriptivos de los manuales administrativos.

El movimiento de reforma ha caído con mucha frecuencia en un *reduccionismo*, al aferrarse a una óptica unidimensional de la problemática global. El comportamiento organizacional, no se modifica mayormente cuando sólo se trata de incidir sobre aspectos limitados. Los factores administrativos formales, forman parte del cuadro de determinantes de la conducta organizacional y deben ser atentamente considerados. Pero existen muchos otros, y la investigación científica sobre organizaciones parece coincidir crecientemente en el papel relativo de los aspectos formales, frente a factores de mayor incidencia efectiva, como el factor humano en la organización.³³³

El reduccionismo, usual en la reforma administrativa, maneja una concepción irreal de la naturaleza del desarrollo y el cambio administrativo. Lo percibe como un proceso de cambio formal, cuando se trata de un verdadero proceso de cambio social. Como proceso de cambio social, debería ser orientado por administradores con capacidad de manejar equipos interdisciplinarios que incluyan perspectivas que den cuenta de las diferentes dimensiones de la reforma.

4.6.2 La falsa dicotomía: política versus administración

La reforma administrativa se ha basado con frecuencia en la asunción de la vieja dicotomía entre política y administración. Bajo esta visión, existiría un campo de acción bien definido: el *político*, donde se fijarían los objetivos y estrategias de acción del aparato público. Habría otro totalmente diferenciado: el *administrativo*, dedicado sólo a su ejecución y carente de todo contenido político.

El reino de la política no finaliza en la esfera de la fijación de metas, las supuestas unidades de ejecución se caracterizan por una activa existencia política. En estas condiciones, en lugar de un área de lo político, seguida de un área de lo administrativo, lo que parece darse es un continuo político, donde los procesos de negociación política se suceden con intensidad variada a través de toda la acción organizacional. Una reforma administrativa basada en estos supuestos de partida, que escinden política y administración, desconocen la relación profunda entre ambas, y los aspectos políticos del proceso organizacional.³³⁴

4.6.3 Desconocimiento de la naturaleza del sector público

Con frecuencia, los esfuerzos por el mejoramiento de la productividad estatal han estado influenciados por una estructura de razonamiento que tiende a asimilar, mecánicamente, la gestión pública a la privada; relegando las especificidades de la primera. En esta perspectiva, la administración pública, tendría que seguir en todos sus aspectos los modelos de gestión característicos de la empresa privada, tanto sus metas, como sus estrategias y tecnologías serían las recomendables.

³³³ El cambio administrativo requiere tener en cuenta la naturaleza íntima de la conducta organizacional y procurar incidir sobre las variables determinantes de la misma, priorizando la acción sobre las de mayor poder de influencia real.

³³⁴ *Ibid.* p. 30. En estas condiciones, en lugar de una arena política seguida de una arena administrativa, lo que parece darse es un continuo político, donde los procesos de negociación política se suceden con intensidad variada a través de toda la acción organizacional.

Sin embargo, las metas del sector público no son equiparables, en gran parte de sus operaciones, a las propias de la empresa lucrativa. Mientras que ésta se dirige a la maximización de los beneficios y procura establecer una relación de optimización entre ingresos y costos, el sector público se orienta hacia metas de desarrollo nacional y servicio público, debiendo recurrir a combinaciones que compatibilizan variados objetivos, entre otros, el pleno empleo, la mejor distribución del ingreso, la constitución de una economía integrada, el desenvolvimiento de la industria nacional y el desarrollo tecnológico.³³⁵ Kliksberg señala a este respecto que:

"La reforma administrativa se ha dejado orientar con frecuencia, sin mayores profundizaciones, por los "mitos" circulantes respecto a la necesidad de replicar las categorías y modelos aplicados en la gestión privada. Con esta óptica ha incorporado mecánicamente objetivos, tecnologías y hasta líneas educacionales que pudiendo tener plena vigencia para el sector privado, no incluya los objetivos y las características diferenciadas del sector público. Al mismo tiempo, ha dado limitado énfasis a la utilización a fondo de los conocimientos disponibles respecto al aparato público, y a la búsqueda de respuestas a sus principales problemas de gestión vía de la investigación científica de su realidad y tendencias de desarrollo".³³⁶

La productividad de cada sector debería ser medida en términos de sus objetivos específicos. La del sector público no puede referirse sólo a la *rentabilidad*, ello simplifica totalmente su función histórica. Deberán emplearse para registrar la productividad estatal variados indicadores, como desarrollo social, paz interna, seguridad, desarrollo de los recursos humanos, descenso de la dependencia económica, estabilidad y conservación del medio ambiente.

4.6.4 Eficientismo inmedatista

La percepción del cambio administrativo, como un proceso acotado a aspectos concretos de naturaleza exclusivamente administrativa, manejables por la vía formalista, crea la falsa ilusión de que es posible obtener resultados fáciles con simples ajustes de esa índole. Los esfuerzos de reforma administrativa, tienden a concentrarse en conseguir cambios rápidos por medio de modificaciones básicamente formales.

Como la realidad administrativa es mucho más compleja, que las suposiciones de partida, los efectos que se obtienen son muy limitados, o no perduran, ya que las causas profundas de los problemas encarados no se tocan o modifican. Incluso, los retoques administrativos complican en algunos casos aún más los problemas originales. La política eficientista no sólo no soluciona cuestiones y tiende a complicarlas, sino que tiene además un efecto negativo de importantes consecuencias para toda la orientación de la reforma. Lleva a un pronunciado desvío respecto a las verdaderas

³³⁵ Compete al sector público un conjunto de acciones que por su índole difícilmente atraigan el interés privado, como la realización de grandes programas de desarrollo, el desenvolvimiento de proyectos destinados principalmente a la creación de empleos o al progreso regional, la inversión en programas de infraestructura, el desarrollo de programas de servicios sociales, la producción de insumos de uso difundido.

³³⁶ *Ibid.* p. 36.

necesidades de cambio. El esfuerzo se orienta a hacer de modo más eficiente lo incorrecto, en lugar de revisar el sentido mismo de las políticas y estrategias administrativas.

4.6.5 Concepción errónea del papel del factor humano

El factor humano continúa significando un rol decisivo en los sistemas administrativos. Sin embargo, personal pasa a significar principalmente reclutamiento, registro y control, liquidaciones de remuneraciones, informes y controles. La capacitación y el adiestramiento se reduce a proporcionar los elementos mínimos requeridos para el desempeño de tareas específicas, y las unidades respectivas son de carácter secundario en la organización y no cuentan con mayor relevancia. La variable humana juega un rol fundamental. Decide a diario, con base en sus actitudes, estado motivacional, interés y aspectos centrales del proceso organizacional real. Requiere de una política específica y ésta debe figurar en el cuadro de las grandes políticas organizacionales.

La reforma administrativa no debe percibir al sistema de personal, como una área secundaria, sino que debe considerar a las oficinas respectivas centros de elaboración y ejecución de políticas administrativas de mayor trascendencia. Incluso, estas oficinas deberían, dado su rol estratégico, actuar como órganos para producir reformas en todo el sistema de la administración pública.³³⁷

4.6.6 Marginación de la participación ciudadana

El enfoque tradicional aplicado en la reforma deja de lado otra expresión de gran relevancia de la variable humana, la actitud y vinculación que establecen los ciudadanos. En algunos casos el destinatario final es olvidado y por tanto, no se cuenta con el adecuado consenso de la reforma administrativa. En cambio, cuando se percibe la reforma administrativa como un proceso de cambio social, que deberá superar resistencias e inercias de todo tipo, así como enfrentar cuellos de botella, basados en diversos casos en intereses creados, surge la comprensión de que la reforma administrativa debe contar con puntos de apoyo concretos en quienes, en definitiva, serán los beneficiarios.

Por otra parte, los ciudadanos pueden proveer a la reforma de elementos de gran utilidad técnica: información de campo sobre el funcionamiento efectivo de los procesos administrativos, retroalimentación sobre el resultado concreto de los cambios y sugerencias derivadas de extensas experiencias.

³³⁷ *Ibid.* p. 40. Las oficinas de personal deberían ser unidades claves en la organización. Aparte de cumplir sus funciones administrativas, tendrían que concentrar esfuerzos en el diseño e implementación de políticas sustantivas de personal, que encaran los problemas de fondo que afectan la productividad y se orientan a desarrollar a mediano y largo plazo el potencial humano de la organización. Deberían tener una elevada jerarquía organizacional, con relación directa con los más altos niveles de decisión.

Además, en muchos casos es necesario para la acción eficiente de los nuevos sistemas administrativos, que los mismos usuarios modifiquen actitudes arraigadas. La participación ciudadana en el aparato público contribuye por su esencia a fortalecer en general el funcionamiento democrático de la sociedad. Al no consultar, ni buscar la participación de la población, en su esfuerzo tenderá a ser percibida por ella como un movimiento artificial y de una élite, ajeno a sus necesidades y a su voluntad, aunque en realidad sea lo contrario.

4.7 Estrategias de la reforma administrativa

La reforma administrativa como estrategia ha sido interpretada por seis enfoques: 1) como planificación administrativa, 2) desarrollo administrativo, 3) modernización administrativa, 4) como cambio organizacional, 5) como desarrollo político y 6) como estrategia; para significar que la acción reformadora ha dejado de ser un fin en sí misma a convertirse en un valioso elemento del desarrollo nacional.

4.7.1 La reforma administrativa como planificación administrativa

La experiencia de reforma administrativa en América Latina, previa a la introducción de la planificación del desarrollo, conduce a caracterizarla como esfuerzo cuyo foco de acción estuvo centrado sólo en los elementos formales del sistema, y su orientación estratégica fue procesalista, lo cual establecía un acondicionamiento de los fines a los medios. Esta lección permitió tipificar a la reforma como *procedimental y técnica*, ya que buscaba el mejoramiento del orden de la administración haciendo énfasis en el razonamiento legal y en la creación o simplificación de rutinas y procesos. Administración fue sinónimo de orden y el mejoramiento *per se* de los métodos, propósito de la reforma.³³⁸

En cambio, con el impulso tomado por la planificación socioeconómica y los obstáculos administrativos encontrados en ella, se ha tratado de relacionar la planificación administrativa con aquella. La planificación administrativa fue definida por la CEPAL como "...un proceso permanente por medio del cual se establecen objetivos administrativos a alcanzar en un período determinado por medio de políticas, planes y empleo eficiente de los recursos administrativos existentes para conseguir un cambio, de un nivel administrativo existente a otros mejores".³³⁹

A través de la planificación administrativa se pretendió implementar la máxima eficiencia en el empleo de los recursos administrativos en todas las fases de la planificación económica, con el fin de acelerar el desarrollo, aumentando el rendimiento de los insumos para conseguir el aumento del producto en bienes y servicios. La planificación administrativa, al integrarse el esfuerzo de reforma administrativa con los planes globales de desarrollo, hizo que en América Latina la reforma tuviera una nueva razón de ser y su utilidad fuera claramente comprendida.

³³⁸ Campero Cárdenas, Gildardo. *Op. cit.* p. 14.

³³⁹ Unidad de Administración Pública de la CEPAL. "Capacidad Administrativa para el Desarrollo en América Latina: Diagnóstico General y Medidas para Fortalecerla". *Reunión de Expertos sobre Capacidad Administrativa para el Desarrollo*. Santiago de Chile, noviembre de 1970. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Documento ST/ECLA/Conf. 38/L.12.7 7 de octubre de 1970.

La relación de la planificación global y la planificación administrativa permite: la identificación de las necesidades administrativas que surgen de los planes globales de desarrollo; la estructuración de políticas administrativas ajustadas a éstos; la compatibilización de objetivos administrativos en función de las metas de la planificación global; y la estructuración de procedimientos para el ajuste del plan administrativo a las modificaciones que la dinámica de aplicación del plan global va suscitando en su aplicación.³⁴⁰

4.7.2 La reforma administrativa como desarrollo administrativo

Quienes han adoptado el concepto de desarrollo administrativo en lugar del de "reforma", afirman que en la experiencia latinoamericana el común denominador de esta última fue el desarrollo cíclico con un fuerte impulso en sus primeros momentos, decaimiento lento y largos periodos de letargo después. Sostienen que el enfoque tradicional de reforma administrativa adoptado dirigió los cambios a la solución de problemas parciales (cambio de leyes y normas, reorganización de dependencias o entidades, introducción o modernización de sistemas de apoyo). Pero estos cambios no tuvieron continuidad en el tiempo y no llegaron a remover las causas generadoras de problemas en las dependencias públicas, sobre todo en las directamente responsables de la prestación de servicios y producción de bienes para la sociedad.³⁴¹

El desarrollo administrativo no sólo busca la adaptación de las estructuras y procedimientos administrativos del cambio, sino que busca fundamentalmente hacer que la Administración Pública promueva y rija ese cambio. Trata de lograr que ella sea capaz de movilizar un proceso dinámico de desarrollo, en el que se integran todos los recursos humanos, políticos, económicos y sociales a diferencia de la administración pública tradicional que buscaba, simplemente asegurar la correcta ejecución de la leyes y el mantenimiento de una estructuración económica simple. Esta es la concepción esencial del desarrollo administrativo.

La alternativa de desarrollo administrativo supone la inversión del enfoque tradicional al admitir la existencia de limitaciones burocráticas, políticas y sociales que imposibilitan la realización de cambios en forma global e inmediata. Este enfoque pretende producir la reforma dentro de un proceso permanente que moviliza a la propia administración pública para que cambie.

En suma, "...el desarrollo administrativo forma parte del proceso total de cambio que experimenta un país para la consecución de sus metas societales. Dentro de este contexto, el desarrollo administrativo trasciende las dimensiones estrictamente formales y técnicas, para incorporarse a la cultura nacional como un valor y una capacidad permanente y sostenida para la autorenovación organizacional, mediante esfuerzos

³⁴⁰ Campero Cárdenas, Gildardo. *Op. Cit.* p. 16-17.

³⁴¹ Citado por Gildardo Campero Cárdenas. *Op. Cit.* p. 13. Antonorsi, Nelly M. de "Reflexiones sobre la Experiencia de la Reforma Administrativa: Venezuela". En **Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa. Primer Coloquio**. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). México, 1979.

conscientes y deliberados. En este sentido debe considerarse al desarrollo administrativo como el proceso acumulativo de modernización e institucionalización".³⁴²

4.7.3 La reforma administrativa como modernización administrativa

La conveniencia de adoptar el término modernización administrativa reside en que permite describir con mayor propiedad la clase de cambio que los países desean para sus sistemas administrativos, puesto que por modernización administrativa se entiende el proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas y sociales y comportamientos que les permitan alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada. Desde esta perspectiva, el fenómeno de modernización consiste en un proceso de creación y transformación institucional, a través del cual la administración pública eleva su desempeño para hacer frente a las demandas que sobre ella inciden.³⁴³

La experiencia de México muestra cómo, además de las reformas incrementales, que sólo pretenden incrementar la eficiencia de las funciones o el volumen de los servicios que se prestan, se vuelve necesario hacer ajustes mayores, reformas o reestructuraciones de fondo, para acelerar el cambio de las estructuras administrativas tradicionales con el fin de ajustarla a las enormes transformaciones de la población, así como para adecuarlas a las nuevas necesidades surgidas del papel cada vez más relevante del Estado.

4.7.4 La reforma administrativa como cambio organizacional

Este enfoque sostiene que la reforma administrativa se orienta a hacer de la administración pública un organismo social de renovación constante. Si por reforma administrativa se entiende el cambio de lo existente por algo que se adecue más a las necesidades del presente, la reforma bien puede ser alcanzada. Pero los logros serán limitados, por más adecuación hasta ese momento lograda, si la administración pública al mismo tiempo no institucionaliza un movimiento autosostenido de revisión y renovación constante, así como de creciente capacidad para influir y responder apropiada y oportunamente a las presiones del medio circundante.³⁴⁴

Cambiar o reformar es transformar una situación existente en otra más deseada. Al referirse a la administración pública, hace falta en primer lugar conceptualizarla en

³⁴² Campero, Gildardo y Loureiro, Ceci. "Ensayo sobre la Modernización de la Administración Pública". En Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. *Revista de Política y Administración* No. 5, México, mayo-agosto de 1976.

³⁴³ Ochs, Smill y Laurerio Pinto, Aluzio. "Modernización y Reforma Administrativa del Gobierno Federal Brasileño". *Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas*. México, INAP, 1975, No. 6.

³⁴⁴ Salinas, Alberto. *Op. Cit.* p. 20. Por todo esto, es esencial a la naturaleza de cualquier reforma administrativa la institucionalización de un proceso que se traduzca en una acción: 1) deliberada y sostenida; 2) interna a la administración pública; 3) conducente a anticiparse a los cambios en gestación dentro del entorno y 4) a evitar el deterioro natural de las respuestas o comportamientos en despliegue dentro de la organización.

términos que pongan en relieve las características que debería contener para el desempeño óptimo de sus funciones. En segundo lugar, corresponde apreciar la situación vigente en términos de las variables esenciales que la componen, como la relación causal entre las mismas. En tercer lugar, es necesario comparar la situación vigente con la situación que se pretende alcanzar, a los efectos de identificar las diferencias. Finalmente, hace falta desarrollar instrumentos o acciones capaces de actuar modificando o alternando relaciones existentes en la dirección de alcanzar o aproximarse a lo que debiera ser, para llevar o acercar la organización a las características asociadas con el desempeño óptimo.³⁴⁵

4.7.5 La reforma administrativa como desarrollo político

Este enfoque sitúa a la reforma administrativa en su relación con el desarrollo político, partiendo de las ideas de Samuel Huntington, quien señala que la existencia de instituciones políticas capaces de dar fundamento a los intereses públicos distinguen a las sociedades desarrolladas políticamente de las subdesarrolladas. Los gobiernos desarrollados son aquellos que gobiernan con eficacia, los cuales a su vez poseen fuertes instituciones políticas.³⁴⁶

Existen cuatro factores de poder que pueden permitir u obstaculizar el desarrollo, implementación y realización de las reformas administrativas. Revisemos sus aspectos más representativos. En primer lugar, el líder político dominante se caracteriza por una centralización y concentración del poder político en una sola persona que parece presentarse con frecuencia en condiciones de transición y a menudo, hacen difícil la distinción entre regímenes personalistas, partidistas o militares.³⁴⁷

Ante la ausencia de instituciones fuertes y de papeles institucionales, obtienen fácilmente la dimensión de hombres fuertes y por lo general deciden apoyarse en un poder personalista y en una lealtad semejante al crear un gobierno estable. Este tipo de gobiernos son poco receptivos a la reforma administrativa. Es posible que éste haya sido el caso de los líderes más intensamente personalistas y carismáticos, pero paradójicamente, el proceso contrario también se ha presentado. Es decir, los regímenes caudillistas han sido entusiastas con la asistencia técnica y de la modernización administrativa. Si bien se muestran cautos hacia la estructuración de la vida política que pudiera amenazarlos en sus beneficios, tienen poco interés en el mejoramiento administrativo.

Un segundo elemento de poder que se ha incorporado en la política de las naciones en desarrollo lo constituyen los militares. El fin de un régimen militar tiende a producir una reacción contra los programas y estructuras del régimen caído que disgregará todas las innovaciones institucionales, buenas o malas.

³⁴⁵ *Ibid.* p. 25.

³⁴⁶ T. Groves, Roderick. "Reforma administrativa y desarrollo político". Leemans, Arne (comp.) *Op. cit.* p. 112.

³⁴⁷ *Ibid.* p. 113.

Por este motivo, los militares en América Latina en virtud de su frecuente intervención política han impedido de hecho, el desarrollo de instituciones estables. México constituye una excepción, pero aquí la innovación de los regímenes militares fue robustecida grandemente por su identificación con la Revolución, fuente vital de legitimidad por más de medio siglo.³⁴⁸

Un tercer elemento de poder en las naciones en desarrollo lo constituyen los partidos políticos. Las actitudes de los partidos políticos y de los gobiernos dominados por un partido hacia la reforma administrativa no han sido entusiastas y frecuentemente parecen ambiguas o inconsistentes. Algunos partidos han apoyado la reforma -el Partido del Congreso en India- por ejemplo. En realidad, se presenta el caso de partidos que han ofrecido apoyo externo a la vez que promueven una actitud lenta para su implementación, a su vez, apoyan a los administradores que resisten la implantación y que buscan la negociación a través de las revisiones a los proyectos de reforma.

El carácter débil e inconsistente del apoyo del partido político a la reforma administrativa puede explicarse en virtud de realidades e intereses políticos. En primer término, los partidos buscan la influencia política para mantener su unidad y ampliar su seguimiento, lo cual los lleva a entrar en conflicto con los esfuerzos de reforma administrativa que enfatizan la conveniencia de reclutar, seleccionar y promover al personal con base al mérito. Otra fuente de conflicto entre los partidos y los abogados de la reforma administrativa puede fincarse en una disputa de prioridades. Los partidos reformistas tienden a interesarse más en reformas sustantivas (reforma agraria, vivienda popular, programas de salud y sanidad), que impresionarán a sus seguidores de manera más directa y al público en general, que en las reformas administrativas.

El último elemento de poder es la burocracia en sí misma. No en todas las naciones en desarrollo constituye la burocracia un factor político importante. Sin embargo, una burocracia poderosa es una institución vital para la obtención de la integración y desarrollo nacionales y como consecuencia, es de valor esencial para el desarrollo político. Las burocracias poderosas no constituyen de manera alguna los promotores más intensos de la reforma administrativa, particularmente cuando se realiza por agentes externos. Las burocracias tienen necesidad de conservar un ambiente de profesionalismo lo que requiere apoyo a la reforma administrativa. Para resolver este dilema, dichas burocracias a menudo han apoyado actividades de reforma administrativa que estén circunscritas de manera precisa y orientadas de forma tal que signifiquen escasa amenaza al poder y prestigio de la burocracia.

En suma, puede concluirse acerca de la relación de la reforma administrativa con el desarrollo político, que hay evidencia de que los elementos de poder que

³⁴⁸ Ibid. p. 117. Algunos regímenes militares han apoyado a la institucionalización como Nasser en la República Árabe Unida y Ayub Khan en Pakistán.

ofrecen las expectativas más amplias para el desarrollo político son aquellos que otorgan menor apoyo a la reforma administrativa.³⁴⁹

4.7.6 La reforma administrativa como estrategia

Dror entiende el concepto de "estrategia" como una serie definida de política o "megapolíticas". Las estrategias establecen el marco de referencia de las guías y de los límites del espacio de una política en el cual se establece las políticas operativas y detalladas y se toman las decisiones. Las estrategias para la reforma administrativa son: los límites de las reformas administrativas; las preferencias en relación con el tiempo; la aceptación del riesgo; la selección entre una reforma incremental o más innovadora; la preferencia por reformas equilibradas ante aquellas de mayor impacto; la perspectiva pertinente del futuro; los conceptos teóricos (tácitos o explícitos) en los que se apoya la reforma; los recursos disponibles para la reforma administrativa y la gama de instrumentos viables de reforma.³⁵⁰

En este marco, reforma administrativa es entendida *como cambio dirigido de los aspectos básicos de un sistema administrativo*. A partir de esta definición, la recomendación general de que una estrategia considerada explícita y cuidadosa mejorará la calidad de las reformas administrativas resulta un caso especial de una teoría general de estructuración de política deseada (ver cuadro No. 4.4).

³⁴⁹ Ibid. 124. Groves afirma que la exageración en los viejos reclamos de la reforma administrativa no debiera, sin embargo, llevar a otra exageración de signo opuesto; esto es, que la reforma administrativa no tiene valor alguno para el desarrollo político. Bajo ciertas circunstancias puede tener valor político trascendente en tanto que en la mayoría de las circunstancias juega al menos un papel útil al robustecer las instituciones políticas.

³⁵⁰ Dror, Yehezkel. "Estrategias para la reforma administrativa". Leemans, Arne. *Cómo reformar la administración pública*. México, F.C.E., 1982, p. 139. Adicionalmente la reforma administrativa requiere de: a) personal de alta calidad; b) incluye una selección clara de una gama de alternativas que son apoyadas por valores, intereses y organizaciones y c) puede conducir a cierta rigidez excesiva, por lo que debe buscarse elasticidad y flexibilidad en la estrategia.

Cuadro No. 4.4
ESTRATEGIAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

ESTRATEGIA	RECOMENDACIÓN
1. Objetivos integrales	a) La eficiencia administrativa tradicional; b) la reducción de debilidades advertidas; c) el cambio de un componente específico del sistema administrativo a fin de ajustarse a una imagen ideal; d) el ajuste de sistema administrativo a objetos sociales avanzados; e) el cambio de la división de trabajo entre el sistema administrativo y el sistema político; f) el cambio de las relaciones entre el sistema administrativo y la población o segmentos de la misma.
2. Límites de la reforma	a) La interfase entre los políticos y las instituciones y el sistema administrativo es tan cercana, que muchos aspectos del sistema administrativo no pueden ser modificados sin cambiar las instituciones políticas; b) un factor principal que moldea la calidad del servidor público lo constituyen los requisitos necesarios de los candidatos para su reclutamiento; c) la clarificación de la extensión en la cual una reforma administrativa puede también incluir cambios en las instituciones legales es importante.
3. Preferencias en tiempo	El problema del objetivo tiempo es esencial en los puntos de la estrategia, ya que expresa la necesidad de repetición y reconsideración de las decisiones estratégicas a la luz de planes detallados de reforma y sus resultados.
4. Aceptación de los riesgos	Actitud para aceptar mayores riesgos que se asocian naturalmente con la innovación, o bien si se prefieren los riesgos mínimos a menudo agregados a cambios incrementales
5. Incrementalismo vs. innovación	Selección entre diversos grados de cambio en el sistema administrativo, que van desde el pequeño cambio incremental de algunos detalles administrativos en un período extenso, hasta rediseños y aun diseños nuevos de sistemas administrativos ambiciosos, rápidos e integrales.
6. Universalidad vs. estrechez	Implica determinar el grado en que la reforma administrativa debe orientarse hacia un alcance amplio de componentes del sistema administrativo o debiera limitar su enfoque a pocos o a un solo componente.
7 Orientación al equilibrio vs. orientación-impacto	Sólo una reforma administrativa puede ser orientada al equilibrio y sólo una reforma administrativa estrecha puede ser orientada al impacto.
8. Afirmaciones prospectivas sobre el futuro	La dependencia de sistemas administrativos deseados sobre un amplio número de variables exógenas deviene en la necesidad de basar la reforma en afirmaciones relacionadas con el estado esperado de dichas variables.
9. Bases teóricas	La reforma administrativa debe contar con el apoyo de conocimiento sistemático, la racionalidad estructurada y la creatividad, es una de las principales justificaciones para proponer dimensiones de estrategia como un marco para la toma de decisiones de la reforma administrativa.
10. Disponibilidad de recursos	Se requiere de una explicación para manifestar la consideración de afirmaciones ocultas a veces poco realistas relacionadas con los recursos, que están disponibles para la reforma, o exponerse a una amplia falta de interés de muchos elementos de costa en la reforma propuesta.
11. Alcance de los instrumentos de la reforma	La planificación de una reforma administrativa racional significa la adopción de una mezcla de instrumentos de reforma que, con las limitaciones naturales, provee de la más alta probabilidad para la mejor aproximación al conjunto de objetivos de la reforma.

A continuación, se realiza una breve semblanza sobre las reformas administrativas llevadas a cabo en nuestro país, y los resultados logrados en la década de los setenta, que desafortunadamente no fueron continuados por los gobiernos siguientes.

4.8 Antecedentes históricos de reformas administrativas en México

La historia de la administración pública mexicana muestra cómo, desde sus inicios en 1821, se han llevado a cabo diversos intentos para mejorarla y adaptarla a las cambiantes exigencias de los programas gubernamentales o de los acontecimientos históricos.

Sin embargo, una revisión de los esfuerzos de reforma realizados a lo largo de más de 170 años, revela que éstos casi siempre resultaron aislados, sin una relación de continuidad entre ellos y que no respondieron a un plan integral, ni alcanzaron a implementarse de manera definitiva, en parte porque no contaron con el apoyo político y técnico adecuado o de las decisiones oportunas que se hubieran requerido para llevarlas a cabo. Puede decirse que es en la década de los setenta, cuando se intentó llevar a cabo una reforma administrativa de fondo, de manera sistemática y programada.³⁵¹

Los primeros cien años de la administración pública mexicana se caracterizaron por una profunda turbulencia en los aspectos políticos, económicos y sociales. Los objetivos esenciales, en lo externo, eran consolidar la recién adquirida independencia política y, por lo que se refiere a la vida interna, establecer una soberanía efectiva a nivel nacional.

Por estas razones, los principales intentos de reforma administrativa de ese periodo se dirigieron a restablecer los más elementales instrumentos de gobierno -Hacienda, Ejército y Policía, Tribunales de Justicia- y fueron obligadamente parciales. Muchos de ellos se agotaron en el anuncio de modificaciones legales, que no siempre se tradujeron en realidades, bien por la falta de los instrumentos y recursos apropiados o bien por la falta de tiempo para llevarlas a cabo. En otras ocasiones estas "reestructuraciones" se reducían a ceses masivos de personal en busca de economías presupuestarias o de medidas político-militares.³⁵²

Para algunos estudiosos de esta problemática tal vez el Primer Reglamento de Gobierno, elaborado en 1821, haya sido el inicio de la preocupación que en nuestro país ha existido por mantener una adecuación permanente del aparato administrativo del gobierno, ya que establecía que "cada Ministro está obligado a proponer reformas y mejoras en su ministerio, además de coordinarse con los demás Ministros para proponer reformas generales".³⁵³

El cuadro No. 4.5 presenta los antecedentes históricos de las reorganizaciones administrativas en México.

³⁵¹ Carrillo Castro, Alejandro. "La reforma administrativa en México". Leemans, Arne. Op. Cit. p. 201.

³⁵² *Ibid.* p. 203.

³⁵³ **Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976**, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1973, p. 31.

Cuadro 4.5
ANTECEDENTES DE LAS REORGANIZACIONES ADMINISTRATIVAS EN MÉXICO

AÑO	DISPOSICIÓN U ÓRGANO	DESCRIPCIÓN
1821	Primer Reglamento de Gobierno	Cada Ministro estaba obligado a proponer reformas y mejoras en su Ministerio. El Oficial mayor Primero tenía la obligación de conocer la eficiencia de cada oficial, a cada uno la ocupación apropiada.
1917	Deptos. de Aprovisionamientos Generales y Contraloría	Estudiar la organización, procedimientos y gastos de las dependencias para incrementar la economía y eficiencia de los servicios elevando las recomendaciones al Presidente de la República.
1928	Depto. del Presupuesto de la Federación	Estudiar la Organización Administrativa, coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos.
1932	Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto, S.H.C.P.	Estudiar la Organización Administrativa, coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos
1943	Comisión Intersecretarial	Formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar rendimiento de personal, hacer más expeditos los trámites con el mejor costo para el erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos.
1947	Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Dirección de Organización Administrativa	Realizar estudios y sugerir al Jefe del Ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública.
1958	Secretaría de la Presidencia	Facultada para estudiar las modificaciones que a la Administración Pública deben hacerse, Art. 16 frac. IV de la Ley de Secretarías.
1965	Comisión de Administración Pública -Secretaría de la Presidencia	Secretariado Técnico 1968, encargada de dar cumplimiento al Art. 16 frac. IV de la Ley de Secretarías.
1971	Dirección de Estudios Administrativos- Secretaría de la Presidencia	Acuerdos presidenciales del 28 de enero y del 11 de marzo de 1971. Corresponde a la Secretaría de la Presidencia, la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal relacionándose con las CIDAS y UOMS. Propondrá normas y sistemas que armonicen los trabajos respectivos en cada dependencia.

Fuente: Elaboración propia con base en Carrillo Castro, Alejandro. Op. cit. p.110-111.

Sin embargo, definir con claridad las etapas de las reformas administrativas presenta una mayor complejidad dado los parámetros que se utilicen. Convencionalmente se identifican siete etapas de la reforma administrativa en México, a saber:

1. La primer reforma administrativa en 1833
2. La segunda reforma administrativa, con la creación de la Secretaría de Fomento en 1853.
3. La tercera reforma administrativa de Juárez en 1857.

4. La cuarta, con las reformas introducidas en 1917.
5. La quinta etapa de la reforma administrativa con cambios antes de 1970.
6. La sexta reforma administrativa de 1970 a 1976.
7. La séptima reforma administrativa de 1977 a 1982.

La primera reforma del México independiente se llevó a cabo en el año de 1833, y con ella se intentó minar, desde sus bases, a la vieja sociedad colonial.³⁵⁴ No existe mucha información del transcurrir administrativo de aquellos días, pues los secretarios de despacho, probablemente por el torbellino revolucionario, no tuvieron tiempo de preparar las memorias de las actividades de sus encargos. La que se conserva fue preparada por el gobierno precedente a los reformistas de 1833 y en lo relativo a lo interior, es sumamente escueta, en tanto que la de 1835 fue escrita por el régimen que derrotó y sucedió a éstos.

Por lo que se refiere a la segunda reforma administrativa, tuvo lugar en 1853, no sólo porque implicó una reorganización general de la administración pública, sino por la fundación del nuevo Ministerio de Fomento, alrededor del cual funcionarían los grandes rubros de la administración interna. Esto era la culminación de un proceso nacido con la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, proseguido con el establecimiento del Ministerio del Interior y la materia de gobernación.³⁵⁵

El Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio adquiere esta denominación el 22 de abril de 1853, fecha en que es fundado como pieza maestra de la administración pública. Los cometidos de la Secretaría de Fomento cubren toda la administración de la vida económica, pero también dos actividades de la vida social: la colonización y la estadística, ambas materias básicas de la política poblacional.³⁵⁶

El centro de la reforma administrativa lo constituyó la creación de la Secretaría de Estado de Fomento, si bien es cierto que se hace una nueva distribución de competencias entre las diferentes dependencias de la administración pública. Hay que destacar, al mismo tiempo, que a partir de 1853 la administración del Interior estaba siendo compartida por la mayoría de las dependencias centralizadas, pues crecía y se diversificaba, toda vez que dos de ellas, Gobernación y Fomento, estaban en su centro. Esta creación fue producto del gran ingenio de Lucas Alamán.³⁵⁷

³⁵⁴ Guerrero, Omar. *El Estado y la Administración Pública en México*. México, INAP, 1989. p. 109.

³⁵⁵ *Ibid.* p. 140.

³⁵⁶ Toma después el título de Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, el 12 de mayo de 1853, teniendo a su cargo las siguientes funciones: 1. Formación de la estadística general, industrial, agrícola, minera y mercantil, manteniéndola actualizada; 2. colonización; 3. medidas conducentes al fomento industrial y mercantil; 4. establecimiento de la enseñanza en estos ramos; 5. expedición de patentes y privilegios; 6. exposiciones públicas de los productos de la industria agrícola, minera y fabril; 7. caminos, canales y todas las vías de comunicación de la República; 8. desagüe de México y obras conexas al mismo; 9. obras de utilidad y ornato que se han edificado con fondos públicos; 10. conserjería, muebles, útiles y obras del palacio, incluyendo las que se hagan en las cámaras; 11. Sociedad de Geografía y Estadística, y todo tipo de mejoras materiales e industriales.

³⁵⁷ *Ibid.* p. 141.

La tercera etapa de la reforma administrativa, tuvo su antecedente en 1857 con una nueva revolución popular llamada *de la Reforma*, apoyó a una nueva Constitución que, al tiempo de consagrar las garantías individuales que caracterizaban al Estado moderno, fortaleció al órgano Legislativo y redujo las facultades del Ejecutivo con la idea de evitar los extremos a que llegaron algunos presidentes anteriores, en especial Santa Anna, cuyos excesos originaron el movimiento de Reforma.³⁵⁸

Sin embargo, las fuerzas conservadoras no aceptaron la nueva Constitución, desatándose una lucha interna que se prolongó de 1858 a 1861 y que culminó con la separación del Estado y la Iglesia, en ese entonces la principal propietaria de la riqueza territorial del país.

El presidente Benito Juárez fue la cabeza de ese importante movimiento político.³⁵⁹ Esta revolución administrativa, de haberse logrado, hubiera constituido el primer esfuerzo sistemático de reforma administrativa que se hacía en la nueva nación con un carácter integral y permanente. Sin embargo, los hechos inmediatos obligaron a Juárez a posponer tan necesaria medida, porque en ese mismo año de 1861, el país fue invadido nuevamente por tropas extranjeras que contaban con el apoyo de los conservadores, quienes habían solicitado a Francia la instauración de un imperio en México con un príncipe austríaco a la cabeza, Maximiliano de Habsburgo.

Juárez luchó por defender el gobierno republicano y después de tres años de esfuerzos -que culminaron con la expulsión de los franceses y la muerte del pretendido emperador- fue electo nuevamente Presidente. Con esta investidura murió en 1872, cuando trataba de fortalecer las facultades del Ejecutivo y así llevar a cabo su anunciado programa de reforma administrativa, el cual fue seguido por su sucesor Lerdo de Tejada - quien restableció la Cámara de Diputados- y fue consumado al extremo por Porfirio Díaz, quien ocupó la Presidencia por espacio de 33 años, de 1876 a 1911, después de haber derrocado a Lerdo cuando éste pretendía reelegirse.

Durante la dictadura de Porfirio Díaz el gobierno se dedicó a promover la construcción de la infraestructura necesaria (carreteras, ferrocarriles, plantas eléctricas y obras públicas) para propiciar la penetración del capital extranjero con la idea de desarrollar y modernizar el país. Con estos objetivos, se llevaron a cabo en esa época importantes reformas administrativas básicamente técnicas, parciales y de carácter incremental, como la institución del presupuesto anual, clasificado en ramos y partidas y la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

La cuarta reforma administrativa parte de la necesidad de los nuevos objetivos del Estado, se hizo necesaria la creación de una nueva y más compleja

³⁵⁸ Carrillo Castro, Alejandro. Op. cit. p. 42.

³⁵⁹ En un manifiesto al país Juárez señalaba que "...el instinto de la Nación, ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas (había) comprendido que las revoluciones serán estériles y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras que no se corone la obra con la *revolución administrativa*". Citado por Alejandro Carrillo Castro, Op. cit. p. 42.

compleja administración pública.³⁶⁰ Fue así, en 1917 cuando se llevó a cabo la primera transformación técnica del Ejecutivo Federal, al crearse constitucionalmente un nuevo tipo de órgano dependiente del Presidente: los Departamentos Administrativos. Bajo esta denominación se establecieron organismos distintos a las Secretarías de Estado, para encargarse de la provisión de diversos servicios de apoyo, comunes a todo el sector público, tales como las adquisiciones y los abastecimientos del gobierno (1917), el control administrativo y contable de las actividades gubernamentales (1917), las estadísticas (1922), el presupuesto (1928), la protección de los trabajadores (1932) y la reforma agraria (1934).³⁶¹

La quinta etapa de las reformas administrativas puede situarse desde 1917 hasta antes de 1970. Algunas de estas medidas intentaban introducir políticas de coordinación eficaz de las entidades públicas, así como el establecimiento de sistemas institucionales de modernización administrativa, que buscaban permanentemente el incremento de la eficacia. Entre estos intentos destacan, los que se establecen en el cuadro No. 4.6.

Cuadro No. 4.6
INTENTOS ADMINISTRATIVOS DE 1917 A 1970

No.	ORGANISMO/ ORDENAMIENTO	DESCRIPCIÓN
1.	El Departamento de Contraloría	Funcionó de 1917 a 1934 y tuvo, entre otras atribuciones, la de realizar estudios tendientes al mejoramiento de la administración pública.
2.	El Departamento del Presupuesto de la Federación	Funcionó de 1928 a 1932, dependió directamente del Presidente, y estuvo encargado de analizar la organización administrativa, coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr la eficiencia de los servicios públicos.
3.	Las Comisiones de Eficiencia	Funcionaron durante cierto tiempo en algunas dependencias encargadas de racionalizar el aprovechamiento de los recursos.
4.	La Comisión Intersecretarial	Creada en 1943, se le encargó la elaboración de un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública.
5.	La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa	Creada en 1946, que tenía entre otras funciones, ser el órgano central de Organización y Métodos para coordinar el mejoramiento administrativo.
6.	La etapa de 1950 a 1964	Se hicieron algunos intentos de reforma individual en algunas dependencias como el Banco Central y las Secretarías de Comunicaciones, Obras Públicas y Defensa Nacional. Estos intentos no repercutieron en el resto del sector público.
7.	Las modificaciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que entraron en vigor en 1958	La facultad de estudiar las reformas administrativas que requiere el sector público pasó de la Secretaría de Bienes Nacionales -cuyo nombre cambió a Secretaría del Patrimonio Nacional- a una nueva, la de la Presidencia. Sin embargo, no fue sino hasta el 9 de abril de 1965, cuando se estableció en dicha Secretaría la Comisión de Administración Pública (CAP), que esta actividad comenzó a tomar impulso.

Elaboración propia con base en Carillo Castro, Alejandro

³⁶⁰ Posteriormente, se llevaron a cabo en el país una serie de reformas parciales, de tipo incremental, que más bien buscaban incorporar nuevas técnicas, pero que no produjeron ideas sustanciales relativas al ejercicio de la reforma administrativa, sin embargo, es conveniente señalarlas como parte de los esfuerzos realizados en la materia.

³⁶¹ Carrillo Castro, Op. Cit. p. 43.

La sexta reforma administrativa, realizada de 1970 a 1976, intentaba obedecer a las siguientes características: *constituirse en un proceso técnico y programático, innovador, comprensivo, permanente y de estrategia flexible, tendiente a conseguir una respuesta orgánica-adaptativa de la maquinaria administrativa existente, ante las nuevas condiciones y problemas que plantea el nivel de desarrollo que el país ha alcanzado en los 50 años de estabilidad y crecimiento sostenido.*³⁶²

Por último, la séptima etapa de la reforma administrativa impulsada por el gobierno de López Portillo en el período 1976-1982 introdujo cambios importantes en las leyes administrativas y la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto. En el siguiente inciso presentamos una síntesis de estas dos últimas etapas de la reforma administrativa, que son las más relevantes para la administración pública contemporánea.

4.8.1 La reforma administrativa de 1970 a 1982 en México

La reforma administrativa llevada a cabo en el régimen de Luis Echeverría (1970-1976) constituyó el más importante esfuerzo para reformar la administración pública en nuestro país. Por su parte, la reforma administrativa en el gobierno de José López Portillo (1976-1982) también propició medidas esenciales en el aparato gubernamental. Muchos avances se realizaron y posteriormente, éstos mismos fueron produciendo otro tipo de necesidades que fueron detenidos en la década de los ochenta. Al respecto, revisemos sus elementos más significativos.

4.8.1.1 La reforma administrativa en el período 1970-1976

Hay que recordar que la Comisión de Administración Pública (CAP) dedicó sus primeros años a realizar estudios que condujeron a la formulación de un diagnóstico que se emitió bajo el título de *Informe sobre la Administración Pública*; constituyó un Secretariado Técnico y le encargó mantener un contacto permanente con los demás organismos públicos.³⁶³

Al considerar que resultaba imposible que a partir de una sola unidad central todos los problemas que implicaba una reforma administrativa a fondo pudieran solucionarse, la CAP recomendó que cada dependencia contara con una Unidad Interna de asesoría

³⁶² *Ibid.* p. 45. Hay que recordar que el libro del autor fue elaborado al final del desarrollo compartido y que el México de los setenta no es el de los años noventa, ya que demasiadas cosas han cambiado. No tenemos estabilidad económica y política, ni un crecimiento sostenido.

³⁶³ Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México. (1971-1979)*. Op. cit. p.45. En 1968, la CAP a fin de contar con un órgano operativo que pudiera profundizar los análisis realizados hasta ese momento y que pudiesen promover y coordinar los análisis de reforma a nivel operativo, constituyó un Secretario Técnico y le encargó mantener un contacto permanente con los demás organismos públicos. De 1968 a 1970, la CAP y su Secretariado Técnico realizaron estudios y proyectos de reforma para los sistemas de organización y métodos, adquisiciones, bienes inmuebles del sector público, bases jurídicas que rigen la acción del gobierno federal y otras áreas administrativas, cuyas funciones -de apoyo o de asesoría- son comunes a todas las dependencias públicas.

técnica permanente, que habría de llamarse de *Organización y Métodos* (UOM). Estas unidades fueron promovidas de 1965 a 1970, sin embargo, por la falta de un instrumento legal y de un apoyo decidido, éstas fueron relegadas al estudio de medidas menores, ya que buscan *la eficiencia por la eficiencia misma*.

Al tomar posesión como Presidente de México en diciembre de 1970, Luis Echeverría mostró interés directo en promover las reformas estudiadas y propuestas por la Comisión de Administración Pública (CAP). En enero de 1971 se convocó a una reunión ministerial sobre reforma administrativa, cuyo resultado fue la promulgación de los acuerdos presidenciales del 28 de enero y del 11 de marzo de 1971, que fijaron las bases del Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal.³⁶⁴

La idea central de la reforma administrativa partió de la percepción de que el Poder Ejecutivo contaba con vastas tareas de las encomendadas al Estado, con un aparato burocrático constituido en ese entonces con más de 850 entidades gubernamentales, por lo que era necesario reorganizar su coordinación. De estos órganos, algunos funcionaron con prestación directa de servicios o de producción de bienes, mientras que otros tenían a su cargo funciones de apoyo, coordinación y vigilancia para la acción gubernamental en su conjunto. Por un lado las *actividades fin del gobierno*, bien sean de carácter social, económico, político y cultural, agrupándolas convencionalmente *en sectores de actividad* y, por otro lado, *las actividades de apoyo*, o sea las que están destinadas a prestar auxilio técnico o administrativo a las demás (programación, presupuesto, reforma administrativa, estadística, compras, contabilidad, etcétera).

El esquema de análisis empleado fue orientado a la revisión de los cambios en: a) instituciones, b) sistemas comunes de administración, c) sectores, y d) del conjunto total de la administración pública, conforme a las estrategias y prioridades del Ejecutivo Federal. Esto permitió, la formulación de un diagnóstico general -basado en el Informe de la CAP de 1967- con el propósito de caracterizar el desarrollo y complejidad actuales de la administración pública, en el que señalaron los campos en los que habían avanzado y aquellos en los que aún se requerían cambios fundamentales. Por ello, se establecieron los objetivos a alcanzar.³⁶⁵

Por ello, fueron elaboradas las *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del*

³⁶⁴ *Ibid.* p. 46-47. A fin de contar con un órgano adecuado para coordinar las actividades de la reforma administrativa, la Secretaría de la Presidencia creó la Dirección General de Estudios de la Presidencia y la Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social. La primera sustituyó a la CAP.

³⁶⁵ Entre otros encontramos: a) incrementar la eficacia y eficiencia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo; b) responsabilizar a las instituciones y a los funcionarios que tienen a su cargo la coordinación y ejecución de las acciones públicas; c) simplificar, agilizar y desconcentrar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando trámites; d) procurar que el personal público contará con las habilidades necesarias para cumplir adecuadamente sus labores, mediante programas de capacitación y motivación, buscando generar una clara conciencia de servicio, así como una actitud innovadora dinámica y responsable; y e) fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno. *Ibid.* p. 49-50.

del Gobierno Federal, 1971-1976, planteando la conveniencia de agrupar once grandes programas de tipo macroadministrativo: el primero de ellos, referido a la instrumentación de la infraestructura del sistema mismo de reforma administrativa. Los siguientes nueve -que fueron enunciados siguiendo la secuencia de los procesos del ciclo administrativo (planeación, organización, integración de recursos, dirección y control)- se relacionaban con la racionalización de los sistemas de apoyo (auxiliares y asesores) para la administración (programación, presupuesto, personal, estadística, organización y métodos, contabilidad, etcétera). El programa número once estaba dedicado a buscar la sistematización y coordinación de las acciones con criterios sectoriales o regionales, de acuerdo con los lineamientos y las prioridades que señalaba el programa de desarrollo de ese tiempo. Ver cuadro No. 4.7

Cuadro No. 4.7
PROGRAMAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA 1970-1976

PROGRAMA	OBJETIVOS
I. Instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa	Establecer o adecuar los órganos y mecanismos que permitan promover e implantar las reformas administrativas que requieran las entidades del Gobierno federal, así como establecer los sistemas de comunicación y coordinación para compatibilizar el proceso en su conjunto.
II. Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación	Establecer las bases institucionales necesarias para diseñar, compatibilizar, financiar, llevar a la práctica, controlar y evaluar los programas de actividades de las entidades del sector público federal.
III. Racionalización del gasto público	Establecer mecanismos permanentes de carácter operativo para la programación, coordinación, financiamiento, control y evaluación del gasto público, tanto en sus aspectos de inversión como el de gasto corriente.
IV. Estructuración del sistema de información y estadística	Lograr la integración de un sistema nacional de información y estadística que asegure el acopio y proceso de estadística, con el grado de confiabilidad y oportunidad que requiere la programación del desarrollo económico y social.
V. Desarrollo del sistema de organización y métodos	Adecuar y simplificar la estructura y funcionamiento administrativo de las entidades públicas, para elevar su eficiencia y productividad, buscando al mismo tiempo mejorar la atención que en ellas se viene otorgando.
VI. Revisión de las bases legales de la actividad federal	Compilar y analizar las normas jurídicas que rigen la actividad administrativa del Poder Ejecutivo, y proponer a su titular las medidas que permitan contar con un sistema jurídico-administrativo coherente con los requerimientos de la nueva estrategia del desarrollo económico del país.
VII. Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos del sector público	Resolver de manera integral la problemática de la administración y el desarrollo de los recursos humanos del sector público, mediante sistemas de planeación de recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo del personal, administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales e información para la toma de decisiones.
VIII. Revisión de la administración de recursos materiales	Contribuir a la optimización del gasto público a través de la racionalización de políticas, normas, sistemas y procedimientos referentes a la adquisición, control de existencias y aprovechamiento de materiales, equipos y herramientas, así como de los bienes inmuebles del sector público federal.
IX. Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos	Optimizar, racionalizar y compatibilizar la adquisición, instalación y utilización de los recursos con que cuenta el sector público en materia de procesamiento electrónico de datos e informática, para ayudar a dinamizar y modernizar la actividad de la administración pública, logrando al mismo tiempo una mayor productividad del gasto público en este renglón.
X. Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental	Lograr que el Estado cuente con un eficiente sistema de controles financieros y administrativos, que permitan evaluar la eficacia de las actividades realizadas en el sector público, en función de los objetivos y resultados previstos en los planes y programas de cada una de las entidades que lo forman.
XI. Macroreforma sectorial y regional	Dotar a la administración pública de mecanismos que permitan dirigir y concentrar sus recursos y estructuras, en el cumplimiento de objetivos gubernamentales sectoriales y regionales, según las prioridades que vayan determinando los programas de desarrollo, buscando un adecuado crecimiento sectorial del país y un desarrollo regional equilibrado.

Fuente: Carrillo Castro, Alejandro. Op. cit. p.51-52. Elaboración propia.

Dentro de la reforma administrativa se hicieron algunas consideraciones derivadas de otras experiencias recogidas en intentos y esfuerzos anteriores.³⁶⁶ La mayoría iniciaron sus reformas en el ámbito interno, con distintas prioridades y complejidades. Las macroreformas, por su parte, se desarrollaron en cuatro direcciones: a) reformas incrementales (creación de nuevos instrumentos y organismos públicos) para el cumplimiento de nuevas funciones y para la coordinación de los aspectos técnicos; b) reformas legales; c) reformas técnicas a los sistemas de apoyo y d) estímulos para la reforma de las actitudes de los servicios públicos en todos los niveles.

Dentro de los obstáculos más significados para implementar la reforma administrativa en el cuadro 4.8 se enlistan las siguientes:

Cuadro No. 4.8
OBSTÁCULOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

PROBLEMAS	DESCRIPCIÓN
A) Problemas de carácter estructural	1. Falta de un programa formal de desarrollo nacional.
	2. Carencia de un mecanismo efectivo de compatibilización de las reformas individuales.
	3. Agudización de las desigualdades entre las instituciones públicas.
	4. Aumento en la duplicación de responsabilidades.
	5. Insuficiencia de los recursos que requieren las tareas de reforma.
	6. Mecanismos de decisión excesivamente centralizados.
B) Principales resistencias humanas o motivacionales	1. Falta de información.
	2. Estilo tradicional de administración.
	3. Excesivo congestionamiento de los altos niveles.
	4. Actitudes no participativas.
	5. Persistencia de expectativas negativas tradicionales.
	6. Existencia de intereses creados.

Fuente: Carrillo Castro, Alejandro. *Op. cit.* p. 59-61. Elaboración propia.

A pesar de los grandes avances administrativos, tanto micro como macroadministrativos logrados en ese período, algunas inercias y obstáculos no fueron superados. El mayor déficit administrativo de esta gran reforma fue, sin lugar a dudas, la carencia de un sistema profesional de personal público, es decir, un servicio civil de carrera. Ello hubiera permitido -de realizarse- darle contenido y sustento, así como viabilidad administrativa a la propia reforma. Esta responsabilidad histórica de los conductores de la reforma administrativa, en gran parte, se debe a que el sistema autoritario mexicano y el manejo del sector público estaba basado en el presidencialismo mexicano de viejo cuño. Administración pública y sistema político no fueron trastocados y por ello, el *sistema de despojo* continuó en el aparato administrativo. La administración pública se encuentra al servicio de la política.

³⁶⁶ 1) El Plan Global es sólo un marco de referencia para dar coherencia a los proyectos específicos; 2) No esperar a tener todo el paquete de reformas acabado para echarlo a andar; 3) Dar a cada reforma el ritmo y la prioridad que requiera; 4) Procurar que los programas sean viables políticamente; 5) Buscar reacciones en cadena; 6) Evitar reformas meramente formales; 7) Evaluar periódicamente los avances; 8) Tener la suficiente flexibilidad; 9) Procurar la institucionalización de los mecanismos de reforma.

4.8.1.2 La reforma administrativa en el período 1977-1982

Por lo que se refiere a esta etapa de la reforma administrativa en el período considerado de 1977 a 1982, existen tres disposiciones fundamentales que destacan en la acción gubernamental, así como la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). La base jurídica fundamental *del Programa de Reforma Administrativa 1977-1982*, por lo que se refiere a la implementación del Sistema Nacional de Planeación, estaba constituida por la *nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*; la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público*, y la *Ley General de Deuda Pública*, cuyas iniciativas fueron enviadas de manera simultánea por el Presidente José López Portillo al inicio de su mandato.³⁶⁷

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O.F. 29-XII-1976) buscaba fundamentar y encauzar una de las reformas más radicales y profundas que se hayan planteado al aparato administrativo del Estado mexicano, con la idea de adaptarlo a las exigencias del desarrollo político, económico y social. Se partía de un modelo integral de la estructura de la administración pública federal, que finalmente incorporaba a las entidades pararestatales, las que se encontraban reguladas por una gran diversidad de leyes y de difícil consulta, que obstaculizan su coordinación y operación de conjunto. Dichas disposiciones establecieron las bases para la constitución de los sectores administrativos e hicieron explícita, por vez primera, la obligación de programar las actividades de todas las instituciones de la administración pública, lo que permitía a su vez la evaluación de resultados.

Por su parte, la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal* (D.O. F. 31-XII-1976) actualizaba la concepción y el manejo del gasto público federal, cuyas bases se habían establecido en la década de los treinta y vinculaba la planeación y programación de los grandes objetivos y metas nacionales con la preparación, ejercicio y control del presupuesto. Contemplaba también la modernización de los sistemas de información existentes, a fin de apoyar el proceso de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de las acciones de la administración pública federal en su conjunto. Finalmente, la *Ley General de Deuda Pública* (D.O. F. 31-XII-1976) buscaba optimizar el uso de recursos financieros que capta la administración pública federal, a través del crédito, tanto interno como externo, así como captar la información necesaria para vigilar la situación crediticia del país.

Otro de los aspectos relevantes de ese programa de Reforma Administrativa fue la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), con la cual se consiguió finalmente integrar en una sola dependencia del Ejecutivo Federal (como se intentó en dos ocasiones anteriores, 1928 y 1958) las facultades de programación de las actividades de la administración pública federal en su

³⁶⁷ Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. *Las empresas públicas en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980, p. 88-89.

conjunto, con las de determinación de los recursos presupuestales que dichos programas requieren para su implementación.³⁶⁸

La Secretaría de Programación y Presupuesto se convirtió en órgano central normativo del sistema de planeación integral. Dichas funciones correspondían antes a diversas dependencias de la administración pública federal. La Secretaría de la Presidencia tenía a su cargo la programación global, sectorial y regional de las inversiones públicas; la Secretaría de Industria y Comercio, por su parte, tenía encomendadas las funciones normativas para la elaboración de la estadística de la Administración Pública Federal; y la del Patrimonio Nacional las de control normativo y global de las entidades paraestatales. Pero sin duda, el cambio más importante se refiere al ejercicio y control del Presupuesto de Egresos de la Federación, que anteriormente era competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.³⁶⁹

Otro intento dentro de esta reforma administrativa fue el establecimiento del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que pretendió que se materializaran los esfuerzos realizados en planeación en el país, a lo largo de más de cincuenta años. A pesar de los cuatro objetivos fundamentales y de las veintidós políticas, el Plan fracasó porque partió del supuesto de que el precio de petróleo se mantendría al alza y, cuando éste descendió estrepitosamente, los cálculos fallaron y el gobierno tuvo que recurrir una vez más al endeudamiento externo.

La importancia que adquirió la reforma administrativa -María del Carmen Pardo la llama la *modernización administrativa*- dio lugar a que se plantearan la profesionalización de la función pública y la inclusión de una carrera en el servicio público, que permitieran el ingreso y la permanencia de los más aptos, sin consideraciones de otro tipo. Por razones ajenas a la racionalidad administrativa, esta carrera seguirá formando parte del código de aspiraciones, lejos de poder encontrar un referente en la realidad político-administrativa mexicana.³⁷⁰

En suma, puede afirmarse que estas dos etapas de la reforma administrativa, 1971-1976 y la de 1977 -1982, fueron decisivas para el mejoramiento de la acción gubernamental, pero los logros alcanzados no fueron coronados por un programa

³⁶⁸ El entonces presidente López Portillo lo reconocía así: "Las decisiones fundamentales en materia macroadministrativa están tomadas en cuanto arranque; falta tan sólo ya la operación de un sistema que hemos significado como el 'eje' de esta Reforma Administrativa, que para mí está constituido por la formación de una Secretaría de Programación y Presupuesto, a la que le corresponde el manejo global del proceso de planeación económica y social, desde su concepción hasta su evaluación, para retroalimentar el ciclo. La decisión más importante que se tomó para fundamentar esta reforma fue haber dividido la Secretaría de Hacienda entre Ingresos y Egresos, y haber otorgado a un solo centro de responsabilidad, a partir de la planeación, lo que antes se otorgaba a otra Secretaría a partir de la política de ingresos. Hemos pues, querido subrayar con este propósito algo que es fundamental, concebir -como origen y fin de desarrollo- el instrumento de planeación y no el instrumento de captación de recursos; amarrar las decisiones fundamentales al plan y no al ingreso constituye, el secreto de esta Reforma Administrativa". Citado por: Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Op. cit. p. 89.

³⁶⁹ Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Op. cit. p. 91.

³⁷⁰ Pardo, María del Carmen. Op. cit. p. 146.

ambicioso de *servicio civil de carrera* o, por lo menos, un *sistema profesional de funcionarios*. A mi parecer, este es el momento más idóneo y conveniente, ya que después de más de una década de reformas administrativas, el servicio civil hubiera contado con las condiciones necesarias para su implementación. Sin embargo, los rasgos del sistema político mexicano autoritario hubieran impedido realizar esta profunda *revolución administrativa*. Su propia razón de ser no lo permitió.

4.9 La reforma administrativa en México: una necesidad impostergable

Después de realizar un breve repaso histórico por las reformas administrativas y por aquellos cambios que se han realizado en la administración pública en México, se sustenta la tesis de que es indispensable una reforma administrativa dentro de la Reforma del Estado, como una *condicionante impostergable* para profundizar dicho proceso.

En primer lugar, los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988) y de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) pretendieron mediante la idea de la *modernización administrativa*, reducir, privatizar, adelgazar y desregular el papel del gobierno y en esa medida, reducir el aparato gubernamental como panacea para resolver cualquier problema. La supresión de órganos, el despido de empleados públicos y la disminución del gasto público implicaron la retracción estatal en aquellos ámbitos que le eran históricos, para dar paso a un proceso donde los particulares comenzaron a incidir de manera directa.

En segundo lugar, quedó en entredicho la eficacia y eficiencia de las dependencias y entidades públicas, bajo el único argumento del costo-beneficio, dejando a un lado motivos políticos y sociales que daban sustento a la intervención estatal. Todo aquello que no cumpliera con la lógica del mercado y la globalización comenzaba a ser obsoleto y, por tanto, estatista. Hay que hacer notar que se desacreditó al Estado de una manera deliberada, cuando en realidad no existe dentro del neoliberalismo una *teoría del Estado*, simplemente el argumento del minimalismo del Estado, es decir, la menor expresión estatal.

En tercer lugar, con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) en 1977, se esperaban avances sustanciales en materia de reforma administrativa, situación que no se consolidó de manera definitiva, debido en parte a los mínimos avances en lo relativo a un auténtico servicio civil de carrera y que éste fue suprimido en el gobierno de Carlos Salinas, en el año de 1993. Su origen había sido presentado como un eslabón para terminar con el llamado *triángulo de la eficacia*, por lo que con su inicio se buscaba que la SPP fuera el eje de la reforma administrativa. Fue una lástima que con criterios eficientistas se suprimiera un instrumento administrativo, que tenía como antecedentes a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y la Secretaría de la Presidencia.

El cuarto elemento lo constituye la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) en el gobierno de Miguel de la Madrid, que buscó aplicar

las responsabilidades de los servidores públicos y evitar en lo posible la corrupción. Su esfuerzo ha contribuido a disminuir determinadas actitudes de los funcionarios, pero algunos casos escandalosos de enriquecimiento ilícito demuestran que todavía falta mucho por corregir en la administración pública mexicana. Tampoco esta Secretaría contribuyó a una profunda reforma administrativa que permitiera la posibilidad de mejorar los procesos y procedimientos administrativos, así como, la función pública y la gestión gubernamental.

Por último, el principal problema al que se enfrenta la Reforma del Estado en lo relativo a la reforma administrativa en México es la simbiosis existente entre sistema político y administración pública, basado en un presidencialismo a ultranza. El servicio público es visto por algunos con un *sistema de botín o de despojo*, donde el funcionario que llega a un alto nivel, lo percibe como un lugar óptimo para recibir favores, compromisos, dispendios, ventajas, facilidades, influencias en su beneficio o para quien lo desee. Obtener el mayor provecho de su designación es en algunos casos su meta fundamental. El sentido estricto del *servicio público* se pierde por el *servirse de lo público*.

Kliksberg ha señalado que la eliminación de la corrupción aparece como un problema central para enfrentar seriamente los problemas del desarrollo, la situación social y avanzar en la democratización. La corrupción ha tendido a crecer y se requieren análisis mucho más profundos que los tradicionales para llegar a respuestas adecuadas. Teniendo peso significativo en países subdesarrollados, no es exclusivo de los mismos como lo indica su incidencia en estados modernos que se han visto obligados a enfrentar frontalmente o a perder su credibilidad (caso Italia), o bien a producir reformas políticas que den realmente al ciudadano la impresión de que están actuando efectivamente contra ella (caso Japón).³⁷¹

En el caso mexicano, donde la máxima autoridad la asume el Presidente de la República, tanto el sistema político, como la administración pública se encuentran sujetos a su voluntad personal. Un país que aspira a colocarse dentro de las primeras economías del mundo no puede continuar con este sistema de compensaciones de favores y compromisos; que la designación esté basada en la lealtad y el amiguismo y no en la capacidad, preparación, desempeño, mérito y experiencia; que el sistema de ascenso y promoción se justifique por una sola voluntad -la del jefe inmediato- y con criterios subjetivos que no permiten imponer criterios objetivos y de concursos de oposición; en fin, donde la administración pública forma parte de un sistema autoritario basado en la voluntad presidencial.

La reforma administrativa en México es una necesidad impostergable; ya que la Reforma del Estado con este déficit, pierde rumbo, orientación y perspectiva histórica. Si se reforma lo que produce y consume un país, así como la manera de gobernarse, es necesario reformar a fondo la manera de administrar lo público, es decir, lo de todos.

³⁷¹ Kliksberg, Bernardo. (comp.), op. cit p. 30.

4.10 Reforma del Estado: reforma administrativa o revolución administrativa

Otro asunto fundamental en la discusión de la Reforma del Estado, es la pertinencia de una *reforma o una revolución administrativa*. Ambos procesos son de distinta naturaleza y tienen implicaciones diferentes. Ya se han señalado con oportunidad al principio de este capítulo. Cabe señalar por el momento, que mientras que la reforma administrativa es un proceso ordenado y de mayor espacio en el tiempo, en la revolución administrativa hay un cambio brusco que es más corto, pero al mismo tiempo más radical y efectivo.

Chanes Nieto señala que la Reforma del Estado ha sido planteada como de menor tamaño para su administración. El tema es tan añejo -afirma- que todos somos hijos de la reforma. Para reformar al Estado habría que transformar las opciones políticas fundamentales.³⁷² Consecuentemente, cuando se habla de la Reforma del Estado se hace referencia primordialmente al gobierno. El propósito sería democratizarlo y hacerlo capaz de realizar el proyecto nacional y de garantizar la vigencia de las opciones políticas fundamentales. Sin embargo, el neoliberalismo no tiene proyecto de nación definido, éste se encuentra determinado por los organismos internacionales y por los socios comerciales, en un contexto cada vez mayor de interdependencia y globalización mundial. Los objetivos nacionales se encuentran inmersos en un contexto internacional.

Tratándose de la reforma del gobierno han existido propuestas desde hace mucho tiempo. En primer lugar, se exige que dichas opciones políticas fundamentales sean práctica cotidiana. Por consiguiente, la soberanía debe residir efectivamente en el pueblo y no en los pocos que deciden; el régimen federal debe asegurar la autonomía de los estados en su régimen interior y no su dependencia de los poderes federales; el municipio libre debe permitir su desenvolvimiento y no su subordinación a las autoridades estatales y federales; la división del poder público para su ejercicio debe garantizar las competencias y equilibrios constitucionales entre los órganos judicial, legislativo y ejecutivo y no el predominio de éste, con apoyo automático a todos sus actos, sin control sobre él de los otros dos poderes; el sufragio debe ser efectivo y no un mero acto de ratificación de las decisiones cupulares; los derechos humanos y el orden jurídico deben respetarse por todas las autoridades y los habitantes del país; los intereses personales deben estar supeditados al interés general de la sociedad.³⁷³

³⁷² Chanes Nieto, José. "La Reforma del Estado y la dimensión deseable de la administración pública en México". Rodríguez Araujo, Octavio. (coord.) en *Reflexiones al futuro*, México, 1994. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. p. 88-89.

³⁷³ *Ibid.* p. 91.

La Reforma del Estado debería plantear una nueva estructuración del poder en México, no solamente público, sino principalmente político, para otorgarlo realmente al pueblo, en lugar del individuo o grupo que efectivamente imponen las decisiones al poder público y determinan los comportamientos. Para ello, es necesario una verdadera revolución administrativa, no sólo una reforma.

Por lo tanto, la Reforma del Estado está olvidando a quién debe beneficiar la acción gubernamental. Para asegurar que ésta sea favorable al grupo económicamente hegemónico, de antiguo, se ha exigido disminuir al aparato estatal y eliminar toda actividad pública en la economía que no sea para su beneficio. Como consecuencia surge la pregunta ¿Cuál es la dimensión óptima del sector público y para quién?³⁷⁴ La dimensión óptima de la administración es aquella que le permite cumplir eficazmente las atribuciones que le han sido conferidas para alcanzar los fines propuestos. Para realizarlos requiere órganos, unidades, personal, recursos materiales y financieros, cuyo número o cuantía se determinan en última instancia por la disponibilidad de recursos financieros. De ahí que la dimensión deseable es la que pueda alcanzar en función de éstos y no la que necesita para cumplir sus fines.³⁷⁵

Se requiere de un Estado que persiga el desarrollo humano como meta final, que fortalezca y profundice la democracia, que trabaje conjuntamente con la iniciativa privada y la sociedad civil hacia un proyecto nacional de productividad, competitividad y crecimiento, que se combine de manera eficaz con el mercado, que erradique la corrupción, que se retire de sectores donde no tiene que estar y que promueva y apoye, por todas las vías, la organización y desarrollo de la sociedad civil.³⁷⁶

Por tanto, es indispensable, que dentro de la Reforma del Estado en México, se lleve a cabo una revolución administrativa que propicie el tamaño deseable de acuerdo a los fines establecidos por la Constitución y como mecanismo modernizador en la administración pública, no como obstáculo en el camino del proyecto nacional.

4.11 La reforma administrativa como elemento esencial de la Reforma del Estado

En el análisis histórico de las reformas administrativas hasta antes de 1982, momento de la ruptura del populismo y surgimiento del neoliberalismo, encontramos un papel determinante de éstas, como eje fundamental para una modernización del país y una paulatina relación con la sociedad. Entonces, la Reforma del Estado comienza a surgir como parte del debate nacional, para democratizar el país e insertarlo en un nuevo contexto de interrelación y globalización.

³⁷⁴ *Ibid.* p. 94.

³⁷⁵ El *adelgazamiento*, muchas veces por amputación, de la administración pública es tema antiguo invocado por los modernos. Un adelgazamiento indiscriminado produce en la administración, como en los seres humanos, desequilibrios sumamente graves que pueden llevar a perder la vida o el poder. Reducir todas las partes puede generar incapacidades. Para adelgazar adecuadamente es preciso determinar precisamente qué sobra y dónde falta. *Ibid.* p. 95.

³⁷⁶ Kliksberg, Bernardo. *Op. cit.* p. 30.

Sin embargo, en las administraciones de Miguel de la Madrid (1982-1988) y de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la reforma administrativa pierde sentido y orientación, debido a los procesos de privatización y desregulación económica que sufre la administración pública mexicana. La reforma administrativa en este contexto, es percibida como un obstáculo, más que como un instrumento o fin en sí mismo, incluso se le sataniza indiscriminadamente, con criterios ideológicos y sin contar con verdaderos argumentos sólidos.

El argumento predilecto es el tamaño del Estado y su eficiencia dentro del contexto social, sin tomar en cuenta que no existe un tamaño idóneo y que éste se encuentra determinado por las atribuciones y funciones que le confiere la Carta Magna. Por lo que se refiere a la eficiencia económica y financiera, ésta no corresponde exclusivamente a la iniciativa privada. La historia demuestra con hechos que muchos fracasos del sector privado tuvieron que ser asumidos por el Estado como parte de su capacidad promotora y responsable del proyecto nacional. Por ello, la administración pública enfrenta uno de sus mayores retos: demostrar que no es la culpable de la crisis, sino un producto de ésta.

La Reforma del Estado tiene un déficit enorme y significativo al considerar a la administración como un factor secundario y colateral del proceso de cambio en las relaciones de lo público con lo privado. En ese sentido, una simplificación administrativa de procesos y procedimientos administrativos, una desregulación económica y una privatización de empresas públicas, sin una reforma administrativa profunda y definitiva con rumbo, sentido, orientación, oportunidad y consenso, está condenada al fracaso.

Nuestra tesis central es *que sin reforma administrativa no hay auténtica Reforma del Estado*. Para que esta situación sea superada es indispensable, un conjunto de acciones que formen parte de la agenda administrativa en la Reforma del Estado. La reforma administrativa es un elemento esencial e insustituible de la Reforma del Estado. Ello, por lo menos, por las siguientes razones:

- a) Una Reforma del Estado que no considere una auténtica reforma administrativa sólo introduce, en el mejor de los casos, *cambios administrativos* y modificaciones en las disposiciones jurídicas, pero no en los procesos estratégicos de la propia administración pública.
- b) Una Reforma del Estado que en sus raíces no implique necesariamente una reforma del gobierno, en su más pura concepción, es decir, de su aparato público, desdeña la oportunidad histórica de transitar de una tradicional administración autoritaria, a una moderna administración democrática.
- c) Si partimos del principio de que uno de los objetivos básicos de la Reforma del Estado es modificar los límites de la frontera de lo público y lo privado, la pregunta es: ¿puede quedar la administración pública fuera de este proceso?. De lo contrario ¿es el mismo gobierno con menos atribuciones y con un mayor peso del mercado?

- d) Uno de los temas más discutidos, después de la Reforma del Estado en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, es la corrupción. ¿Cómo aspirar a una modernización económica, política y social, si en lo administrativo continuamos con un aparato tradicional, autoritario y que, en algunos casos, facilita el abuso de poderes de ciertos funcionarios?

Se ha discutido que una Reforma del Estado empieza cuando la liberalización económica es impulsada de manera efectiva y directa. Se dice que ésta es una señal inequívoca de que la transición se ha iniciado. Aparejada a la liberalización económica, la liberalización política tiene que impulsarse para que el proceso de transición democrática pueda consolidarse. De otra manera, como sucedió en el salinismo, la deseada apertura política puede convertirse, en el mejor de los casos, en un retroceso político, que tarde o temprano tendría que afrontar el gobierno en el poder.

Deberíamos añadir, a este proceso de liberalización económica y política, una verdadera *revolución administrativa*, que insista en adecuar el aparato público-administrativo a las nuevas condiciones prevaletentes de la *aldea global*. Es decir, una auténtica carrera administrativa con un sistema de selección, promoción y ascenso, basados en la idoneidad, la capacidad, la experiencia y la preparación académica. De otra manera, una parte fundamental del rol estatal quedará en entredicho: la manera de administrar eficientemente los bienes de la nación.

Identificar los males y disfunciones administrativas, sin considerar las virtudes y capacidades de la administración pública, es ubicar el problema de la reforma administrativa de una manera unilateral e ideologizante. Por ello, Reforma del Estado sin reforma administrativa es utilizar al gobierno como causa y no como consecuencia de la crisis prevaletente