

I. NATURALEZA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

El análisis de las diversas definiciones que de la reforma administrativa se han dado, permiten entenderla operacionalmente como un proceso social de cambio permanente en la administración pública, conducido a conciencia y de manera intencional.

A manera de ejemplo, en cuanto proceso permanente de carácter social para la República Dominicana, la reforma administrativa es un proceso de carácter social que incide especialmente en la estructura y funcionamiento de la administración pública, a fin de adecuarlos a los objetivos del desarrollo integral; en el caso de El Salvador la reforma administrativa es un proceso permanente y sus acciones deben ser sistemáticas y sostenidas, ya que la administración pública debe evolucionar de acuerdo a los Planes de Desarrollo; y en Perú se le define como un proceso de cambios estructurales dirigidos a lograr la adecuación permanente de la administración pública, para el cumplimiento de los Planes del Gobierno, en relación con las aspiraciones de la comunidad nacional.

Por lo que respecta al cambio conducido a conciencia y de manera intencional, Argentina conceptúa a la reforma administrativa como un proceso permanente y sistemático, que teniendo en

cuenta la situación existente, trata de perfeccionar los organismos estatales; México ha considerado que para instrumentar adecuadamente el actual programa de gobierno y responder con eficacia a las exigencias políticas, económicas y sociales que afronta el país, es indispensable programar y dirigir conscientemente los cambios y adecuaciones que en forma permanente requiere la administración pública federal; en este mismo sentido, para Barbados el cambio planificado constituye el elemento clave de la reforma administrativa; proceso de cambio planeado por el cual, entiende Brasil, las organizaciones puedan efectuar la transición de su estado actual hacia posiciones más deseables.

En suma, “una reforma es un esfuerzo, un proceso permanente. Toda reforma no sólo es un ejercicio de conciencia —se requiere de la realidad—, sino también y fundamentalmente una conducción intencional del cambio”.

“Conciencia, conducción intencional del cambio en esfuerzo permanente, es lo que constituye una reforma que, en este caso, siendo la administración —y administrar es servir con intensidad— debe serlo para el desarrollo económico y social del país”.¹

En los últimos años, algunos países de América Latina han sustituido el concepto de reforma administrativa por los de *planificación, desarrollo o modernización* de la administración pública, para significar que la acción reformadora ha pasado de ser un fin en sí misma a ser un valioso elemento del desarrollo nacional.

En efecto, aunque las reformas administrativas tienen una larga trayectoria en la región, a las anteriores a la planificación se les ha atribuido, en general, la característica de haber sido motivadas por objetivos limitados y no vinculados directamente con el desarrollo económico y social, así como por su utilización político-partidista

¹ López Portillo, José. “Reforma Administrativa”. *Cuadernos de Filosofía Política*. No. 19. México. Secretaría de Programación y Presupuesto. Dirección General de Documentación y Análisis. 1979. pp. 6 y 7.

por parte de gobiernos de corta o larga duración, de *facto* o elegidos.²

Se ha reconocido que las deficiencias administrativas surgidas de las prácticas tradicionales son diferentes de las que se originan en la preparación y ejecución de planes nacionales de desarrollo.³ Hubo casos en que la reforma fue motivada por la búsqueda de la eficiencia como único propósito, centrándose en medidas de racionalización y austeridad, tendientes a la reducción del gasto público o al déficit fiscal.⁴ En ocasiones, la reforma administrativa se acometió básicamente desde un punto de vista *formal-legalista*, adoleciendo de un marco de referencia que permitiese abordarla integralmente;⁵ convirtiéndose, de tal suerte, en "sinónimo de cambio de estatutos, reglamentos y flujos de rutina, ignorándose el hecho de que una organización es un sistema múltiple de personas".⁶

Todo ello se explica en el hecho de que "para muchos, una reforma administrativa es una ley o varias leyes que modifican un organograma, cambian funciones o simplifican procedimientos.

2 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 de octubre de 1970.

3 Unidad de Administración Pública de la CEPAL. *Op. cit.*

4 Dickson, Guillermo José y Carbone, Roberto. "Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa: Argentina". En: *Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa. Primer Coloquio*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). México, 1979.

5 Antonorsí, 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.

6 Carvalho, William. "Aprendiendo con el Error: Algunas reflexiones sobre el esfuerzo de reformas administrativas federales: Brasil". En: *Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa. Primer Coloquio*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). México, 1979.

En realidad, un proceso de reforma administrativa podría iniciarse en esa forma, 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".⁷

La experiencia de reforma administrativa en América Latina, previa a la introducción de la planificación del desarrollo, conduce a caracterizarla como un esfuerzo cuyo *foco de acción* estuvo centrado casi exclusivamente sobre los elementos formales del sistema, y su orientación estratégica fue *procesa lista*, lo cual presupuso un condicionamiento de los fines a los medios.⁸ Esta lección permite tipificar a la reforma de esos años como *procedimental* y *técnica*, puesto que propendió al 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.⁹

En cambio con el impulso tomado por la planificación socio-económica, y los obstáculos administrativos encontrados por ella, se ha tratado de relacionar la planificación administrativa con la primera.¹⁰ Así por ejemplo, en República Dominicana al enfocar-

⁷ Martner, Gonzalo. "El Papel de la Reforma Administrativa en la Estrategia de Desarrollo". En: Kliksberg Bernardo y Madrid, Pedro José (Compiladores) *Aportes para una Administración Pública Latinoamericana*. Caracas, Universidad Central de Venezuela. Ediciones de la Biblioteca. 1975.

⁸ Nascimiento, Kleber. "Reflexiones sobre la Estrategia de la Reforma Administrativa: La Experiencia Federal Brasileña". *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.4. 25 de junio de 1970.

⁹ Been Lee, Hahn. "Bureaucratic models and administrative reform". En: *Development and Change. Administrative reform*. Vol. II. 1970-71. No. 2. Institute of Social Studies. The Hague.

¹⁰ Unidad de Administración Pública de la CEPAL. "La Planificación Administrativa para el Desarrollo Económico y Social en América Latina". *Op. cit.*

se el aspecto de la reforma administrativa, se estima necesario hacer referencia al proceso del desarrollo nacional, por cuanto la reforma tiene un objetivo ligado a la planificación de tal proceso.¹¹ “Por ello, actualmente se habla de la planificación administrativa, definida (por la CEPAL) como ‘un proceso permanente por medio del cual se establecen objetivos administrativos a alcanzar en un periodo 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’”.¹²

Por medio de la planificación administrativa se trata de procurar 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 correspondiente aumento del producto en bienes y servicios.¹³

La planificación administrativa, al integrar el esfuerzo de reforma administrativa con los planes globales de desarrollo, hace que en América Latina la reforma adquiera bajo esa filosofía una nueva razón de ser y su utilidad es claramente comprendida.¹⁴ En efecto, “...la transformación de las estructuras, sistemas y procedimientos de la administración pública tienen ahora una nueva justificación y una nueva ética: la de lograr que esas estructuras sistemas y procedimientos permitan el desarrollo, o más precisamente, permitan la ejecución de los planes de desarrollo económico y social y no se convierta en su freno”.¹⁵

11 Amaro Guzmán, Raymundo. “La Reforma Administrativa: República Dominicana”. En: CLAD. *Op. cit.*

12 Unidad de Administración Pública de la CEPAL. *Op. cit.*, citado por Amaro Guzmán, Raymundo. *Op. cit.*

13 *Ibidem.*

14 *Ibidem.*

15 Brewer-Carías, Allan R. “Palabras pronunciadas en el Acto de Instalación del Consejo de Reforma Administrativa de la Oficina Central de Coordinación y Planifica-

Puesto que una de las causas de la ineficacia de los planes "ha sido la existencia de una administración pública incapaz de servir, no sólo para una eficiente formulación de planes, sino para una eficaz ejecución y evaluación de los mismos... "es precisamente el proceso de planificación el que motiva la reforma administrativa.¹⁶ De ahí que países como Venezuela estimen que el propio sistema de planificación debe ser modificado;¹⁷ Costa Rica realice programas de racionalización administrativa con el propósito de mejorar la capacidad de planeamiento y ejecución de sus actividades y de asegurar así el cumplimiento de los planes de desarrollo;¹⁸ y México considere "que los trabajos de reforma administrativa... han de orientarse, fundamentalmente por la necesidad de adecuar las estructuras, sistemas y métodos administrativos en función de los objetivos que persigue el Gobierno en esta etapa de desarrollo y de las metas y programas específicos que se establezcan en cada dependencia..."¹⁹

De ahí que al relacionar la planificación global y la planificación administrativa, "deben salvarse al respecto una serie de cuestiones prácticas que no se limitan a la coordinación institucional, entre ellas: la identificación de las necesidades administrativas que surgen de los planes globales, la estructuración de políticas administrativas ajustadas a ellos, la compatibilización de objetivos administrativos en función de las metas de la planificación global, la estructuración de procedimientos para el ajuste del plan admi-

ción (CORDEPLAN) el 17 de octubre de 1969". En: Comisión de Administración Pública (CAP). *La Reforma de Toda la Administración Pública por toda la Administración Pública*. Caracas, Venezuela. CAP. 1970.

16 Brewer-Carías, A.R. *Op. cit.*

17 *Ibidem.*

18 Presidencia de la República. Decreto No. 9283-p. *Creación del Sistema de Reforma Administrativa*. San José, Costa Rica. 30 de octubre de 1978.

19 Presidencia de la República. *Acuerdo para el establecimiento de Unidades de Programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal*. México, D.F. Diario Oficial. 11 de Marzo de 1971.

nistrativo a las modificaciones que la dinámica de aplicación del plan global va suscitando en el mismo...”²⁰

Quienes han adoptado el concepto de desarrollo administrativo en lugar del de “reforma”, afirman que en la experiencia latino-americana el común denominador de esta última fue el desarrollo cíclico con fuerte impulso en sus primeros momentos, decaimiento lento luego y largos periodos de letargo después.²¹ Subrayan, de nuevo, que el enfoque tradicional de reforma administrativa adoptado circunscribió los cambios a la solución de problemas parciales (cambio de leyes y normas, reorganización de dependencias o entidades en crisis, 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.²²

“Esta realidad ha conducido al Gobierno Ecuatoriano a concebir al desarrollo administrativo como una nueva perspectiva, comprendido éste como un proceso dinámico, ligado íntimamente a los objetivos del desarrollo integral. El desarrollo administrativo no sólo busca la adaptación de las estructuras y procedimientos administrativos al cambio, sino que busca fundamentalmente hacer que la administración pública promueva y rija ese cambio. Se 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

20 Antonorsí, Nelly M. de. *Op. cit.*

21 *Ibidem.*

22 Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica. Programa de Desarrollo Administrativo del Sector Público —PRODASP— *Plan de Desarrollo Administrativo del Sector Público*. República de Guatemala, C.A. 1978. PRODASP-D-78-32.

de las leyes y el mantenimiento de una estructura económica simple. Esta es la concepción esencial del desarrollo administrativo".²³

Para Guatemala, la alternativa de desarrollo administrativo que ahora se emprende, 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.²⁴ En consecuencia, se eligió el criterio de producir la reforma dentro de un proceso permanente que moviliza a la propia administración pública para que cambie.²⁵

En tal sentido, el desarrollo administrativo o la reforma se entiende en Guatemala "como un proceso que, en lugar de agotarse a medida que se desarrolla, vaya autososteniéndose mediante la institucionalización de la capacidad para autoevaluar y autocorregir las deficiencias y problemas que afectan a la ejecución de los programas de Gobierno".²⁶ De la misma manera, "el proceso de desarrollo administrativo en Honduras, más que brindar soluciones a la problemática administrativa, busca desarrollar las potencialidades y capacidades institucionales, para que sean los mismos organismos quienes se auto-adequen constantemente, con arreglo a las orientaciones y directrices que establece el Plan de Desarrollo Administrativo del sector público. Interesa que al desarrollar tales potencialidades y capacidades, éstas se constituyan como agencias de cambio organizacional planificado".²⁷

23 Rodríguez P., Carlos A. *Op. cit.*

24 Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica. PRODASP. *Op. cit.*

25 *Ibidem.*

26 Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica. Programa de Desarrollo Administrativo del Sector Público. "Documento para los Participantes de Grupos de Programación Colectiva". —PRODASP— D-78-35. En: *Documentos de Programación Colectiva*. (Recopilación). Guatemala, octubre de 1979.

27 Consejo Superior de Planificación Económica (CONSUPLAN). Secretaría Técnica. "El Desarrollo Administrativo: Honduras". En: CLAD. *Op. cit.*

El desarrollo administrativo se complementa con un ingrediente finalista (teleológico) y otro valorativo (axiológico). En cuanto al primero, esto es, a su contenido, el desarrollo administrativo centra su acción en un énfasis a las actividades sustantivas del Estado, de modo que no se limite como ha sido tradicional, al mejoramiento de las actividades de apoyo a la gestión y busque así afrontar directamente los problemas que afectan a la administración pública, mejorando la cantidad y calidad de los servicios, bienes y regulaciones que entrega a la sociedad.²⁸

En su aspecto valorativo, la estrategia del desarrollo administrativo se sustenta en un proceso participativo de naturaleza humanista. Se caracteriza por brindar a quienes nunca fueron considerados antes como protagonistas del cambio administrativo, una oportunidad para poner de relieve los problemas que viven a diario y comprometerse en un programa para solucionarlos.²⁹ En consecuencia, se trata al mismo tiempo de superar los enfoques estructuralistas, formalistas y mecanicistas y aplicar una concepción y un método comportamental o conductualista, cuya técnica de intervención básica la constituye un mecanismo y una herramienta de programación participativa o colectiva (programación de mejoramiento del rendimiento, PIP),* sustentados en la tecnología y estrategias del desarrollo organizacional (d.o.).³⁰

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

28 Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica. PRODASP. *Op. cit.*

29 Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica. PRODASP. "Documento para los Participantes de Grupos de Programación Colectiva". *Op. cit.*

* Performance Improvement Programming (PIP).

30 CONSUPLAN. *Op. cit.*

y una capacidad permanente y sostenida para la autorrenovación organizacional, mediante esfuerzos conscientes y deliberados. En este sentido debe considerarse al desarrollo administrativo (d.a.) como el proceso acumulativo de modernización (m) e institucionalización (i)".³¹

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. Visto desde este ángulo, 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.³²

Así definida, la modernización administrativa comprende parámetros y objetivos diferentes a los de la reforma en su acepción tradicional. Así por ejemplo, Brasil estima que la reforma se interesaba en promover mayor eficiencia en la consecución de los fines, su orientación era predominantemente procesalista. Por el contrario, al trascender los propósitos y el ámbito de la reforma,

31 Campero, Gildardo Héctor 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.

32 Ochs, Smill y Laureiro Pinto, Aluzio. "Modernización y Reforma Administrativa del Gobierno Federal Brasileño". En: *Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas*. México. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) No. 6. 1975; Secretaría General del Ministerio de Planeamiento y Coordinación General/Secretaría de Modernización y Reforma Administrativa. "Modernizacao e Reforma Administrativa do Governo Federal Brasileiro. Quatro Décadas de Experiencia". *Primer Seminario Interamericano de Reforma Administrativa*. s/f.

la modernización administrativa busca la innovación y persigue la eficacia, su orientación dominante es "teleológica".³³

En el caso de la reforma administrativa en Paraguay, se afirma que "no se tratará de una reforma destinada simplemente a lograr una mayor eficiencia de una administración pública tradicional, sino destinada a dejar a un lado estructuras arcaicas, incapaces de marchar al unísono con la transformación que el país está comenzando a experimentar..."³⁴

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 ya se prestan, de tiempo en tiempo, se vuelve necesario hacer ajustes mayores, reformas o reestructuraciones de fondo,³⁵ para acelerar el cambio de las estructuras administrativas tradicionales con el fin de ajustarlas a las enormes transformaciones de la población, así como para adecuarla a las nuevas necesidades surgidas del papel cada vez más importante del Estado en el desarrollo,³⁶ además de la necesidad que tiene el país de plantearse claramente qué tipo de administración pública requiere para cumplir con la tarea que habrá de corresponderle en el último cuarto del siglo XX.³⁷ Por todo ello, al nivel más alto de decisión del Poder Ejecutivo, se ha señalado

33 De Souza Wahrlich, Beatriz M. "Reforma Administrativa Federal Brasileña" (Pasado y Presente) En: *Revista Latinoamericana de Administración Pública* No. 1. México. Asociación Latinoamericana de Administración Pública (ALAP). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Enero-Marzo, 1974.

34 Presidencia de la República. Secretaría Técnica de Planificación. *Propuesta Relativa a los Lineamientos Generales del Proceso de Reforma Administrativa*. República del Paraguay. s/f.

35 Carrillo Castro, Alejandro. *La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, uno de los Medios para Alcanzar el Modelo del País al que Aspiramos*. México. ISSSTE. 1977.

36 Partido Revolucionario Institucional (PRI). *Propuesta de Programa de Gobierno 1976-1982*; López Portillo, José. *Discurso de Cierre de Campaña*; López Portillo, José. *Su Pensamiento*, No. 5.

37 Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa: Antecedentes, Estado Actual y Perspectivas*. México. Instituto de Estudios Administrativos, A.C. s/f.

la necesidad de “modernizar” urgentemente la administración pública.³⁸

Para Guyana se ha recomendado en el campo muy particular de la administración de personal la “modernización” del servicio público, de tal modo que pueda conducirse hacia el desarrollo dinámico de una nación joven.³⁹

La enseñanza de América Latina en el campo de la reforma administrativa permite observar una metamorfosis en su naturaleza, al transitar por un continuo de medidas de mejoramiento tipificadas como reformas procedimentales y técnicas para llegar a la reforma programática. “Esta última encuentra su objetivo en el contenido mismo de los programas de trabajo, más que en los métodos o en el orden que se sustenta en los procedimientos y rutinas de la administración. El foco de la reforma se traslada de la forma a la substancia, de la economía y la eficiencia a la eficacia en el logro de las metas, del mérito burocrático al bienestar de la población. En este énfasis novedoso sobre el desempeño o realización de los programas se da cuando el Gobierno de un país en desarrollo inicia realmente un movimiento hacia el desarrollo económico y social. En esta nueva orientación de la reforma administrativa el “producto” o “resultado”, se convierte en la palabra clave, y la burocracia avanza forzada por los programas de trabajo. Conforme a toda esta concepción innovadora la reforma administrativa es básicamente un cambio para hacer de la administración un mejor instrumento, a través del cual se alcanzan los objetivos de orden público de una sociedad”.⁴⁰

38 López Portillo, José. “Palabras Pronunciadas por el C. Presidente de la República, José López Portillo, durante la Primera Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa”. Palacio Nacional, 28 de enero de 1977. En: *Boletín de Estudios Administrativos* No. 8. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, octubre de 1977.

39 Guyana. “Estrategia de la Reforma Administrativa”. En: CLAD. *Op. cit.*

40 Been Lee, Hahn. *Op. cit.*