

## REFORMA ADMINISTRATIVA<sup>1</sup>

Reforma administrativa es sinónimo del proceso de racionalización burocrático que se inicia con la revolución burocrática.

Para Gerald E. Caiden es "la inducción artificial de la transformación administrativa, a pesar de las resistencias que provoca". p. 8.

"La reforma administrativa es el poder político en acción"; contiene realizaciones ideológicas, pleitos por control de áreas, servicios y gente, participantes e instituciones políticas, concesión de poderes, campañas estratégicas y tácticas obstructivas, compromisos y concesiones". p. 9.

Según Montgomery (citado por G. Caiden, p. 9) "la reforma administrativa es un proceso utilizado para ajustar las relaciones entre la burocracia y otros elementos en una sociedad, o dentro de la misma burocracia... [en el cual] los propósitos de la reforma... varían según las circunstancias políticas".

En forma similar se puede describir la reforma administrativa como el proceso económico (redistribución de recursos y alteración de los productos finales) o como un proceso psicológico (la alteración de los patrones de comportamiento, creencias, actitudes y acciones individuales). p. 9.

En contraste con muchas otras áreas de la teoría administrativa en la cual el análisis está basado, en su mayoría o exclusivamente, en la práctica de los negocios, el análisis general de la reforma administrativa es más aplicable a la administración pública. p. 10.

La reforma administrativa puede ser una variable dependiente, o independiente, o ambas al mismo tiempo en forma de círculo cerrado. Las reformas administrativas no surgen espontáneamente. "Son acciones sociales liberadas premeditadamente por los reformadores administrativos e implementadas a través de un sistema administrativo establecido, el cual es transformado en alguna forma. Los originadores de la reforma no necesitan ellos mismos ser parte del sis-

tema administrativo, pero sus propuestas deben mostrar que satisfacen una necesidad sentida del sistema". p. 11.

"La administración es un producto cultural, un subsistema social que refleja los valores de una sociedad más amplia", p. 11.

La reforma exitosa debe ser precedida o acompañada de cambios en la cultura común y en los valores que permitan la aceptación y asimilación de la reforma. En tal sentido, la reforma administrativa es una variable dependiente. p. 11.

Las tareas de los reformadores administrativos son el mejorar la labor y realizaciones de los individuos, grupos e instituciones y asesorarlos para que sepan cómo alcanzar sus metas operativas más efectivamente, más económicamente y más oportunamente. Los factores que ellos estudian son: los individuos, los grupos, las instituciones, la sociedad. pp. 13 y 14.

El administrador es un promotor y gestor social que aboga por su clientela y humaniza las instituciones. Los reformadores administrativos no pueden ignorar tales factores obvios, imponiéndose ellos mismos fronteras o limitaciones que no deben cruzar.

## PROCESO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

1. Decisión y apoyo político, 2. Conceptualización técnico-política, 3. Realización del diagnóstico, 4. Estrategia de la reforma administrativa, 5. La Institucionalización y ejecución de la reforma administrativa, y 6. Evaluación del proceso de la reforma administrativa.

### 1. Decisión y apoyo político

Originados en:

- a) Convicción propia o por compromiso de principales líderes políticos, en especial del Jefe de Estado.
- b) Organos supremos de Gobierno, especialmente en el ámbito del Jefe de Estado y de su gabinete.

<sup>1</sup> Tomado del libro en preparación del autor sobre Reforma Administrativa.

- c) Criterio partidista mayoritario en el ejercicio del poder.
  - d) Iniciativa del órgano legislativo y aceptación del órgano ejecutivo.
  - e) Presiones de grupos importantes de poder y de formación de opinión pública.
  - f) Presiones burocráticas para algunos aspectos de su interés particular e indirectamente para la reforma total.
  - g) Recomendaciones técnicas de grupos profesionales, de usuarios o de organismos o misiones de colaboración internacional.
- "M" h) La comprensión que tiene el Presidente Luis Echeverría sobre la importancia de la reforma administrativa debidamente programada como medio para alcanzar un mayor productivismo, establecer trabajo en equipo, una mayor prestación de servicios a los ciudadanos, un mayor contacto con la realidad; la considera como "... inseparable de la evolución general de la sociedad". Ha hecho hincapié también en la imperiosa necesidad de conjuntar la teoría y la práctica a través de una participación activa de quienes se enfrentan todos los días con los problemas y de quienes hacen de la administración su medio de vida. El Presidente ha decidido encabezar un nuevo gobierno caracterizado por un diálogo abierto y trabajo en equipo y por las reuniones celebradas en todo el territorio nacional. (El Presidente (C.F.R.) pág. 9, puntos "a-d").
- Existe convicción propia y participación de apoyo político de los líderes y del Jefe de Estado. Había de Organos Supremos de Gobierno y participación de su gabinete.
- Se crean comisiones Internas de Administración y Unidades de Programación y de Organización y Métodos en las diversas dependencias del ejecutivo, o coordinadas por las

Direcciones de Estudios Económicos y Estudios Administrativos.

**Muy importante.** Declaración sobre las cosas pequeñas que para hacerlas grandes deberían lograrse a través del proceso de la reforma administrativa, según declaraciones del Presidente de México (3/12/71), en el folleto sobre las Unidades de Organización y Métodos en el Sector Público. p. 5.

- "V" a) Manifiesto del Gobierno Venezolano de acelerar el Desarrollo Económico y Social. Los programas de mejoras económicas y sociales que habrán de iniciarse, sólo podrán realizarse si se hace un esfuerzo realmente efectivo y sostenido para mejorar la capacidad de la Administración Pública de Venezuela.
- g) Es necesario destacar la gran ayuda que prestan, las Naciones Unidas tanto por intermedio de sus misiones de cooperación técnica como por intermedio de recomendaciones sobre reforma y, principalmente, en la necesidad de crear un organismo permanente de reforma precedido por una comisión encargada de hacer los estudios de factibilidad respectivos; como es, concretamente, en la creación de la Comisión de Administración Pública.
- h) Necesidad de vincular el proceso de reforma al sistema de Planificación del Desarrollo Económico y Social (Cap. 1, punto 4, p. 5), definiendo estrategias para ello.
- "B" h) Ver pág. 15 "El Contexto Político". La reforma administrativa es consecuencia de Reformas Constitucionales, del cambio de poder gubernamental y de la participación de la legislación, modificando estructuras. Se dan las pautas de a, b y d (ver p. 18.)
- "P" h) Cfr. "El Contexto Político". Informe Bolivia p. 15. Enfoque Constitucional y Jurídico.

## 2. Conceptualización técnico-política

Implica el diseño teórico de lo que debería ser la reforma administrativa para las características particulares del país en el momento histórico que vive y por tanto, muy vinculado a su ecología e idiosincrasia. Dicho diseño teórico supone la elaboración de un modelo o marco de referencia en el cual deben conjuntarse los criterios políticos y los aspectos técnicos para su ejecución, a fin de que el modelo sea realista y con posibilidades operativas.

- "M" 1) Presenta antecedentes de carácter histórico-político.
- 2) Le da un enfoque similar al que tiene la planificación con un proceso sistémico, además de sistemático, con instituciones de una gran ecología.
  - 3) Plan de desarrollo que sirva de punto de referencia para la reforma administrativa.
  - 4) Crecimiento anárquico institucional.
  - 5) Destaca la sectorialización.
  - 6) El enfoque sistémico.
  - 7) Divide el Plan Global que plantea en una serie de programas en orden de prioridad.
    - a) Instrumentación de los mecanismos de Reforma.
    - b) Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación.
    - c) Revisión de las bases legales de la actividad pública y federal.
    - d) Estructuración del sistema de información y estadística.
    - e) Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos.
    - f) Revisión a la administración de recursos materiales.
    - g) Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos.
    - h) Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental.

Se considera a la reforma administrativa como un esfuerzo permanente y sistemático que pretende imprimir dinamismo y nacionalidad al sector público en todos sus niveles, procurando generar esfuerzos similares tanto en el sector social como en el privado. Es decir, que la reforma está planteada como un proceso global y de cobertura nacional, aunque también como un esfuerzo descentralizado al nivel estatal y municipal.

Mejoramiento de la eficiencia institucional a través de: (programas micro-administrativos).

- a) Delegación de responsabilidades administrativas, para contribuir a la descentralización del programa de gobierno.
- b) Simplificación de los trámites administrativos.
- c) Aumento de la capacidad de los servidores públicos mediante programas de desarrollo de recursos humanos.
- d) Racionalización y optimización del gasto público.

- "V" 2. Convenimiento de que la reforma administrativa debe acometer bajo el ángulo de la administración para el desarrollo, o sea, la transformación de una administración pública tradicional para adaptarla al proceso del desarrollo.

Se logrará principalmente que la administración pública sea capaz de movilizar el desarrollo en total. (Cap. 11, punto 1, p. 7).

Proceso de reforma o desarrollo no copiado de ningún otro modelo sino de acuerdo a la realidad del país. (En este punto está de acuerdo y lo plantea el Gobierno Venezolano).

"El desarrollo en nuestro país no puede llevarse a cabo tal como se realizó en los países hoy llamados "desarrollados". (p. 8, punto 11). El proceso de reforma administrativa tiene un objeto claramente defi-

nido y ligado al desarrollo económico y social.

"B" 2. Se da este factor como un modelo administrativo integral (ver pág. 5)  
"El plan está diseñado con un enfoque que permite suficiente flexibilidad para ajustarlo y adaptarlo periódicamente..."

— Ver pág. 56 (inciso 5)

"Consignar que la Administración..."

— Y Proceso Integral (pág. 56)

"Todos los elementos estructurales y funcionales de la acción gubernamental han de reajustar su organización para que el conjunto funcione como un todo. Tal conjunto armónico, se obtiene a través del diseño e implantación de un Plan General.

— Ver pág. 58 (inciso a)

"Preparar y reactualizar periódicamente..."

— Ver pág. 186 (En el caso particular de Bolivia...)

"P" 2. Dirección y orientación política con carácter integral a través de la acción de cada Ministro en su respectivo sector.

## SECTOR

Se acuñó en el Perú el criterio de sectorialización como elemento fundamental para el reordenamiento de su administración pública, ya que una "clara identificación y definición de cada uno de los sectores de actividad pública es un elemento indispensable para que la organización gubernamental sea racional y adecuada a cada sector o campo básico de actividad social y económica del país, a la vez que tiene una autoridad política responsable de formular y velar por el cumplimiento de la política y planes del sector. El Ministerio es la institución central de cada sector y al Ministro competen primordialmente funciones de dirigir el Sector, de acuerdo a una política previamente establecida. Asegurar la unidad

del Sector dentro de la política general y en armonía con planes de Gobierno".

## SISTEMAS

La sectorialización de la actividad pública va acompañada de la necesaria institucionalización de los "Sistemas Administrativos", de apoyo y de equilibrio.

Necesidad de actividades inter-sectoriales para las cuales operan Comisiones Interministeriales.

Peligro de convertir el criterio de sector en algo administrativo y a todas las instituciones en organismos desconcentrados.

Necesidad de "rescatar" la significación conceptual o convencional (política) del Sector como elemento fundamental de reordenamiento macro-administrativo.

En Perú las características fundamentales del sector son:

- a) Homogeneidad y especificidad de políticas
- b) Gubernalidad de la actividad administrativa
- c) No institucionalidad (no institucionalizable)
- d) Compatibilidad con la plenitud institucional
- e) Potencialidad para el comportamiento inter-sectorial.

Las instituciones públicas o gubernamentales privadas no pertenecen a ningún sector, sino que están gobernadas por la normatividad de todos y cada uno de los Ministerios sectoriales que detectan algún grado de interés público en aquella porción de actividad institucional que carga bajo el Gobierno de su sector.

El Administrativo de apoyo surge de la necesidad de orientar homogénicamente procesos técnicos sobre recursos públicos, dada la actual complejidad de la Administración.

**El Sistema de Apoyo.**—"Gobierna" técnicamente su ámbito.

Los sistemas de Equilibrio buscan el equilibrio global de la actividad pública, en relación con la sociedad a la cual sirven, y son organismos de asesoría a las decisiones del Gobierno nacional.

## SISTEMAS

Se ha dado mucho énfasis a la importancia que tiene la organización y funcionamiento de unidades de abastecimientos (adquisiciones) y aunque se trata sobre la estructura orgánica, no parece que el respectivo manual elaborado pretenda crear una estructura central que venga a normalizar las actividades de las diferentes unidades sectoriales y ministeriales. La conveniencia sistémica pareciera estar orientada más bien a través del cumplimiento de una serie de normas dadas en el respectivo manual.

Se ha trabajado, también, en una asistencia técnica para el sistema de orientación e información al público.

Se han hecho también esfuerzos para racionalizar todo lo referente a las condiciones del trabajo para el personal civil de las dependencias del ejecutivo, tales como: los requisitos de admisión, los nombramientos, los salarios, la jornada de trabajo, los descansos, vacaciones, permisos, los estímulos, recompensas, etc., todo lo cual podría constituir en el futuro, las bases de un sistema de carrera administrativa y de méritos.

## ORGANIZACION Y METODOS

La función de estos sistemas está muy ligada a la forma y ámbito de la toma de decisiones políticas, así como a la utilización de capacidad completa de la Administración Pública.

Su existencia requiere de la existencia previa de un grado de complejidad de la organización administrativa, en cuanto trabajen sobre los agregados de sistemas y sectores, o de ambos.

## DESCENTRALIZACION

Los dilemas en cuanto a organismos y empresas públicas. El problema de los directores o juntas directivas. Importancia del señalamiento de normas de relación funcional con sus respectivos Ministerios, o Sectores.

Ver aspectos, p. 13 a 15.

Racionalidad en ese campo, más que en el de la Sectorialización en el Perú.

## REGIONALIZACION p. 19.

### GOBIERNOS LOCALES

Falta de normatividad, falta de comunicación, falta de demarcación territorial nacional, financiamiento, burocratismo, participación, capacitación.

#### 3. Realización del diagnóstico

1 Permite conocer cuál es la realidad en relación con la concepción tecnopolítica del modelo.

El diagnóstico debe ser global y macro-administrativo, pero puede dar las referencias sectoriales, institucionales y micro-administrativas que han permitido formularlo.

"V" Diagnóstico de los sistemas consiste en la realización de un estudio exhaustivo de cada uno de los sistemas para conocer su organización y funcionamiento actual, su eficacia, la calidad y cantidad del producto que se obtiene. El resultado debe ser contrastado con con las propuestas de reforma que se presentan a fin de diseñar los sistemas definitivos.

"B" 3. Se da este factor con bastante similitud con respecto a la política para el diagnóstico; pero es muy evidente la falta de datos disponibles. Hay carencias de estudios generales sobre la problemática administrativa para reflejar los problemas de cualquier área específica.

Falta institucionalización del proceso de modernización administrativa, lo que obliga a manejar las reformas con acciones discontinuas en el tiempo, a cargo de los órganos que tienen los problemas específicos y a

realizar reformas micro-administrativas rígidas, sin una orientación macro-administrativa general y permanente.

"P" 3. Está influido por la estrategia, pues no es neutro por naturaleza.

#### 4. Estrategia de la Reforma Administrativa

Comprende las políticas y medidas que el modelo de reforma administrativa propone preservar en los aspectos positivos y para cambiar los negativos indicados por el diagnóstico en relación con:

"M" Merece una mención especial la constitución de "comités técnicos consultivos", tales como el jurídico, el de organización y métodos y de administración de recursos humanos (véase cfr. la Reforma de la Administración de los Recursos Humanos. Boletín de Estudios No. 2, pp. 28 a 35 inclusive). Los aspectos principales de esos lineamientos son: la síntesis de la problemática y del programa de reforma, el objetivo, las actividades y plazos, entre éstos: a corto plazo, un censo de recursos humanos del Gobierno Federal, a mediano plazo, los subsistemas

de planificación de empleo, de capacitación de administración de sueldos y salarios, de prestaciones y de servicios, de relaciones laborales, de información, y a largo plazo, la creación de un Órgano Central de Recursos Humanos.

Entre otras cosas, también se proponen diferentes mecanismos, modalidades, costos, etc.

Importancia de la idea sistémica como parte de la reforma administrativa moderna, que ya no queda constreñida a algunos aspectos de carácter legal, de O. y M., del personal, etc., sino que es global y sistémica. "Sistema (para Caiden) es un conjunto de entidades coherente y con sentido de propósito común.

Tiene **inputs** y da **outputs** que son afectados por los resultados sistémicos.

"Modernización consiste en cosas que sociedades avanzadas, que se "modernizan," aspiran alcanzar".

Las transformaciones históricas crearon sistemas cerrados en tanto que las modernas pretenden crear sistemas abiertos a la mayoría de los grupos e ideas. La pluralidad. Nada es estático y por tanto pronto o tarde todo llega a un fin.

Cooperativas

Normativas

Utilitarias

Neutralizantes

Propósito moral

Transformación artificial, no por inercia o espontánea.

Eliminación de la resistencia administrativa.

Diferencias de actitud

Diferencias de enfoques

El Estado burocrático pero contemporáneo

Reforma insoslayable en los Estados de independencia reciente

La anticipación de la reforma, automatización

#### Estrategias

#### Las razones de la Reforma Administrativa

#### Reforma y revolución

#### Perspectivas de la Reforma Administrativa

## El proceso de la reforma administrativa

1. Reconocimiento acerca de su necesidad.
2. Formulación de metas y objetivos, de estrategias y tácticas.
3. Implementación de la reforma.
4. Evaluación.

## Obstáculos a la Reforma Administrativa

Territoriales (Geografía)

Historia

Tecnología

Cultura

Economía

Sociedad

Política

Errores en organización de la reforma administrativa.

## La quinta esencia de la Reforma Administrativa

Negación de la reforma administrativa. El relevamiento de la Teoría de la Reforma Administrativa. Los reformadores administrativos.

## Estrategia de la reforma - Máximas:

- No pretender todo al momento
- No ser perfeccionista
- No tener etapas intermedias innecesarias
- Desarrollar un clima apropiado a través de una predisposición, orientada hacia nuevas formas de procesamiento y comportamiento
- Restringir consecuencias negativas
- No copiar de otras experiencias
- Usar al máximo instituciones existentes
- Planificar cada etapa y evaluar la pre-  
via
- Dar énfasis al **feedback** (retroalimentación)
- Actuar con flexibilidad
- Evaluar lo bueno y lo malo.

a) Su institucionalización sistémica, con

especial referencia a la oficina normativa y coordinadora central.

- b) La concepción global de la reforma administrativa para su ejecución de largo, mediano y corto plazo, así como los sectores o instituciones en donde se iniciará, como áreas de demostración, o por ser prioritarios a su implementación con propósitos de desarrollo, o por las necesidades de la planificación.
- c) La definición de los criterios macro y micro administrativos, referidos los primeros a robustecer la coherencia de las actividades de los órganos y organismos del Estado; de las políticas sectoriales, de la centralización de las mismas y de la descentralización de su ejecución, según corresponda; de los sistemas administrativos asesores y auxiliares o de apoyo.
- d) La definición de los criterios micro-administrativos referidos a la desconcentración, a los procesos y procedimientos administrativos y a la participación plena de todo el personal público.
- e) Las tácticas a seguir para materializar todo lo anterior, con un criterio prescriptivo de corrección y de superación de problemas; la elaboración de los planes de largo, mediano y corto plazo y dentro de unos y otros de los programas y proyectos que los forman.

"M" f) Se ha dado énfasis por el propio Presidente de la República a la importancia que tienen en las Unidades de programación de las dependencias del ejecutivo, de organismos descentralizados, y de la participación de las empresas estatales. También se hace hincapié en la necesidad de mejoramiento en la toma de decisiones y de la interdependencia con que deben actuar todos los organismos públicos.

"V" f) Se ha calificado a la Administración Pública y su Reforma como un factor estratégico del desarrollo. Puesto que a ella le corresponde realizar todas las fases de la planificación y convertir en realidad las previsiones del plan.

El Estado en este Proceso tiene un papel homogéneo.

"B" f) La reforma administrativa es uno de los instrumentos de desarrollo por el concepto que se tiene de que el gobierno es factor fundamental del cambio.

La función de gobierno y función administrativa gerencial, es decir, los procesos políticos gubernamentales y los procesos de gestión o gerencia, están en unión de un mismo titular.

Tiene que haber una planificación administrativa que comprenda un juego de definiciones políticas de gran trascendencia.

La reforma administrativa tendrá como función: el estudio, revisión, actualización y tecnificación de:

- a) Los sistemas verticales
- b) Los sistemas horizontales
- c) Los ordenamientos jurídico-administrativos
- d) Los métodos y técnicas por medio de los cuales cada sistema cumple su función particular interrelacionado con los demás.

La estrategia debe entenderse como un cuerpo coherente de decisiones que se puede tomar de un conjunto de alternativas de diversa naturaleza, que tienden a la consecución de un mismo objetivo.

## 5. La Institucionalización y Ejecución de la Reforma Administrativa

Implica la aceptación política de dicha estrategia, a través de su legitimación por los órganos supremos del Gobier-

no, la provisión de los recursos o insumos de personal, financieros y materiales que de acuerdo a los planes, programas y proyectos y sus respectivos presupuestos y cronogramas (en términos de metas y de financiamiento), sean necesarios para la implementación del proceso de reforma administrativa con criterio sistémico. Es decir, a través de una oficina central normativa y coordinadora, con una relación de alto nivel jerárquico, y de unidades ministeriales e institucionales centrales, descentralizadas funcional y administrativamente, que tengan la responsabilidad de llevarla a cabo de manera conjunta.

"V" Adscripción de la Comisión de Administración Pública a la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

## 6. Evaluación del Proceso de Reforma Administrativa

Estudio y análisis del proceso integral, a través de sus diversas etapas de decisión y apoyo político, conceptualización técnico-política, análisis de las realidades planteadas en el diagnóstico y de las acciones correctivas propuestas en la estrategia, a través de las tácticas de su institucionalización y de la ejecución de la reforma administrativa. Con la evaluación se cierra un ciclo para comenzar el siguiente, puesto que la reforma administrativa es un proceso continuo, estrechamente vinculado con los otros esfuerzos también continuos del proceso de desarrollo integral de un país.