

ALGUNAS CONCLUSIONES AL SEMINARIO INTERNACIONAL "COMO REFORMAR LA ADMINISTRACION PUBLICA"

Luis GARCIA CARDENAS

LUIS GARCIA CARDENAS, Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública. México.

Los elementos que fueron desarrollados por los grupos de trabajo del seminario brindaron un acercamiento claro y preciso sobre los procesos de reforma administrativa. Aspectos referidos al entorno administrativo, medio ambiente interno de la administración, condiciones para proponer iniciativas de reforma, formas de implantación y evaluación, papel de los actores y participantes dentro de la reforma, estrategias y modelos.

1.—Entorno Administrativo

El primer elemento que fue considerado en el estudio de las reformas administrativas consistió en el análisis del medio

ambiente externo que incide en la administración pública y en las acciones para reformarla.

La estructura social, el grado de institucionalización de los elementos sociales primarios que pueden influir indirecta o directamente en la organización gubernamental; las tendencias y avances del desarrollo social y la influencia de los factores políticos y económicos.

Ahondando en mayor detalle, los principales factores sociales y variables más significativos son:

- a.—Culturales y Educativos, de los que depende en gran parte el carácter participativo de la comunidad.
- b.—Naturaleza del Desarrollo Histórico de la Sociedad, que

nos permite en buena parte determinar la herencia administrativa y los esfuerzos históricos para el cambio social.

- c.—El Tamaño y Grado de Complejidad de la Sociedad.
- d.—Grados de Influencia y de Dependencia de otras Sociedades.
- e.—Papel de las Ideologías.
- f.—Niveles de las Aspiraciones Nacionales y de los Valores Sociales.
- g.—Cultura Cívica.
- h.—Influencia de la Religión.
- i.—Condiciones y Avances Científicos y Tecnológicos.
- j.—El Activismo de los Grupos de Presión.
- k.—El Contexto Internacional.
- l.—El Comportamiento Colectivo en la Sociedad de Masas.

También adquieren una considerable importancia las tendencias y desarrollos experimentados por la sociedad, que se refieren tanto a cambios tecnológicos como a extensión de la educación a los grupos en la sociedad; la permanencia y extensión de situaciones turbulentas, que definen en buena parte la dinámica social y las tendencias hacia lo tradicional, lo conservador o hacia la innovación; la naturaleza de la sociedad como pluralística o monolítica y las formas de conciliación de intereses y su incidencia para crear un ambiente adecuado para el cambio.

El medio ambiente que viene dado por la estructura económica, si es de carácter industrial, agraria o mixta, la distribución de la riqueza, el grado de concentración de poder y la existencia de élites políticas y económicas dentro de la vida social así como la existencia y activismo de los grupos de presión dominantes generan una considerable influencia en el comportamiento y decisiones de la administración. La importancia pues, de los grupos económicos que influyen en el aparato administrativo, dependen en gran parte de su organización y nivel en el que existan institucionalizados.

Asimismo en las reformas administrativas deben considerarse las experiencias que el país tenga en materia de reformas económicas.

El medio ambiente político incide y determina en gran parte el éxito o fracaso de las reformas administrativas puesto que del entorno político se desprenden una serie de variables muy importantes como son:

La división de poderes dentro del Estado, y el grado de nivelación y las relaciones de poder dentro de ellos, es decir, el grado de predominio que un poder ejerza sobre los otros.

La apología y características del sistema de partidos políticos influye en cierta medida en la existencia y realización de cambios radicales y de innovación. Por ejemplo, en un gobierno de coalición de partidos, el emprender reformas administrativas o de cualquier índole se torna muy difícil, puesto que las decisiones tienen que convenir en un consenso de los partidos que lo integran. En un sistema bipartidista, las reformas que se proponen se enfrentan a una lucha por lograr la mayoría dentro del congreso y sustituir los altos niveles de funcionarios de la organización administrativa, lo que provoca una continua oposición entre los dos partidos que pueden obstaculizar o bien romper la continuidad de las reformas. En un sistema pluripartidista, con un partido dominante o mayoritario, las negociaciones con el congreso para iniciar o consolidar las reformas administrativas, son realmente más fáciles que en los dos casos anteriores. Sin embargo, puede presentarse el caso de disidencias entre diferentes segmentos del partido mayoritario, que pueden a su vez llevar a indisciplinas en su seno, con lo cual se generan eventualmente obstáculos a las iniciativas de reforma y esto sucede cuando el nivel del ejecutivo no ejerce suficiente influencia sobre su partido.

Otro factor a considerar dentro del ambiente político es la naturaleza, fuerza y comportamiento que adopten los grupos de presión. El grado de estabilidad política y la continui-

dad de acciones de gobierno pueden crear en la mayoría de los casos un ambiente favorable para la innovación y puede convertirse en un requisito para realizar macro reformas sistemáticas.

Por último dentro del medio ambiente externo el sistema administrativo, constituye un factor primordial de análisis, sus características, sus interrelaciones con el medio ambiente, el paralelismo de sus objetivos con los de la sociedad, y el nivel de acercamiento de la burocracia con los ciudadanos.

2.—Medio Ambiente Interno.

Un segundo elemento en el estudio de las reformas administrativas se refiere a la estructura, integración, funcionamiento y conducta interna de la administración.

Los factores que podemos considerar son: en primer término, la relación entre el gobierno y la burocracia, es decir, el cómo la burocracia contribuye y cumple con los objetivos del gobierno y cómo éste conduce a su vez, a la burocracia. En buena medida las expectativas y la fuerza de las presiones políticas convergen en la acción gubernamental y en la operación administrativa. Es difícil el establecer una diferencia operativa entre gobierno y aparato administrativo, no tanto porque se den en diferentes niveles jerárquicos y decisionales, sino por la conducta política e interrelación de roles y funciones reales.

Aquí se plantea el grado de concordancia de la organización formal, caracterizada por la división del trabajo, la especialización, la jerarquía, las normas escritas y la profesionalización del servicio; y la organización informal caracterizada por los objetivos reales, los estímulos, sentimientos y otros componentes de la conducta individual y de grupo. Esto es ¿qué tan real es la posibilidad de que la organización informal de la burocracia coincida con la organización formal de la administración pública?

Difícil es concebir que el gobierno realice sus tareas sin la ejecución funcional y el apoyo de la burocracia, consecuentemente, la tarea de reformar la administración no sólo implica reformar lo formal sino reformar lo informal; modificar la conducta de los individuos y de los grupos frente a diversos intereses y expectativas.

Estos fenómenos intensifican el crecimiento y complejidad de la maquinaria gubernamental, la proliferación de servicios y equipamientos urbanos y la canalización de recursos a los problemas ciudadanos, disminuyendo así los servicios y recursos asignados al campo.

El problema de esta excesiva centralización ha sido atacado mediante diversas estrategias de desconcentración territorial de la administración pública, en las cuales se delegan facultades de los órganos centrales a las unidades territoriales.

3.—Iniciativas para Emprender las Reformas

Un tercer elemento desarrollado durante el seminario se refirió a los diversos modos y factores a considerar en las iniciativas de reforma administrativa.

La puesta en marcha de las reformas implica una secuencia de etapas y de interrelaciones entre ellas, que conllevan a tomar en cuenta los objetivos y metas del Estado, del gobierno y del aparato operativo; la conceptualización de la reforma como un proceso permanente; los instrumentos y mecanismos técnicos para realizarla; la estrategia y programas a adoptar, y la interacción entre la investigación social y la reforma administrativa.

La reforma administrativa comienza con un análisis de la filosofía y política de la organización de los procesos y recursos humanos de la administración.

Con la evolución dada a partir de un Estado gendarme en el liberalismo, a un Estado promotor del bienestar social y del

desarrollo, se presenta en nuestro tiempo una nueva idea sobre el papel y las funciones a desempeñar por el Estado mismo, el cual, preocupado por los problemas sociales emprende diversos esfuerzos en materia de planificación, reformas económicas, políticas agrarias, laborales y administrativas; estas últimas como resultado de la imperiosa necesidad de adecuar la estructura, funcionamiento y uso de los recursos de la administración pública a dichos esfuerzos. La filosofía del Estado promotor, se alimenta de los grandes valores de la sociedad, de las ideologías y de las necesidades y demandas sociales. Los objetivos de la organización administrativa se orientan hacia la consecución del desarrollo, y hacia la búsqueda de mejores niveles integrales de vida para la población, lo que implica una mayor adecuación y calidad de los servicios públicos que se brindan a la comunidad.

Los objetivos de las reformas administrativas están dados en relación a la eficiencia, medida en términos de agilidad en el manejo de los trámites regulativos y suministro de los servicios públicos; en la productividad, en relación al aprovechamiento óptimo de los recursos; en la efectividad de los medios tecnológicos utilizados; en la eficacia de los objetivos alcanzados, y en la constitucionalidad de las acciones en razón al cumplimiento por el Estado y su gobierno de las normas sociales dentro de un Estado de derecho. El cumplimiento de estos objetivos no sólo depende de la tecnología administrativa y de la permanencia del proceso, sino de la coincidencia y afinidad entre los objetivos y metas del Estado y la administración, con los del personal a su servicio.

La reforma administrativa debe considerarse como un proceso permanente y continuo, no debe ser concebida como algo espontáneo o evolutivo, sino como un esfuerzo deliberado, inducido, negociado y participativo; en una tarea y en una responsabilidad que debe mantenerse vigente.

El proceso se inicia con las iniciativas de reforma cuyo éxito está sujeto a circunstancias ambientales tales como

tradición burocrática, condiciones socioeconómicas, situaciones políticas coyunturales y capacidades tecnológicas.

Las iniciativas para emprender el proceso de reforma varían en cada país y en ocasiones se presentan también similitudes por la universalidad del fenómeno burocrático y administrativo. La investigación de las ciencias sociales aplicada al estudio de las variables sociológicas, conductuales, económicas y políticas, juegan un papel trascendental para conocer y medir las situaciones y condiciones imperantes en el medio ambiente interno y externo, preveer estrategias globales de iniciación, consolidación y desarrollo del proceso de reforma.

En forma paralela, la investigación administrativa de las estructuras, funciones y sistemas, genera información valiosa para preparar diagnósticos que permitan detectar e interpretar la problemática y emitir propuestas para mejorar a la administración pública, sirviendo de base para el diseño de las estrategias y los programas de racionalización y coherencia administrativa.

Las iniciativas de reforma deben partir de una auscultación en el medio político y gubernamental, de una invitación a la consulta y el diálogo con los grupos sociales —de presión e interés—, e involucra, —puesto que su participación es crucial dentro de las etapas del proceso—, a los servidores públicos.

Por último, la participación ciudadana es esencial, puesto que la administración ha de reformarse para satisfacer mejor las necesidades de los ciudadanos.

El aspecto técnico de la reforma es muy importante pues de él se deriva la calidad de las acciones y la confiabilidad de los resultados: el uso de las técnicas de la planeación y programación socioeconómica de la investigación de operaciones, de la tecnología del estudio y simplificación del trabajo y del diagnóstico de las estructuras administrativas

a través del diseño de los sistemas de organización y métodos que se fundamentan en buena parte en la ingeniería industrial; la aplicación de otras ramas de la ingeniería como la de sistemas y la económica; la revisión y en su caso el diseño de los sistemas de contabilidad y costos; la utilización de los criterios de las teorías de la organización y del desarrollo institucional; el aprovechamiento óptimo de los equipos de procesamiento de datos conjuntamente con el diseño, implantación y mantenimiento de los sistemas integrales y específicos de información y primordialmente el desarrollo de tecnologías para la administración de los recursos humanos en lo referente a aspectos tales como: reclutamiento y selección, inducción, sueldos y salarios, prestaciones sociales, higiene y seguridad en el trabajo, mejoramiento del ambiente laboral, estímulos y recompensas, y motivación y comunicación social tendientes al desarrollo de las potencialidades humanas.

El avance de la tecnología administrativa proporciona amplias posibilidades de aplicación en las reformas administrativas; sin embargo, las experiencias en diversos países nos indican que las tendencias a implantar técnicas utilizadas en la administración privada no han sido adaptadas en la administración pública, pues dichas técnicas por su orientación específica hacia los objetivos de las organizaciones privadas, en ocasiones no pueden ser aprovechadas para los objetivos de la administración pública.

La creciente utilización de tecnologías administrativas puede fomentar la creación de una infraestructura de calidad, o correrse el riesgo, al no ser consideradas en su valor instrumental, de convertirse en un fin en si misma y no en un medio para la racionalización; y en ese caso puede caerse en la burocracia tecnocrática, fenómeno que es un resultado de la innovación y modernidad mal dirigidas.

Los programas de reforma como factor sustancial requieren de un análisis exhaustivo, debido a que es la columna vertebral de la acción programática; pero rebasaría los límites que nos hemos fijado, al tratar de establecer algunos de los

principales aspectos y conclusiones del seminario "Cómo Reformar la Administración Pública". Nos limitaremos pues, a enunciar los principales factores a considerar en este aspecto.

a.—**Marco General**, el cual debe comprender los antecedentes, objetivos y lineamientos de la estrategia adoptada, y en la cual deben incluirse los principales componentes del programa de reforma administrativa del gobierno nacional.

b.—**Descripción de los Programas por Areas o Sistemas Administrativos Comunes**, consistente en la explicación al detalle, y apoyada con esquemas gráficos, de los elementos configurativos de cada uno de los programas de reforma administrativa. Los programas se pueden referir a los sistemas comunes siguientes:

- Planeación y Programación Socioeconómica.
- Racionalización del Gasto Público a través del Presupuesto por Programas.
- Información, Estadística y Procesamiento de Datos.
- Organización y Métodos.
- Bases Jurídicas.
- Administración y Desarrollo de Recursos Humanos.
- Administración y Racionalización de Recursos Materiales.
- Contabilidad Gubernamental y Auditoría Operacional y Financiera.
- Evaluación Programática y Confrontación de Resultados.

c.—**Consideraciones sobre Reformas Globales en Función de la Estrategia y Programa de Desarrollo Social**; se refiere al establecimiento de los lineamientos fundamentales para realizar reformas administrativas en toda la administración pública o en partes importantes de la misma.

Pueden incluirse los programas para los siguientes sistemas:

- Sectorización.
- Regionalización y Desconcentración Administrativa.
- Orientación y Apoyo Global.
(Información, Programación, Presupuestación, Financiamiento, Organización y Evaluación).

4.—Implantación y Evaluación

Las condiciones para la ejecución de las reformas administrativas dependen de varios aspectos tales como la capacidad humana; el papel de los sindicatos de servidores públicos; la apertura para la discusión, el diálogo y la comunicación; el financiamiento y los estilos de organización adoptados por la administración.

La capacidad humana se refiere al grado de habilidades y niveles de motivación y colaboración que deben establecerse para implantar la reforma, y esta capacidad debe estar muy ligada con la planeación, conducción y control de sí misma, debido a que la capacidad de la fuerza de trabajo de los servidores públicos debe robustecerse a través del cambio de actitudes; de un adecuado reclutamiento y de una capacitación que permita la preparación previa al empleo, el desarrollo de habilidades y su perfeccionamiento durante la realización del servicio. Considerar el entrenamiento técnico y conceptual de los especialistas que se van a abocar a establecer los diagnósticos, diseño de mecanismos, formulación de políticas y lineamientos, recomendaciones y medidas propositivas de mejoramiento administrativo, así como la capacitación especial que debe brindarse a los servidores públicos involucrados en el programa de reforma, y que incluiría aspectos de sensibilización, motivación, integración humana y adiestramiento.

Por desgracia existen ocasiones —como lo muestran las experiencias de diversos países—, en que se olvida o se ignora la necesidad de desarrollar esta capacitación y esquemas de estímulo para el personal, factor que permite crear un clima sano y propicio para implantar la reforma y obtener éxito.

Los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado juegan un papel muy importante para favorecer o entorpecer el éxito de las reformas administrativas. Si los sindicatos pueden ser convencidos en su participación, estos se convierten en un factor positivo que hace más sencilla la realización de la reforma.

Por otra parte los reformadores administrativos deben estar conscientes de la trascendental importancia de las negociaciones con los sindicatos pues de ellas depende la participación institucional que los trabajadores proporcionen al proceso de implantación.

La apertura al diálogo por parte de los reformadores a la comunidad es esencial, ya que gracias a ella nace y se intensifica la comunicación y los vínculos con la clientela y usuarios de la administración.

Los grupos sociales, los medios de comunicación y los interesados, se quejan en repetidas ocasiones de que si bien es cierto que las reformas administrativas pueden ser útiles al país, éstas, en un momento determinado, no compensan el costo económico que implica el realizarlas. Esto es cierto cuando las reformas administrativas se financian con recursos especiales y se descuidan los costos operativos; sin embargo, cuando se piensa que una reforma administrativa debe ser realizada con los recursos que se disponen dentro de los programas normales del gobierno, se aprovecha oportuna y eficientemente la cooperación internacional y se procede a una reasignación de recursos y este inconveniente se reduce considerablemente.

Cuando se piensa en la implantación de las reformas deben asimismo considerarse las normas, medios e indicadores para evaluar sus acciones y confrontar sus resultados. No puede concebirse un cambio planificado del aparato administrativo sin prever las formas de confrontarlo y detectar los beneficios que de este se deriven.

La evaluación es la etapa de retroalimentación del proceso,

le da la dinámica de permanencia y detecta y corrige las desviaciones.

5.—Los Actores de la Reforma

Cualquier reforma que emprenda el Estado involucra a instituciones, grupos de individuos que se ubican dentro del medio político, económico, cultural, educativo, y en general en el medio social.

Los involucrados son en términos políticos los actores que de una forma u otra emprenden, consolidan, extienden los procesos de reforma; son también los usuarios o clientela que reciben los beneficios y aportan al proceso, y también aquellos grupos, instituciones e individuos que de una u otra forma se ven involucrados por la reforma, debido a que esta afecta a sus intereses. De esta consideración existen actores que intervienen en forma positiva o negativa dentro del proceso; existen protagonistas que la han aceptado y la promueven con entusiasmo y firme voluntad; otros aparentemente la aceptan y la atacan en forma disfrazada; otros más, ni la combaten ni la promueven, porque la desconocen. Se resisten por ignorancia. Por último, hay quienes niegan las posibilidades de cambiar racionalmente el complejo, anquilosado, lento y viciado aparato burocrático, y niegan que el conservadurismo, la autoprotección y las expectativas de los burócratas que están tan arraigadas a su personalidad, pueden ser objeto de cualquier esfuerzo por modificarlas y que este es, en todo caso, inútil e infructuoso.

Los participantes juegan pues, un papel esencial dentro de los diferentes momentos del proceso de reforma administrativa. Los principales protagonistas y sus funciones pueden ser resumidas como sigue:

a) El Titular del Ejecutivo. Desde el punto de vista jurídico y administrativo el responsable de proveer los elementos adecuados para el desarrollo de las tareas del Estado es el jefe del ejecutivo, quien además debe crear los me-

canismos para dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales y legales, y quien juega, además, un papel relevante en el proceso de reforma administrativa.

El grado de convicción, la firme decisión política y la intensidad del poder que ejerza por el apoyo político que lo respalda, las facultades que la legislación le otorga y sus características carismáticas entre otros aspectos, son los factores esenciales que configuran su participación dentro del proceso. En un país con ejecutivo fuerte y que reúna las características anteriores, sus aportaciones a la reforma administrativa serán fundamentales ya que se convierte en el motor que conduce las negociaciones y dirige el proceso.

Cuando el Jefe del Ejecutivo es débil políticamente, aunque tenga la voluntad y el deseo de emprender la reforma, ésta se verá considerablemente limitada por el congreso y los grupos políticos.

b) Unidad Central de Reforma. La coordinación de los diferentes componentes del proceso de reforma se logra a través de la unidad central de reforma administrativa, la cual garantiza homogeneidad, precisión, coherencia, sistematización y continuidad en la instrumentación de mecanismos en el diseño, realización y seguimiento de acciones específicas tales como normas y políticas, planes y programas, estructuras funcionales, sistemas y desarrollo de tecnologías administrativas, que puedan ser aplicadas en las escalas macro, meso y micro de la reforma administrativa.

La unidad central de reforma nos permite planear, programar e instrumentar con mayor solidez el proceso de reforma, y contribuye a la negociación política hacia dentro de la burocracia, es decir con los sindicatos, los responsables de las instituciones públicas, con los grupos sociales organizados y con la clientela o público usuario.

Cuando la decisión de reforma global no ha sido tomada, la unidad central juega otro rol importante como planificador

de las reformas que se inicien a futuro en momentos coyunturales favorables.

c) El Congreso. Participa éste, también en forma muy importante dentro del proceso de reforma, primordialmente en la sanción, aprobación y evaluación de resultados de las reformas.

Cuando el Congreso es fuerte, su rol es más importante debido a que las iniciativas de reforma del Ejecutivo pueden obstaculizarse o bien se agilizan por el entusiasmo que estos despiertan.

Cuando se incrementa la lucha en la arena política del Congreso, las iniciativas de reforma pueden ser criticadas, consideradas como reformas de menor prioridad, o bien, se les apoya dependiendo del control que ejerza el partido de la mayoría sobre los opositores, o bien de la situación que prevalezca en torno a la solidaridad mutua entre los partidos de una coalición dentro del congreso.

d) Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Las organizaciones sindicales y el movimiento gremial de los burócratas incide en el éxito o fracaso de las reformas administrativas.

La participación sindical es crucial para la realización de las reformas administrativas, tanto de los sindicatos institucionales como de las confederaciones y agrupaciones de sindicatos.

Los reformadores administrativos, los responsables de las instituciones públicas y el titular del Ejecutivo, configuran una contraparte que debe convencer y motivar en las negociaciones a los trabajadores organizados para que estos participen activamente en la reforma administrativa.

La intervención de los trabajadores organizados y la negociación con ellos, se vuelve más complicada cuando en algunos países se presenta el plurisindicalismo,

e) Titulares de las Dependencias. Los Secretarios de Estado y Jefes de los Departamentos Administrativos o Ministros del Gabinete, juegan un papel muy importante también dentro del proceso de reforma, los ministros o secretarios son responsables de funciones específicas encomendadas por el Ejecutivo, su participación es esencial puesto que representan la plana mayor del gobierno y el segundo nivel de decisión.

El convencimiento y motivación de los miembros del gabinete debe ser una tarea permanente de los reformadores administrativos, ya que en ocasiones las reformas fracasan porque no contaron con el apoyo o entusiasmo de los secretarios o ministros, o bien, estos colaboran solo aparentemente, pero en la realidad interfieren en forma disfrazada las acciones de reforma por ignorancia, porque afectan sus propios intereses o los de ciertos grupos.

f) La Burocracia. Los individuos y grupos que configuran la organización administrativa interna del gobierno pueden favorecer, neutralizar o entorpecer a la reforma administrativa, dependiendo esto de los intereses, expectativas y sentimientos que integran la personalidad y el comportamiento burocrático. Sin la participación de los trabajadores, quienes operativamente son los que en la realidad pueden innovar y modificar a la administración, difícilmente se puede obtener el éxito.

g) Los Grupos de Interés. Los grupos organizados de la sociedad que presionan al gobierno para obtener prerrogativas, satisfacer determinadas necesidades o recibir algún beneficio, determinan en cierta medida el éxito o fracaso de la reforma. El ganarlos o perderlos para la causa significa ganar o perder el apoyo organizado, la confianza y la colaboración, en un sistema político donde los grupos de presión e interés alimentan la dinámica del proceso político. La eficiencia del sistema político se mide en la agilidad con que se atienden las demandas de los grupos sociales y en la eficacia medida en cuanto a que el sistema político mantiene

su equilibrio, logra los objetivos de desarrollo y satisface las necesidades de los grupos organizados.

h) Agrupaciones Académicas. Como resultado de la especialización profesional, las agrupaciones de técnicos, funcionarios, profesores e investigadores en administración pública y en las ciencias administrativas en general, pueden contribuir al proceso como agentes de innovación y de cambio; como centros de investigación, enseñanza, discusión razonada y difusión de los fenómenos, tecnologías, teorías administrativas y estrategias de reforma. Los institutos de administración pública son núcleos de conocimiento e inquietudes por la transformación social.

Estas instituciones deben involucrarse dentro del proceso como apoyos institucionales y colegiados y en acciones específicas de investigación, diagnóstico, capacitación, formación, divulgación de avances, etc.

i) Organismos Internacionales y Regionales. El aprovechamiento de la asistencia técnica y la cooperación internacional es esencial; las experiencias, los modelos, las normas y tecnologías desarrolladas por los organismos internacionales y regionales son de incalculable valor para planear, negociar, implantar y evaluar las reformas administrativas.

j) Otros Países. Las experiencias de reforma administrativa, en otros países, pueden generar un acervo profundo y extenso de conocimientos transmitidos por medio de seminarios, convenios y programas bilaterales de cooperación, visitas y estadias recíprocas de expertos, etc.

k) Universidades, Escuelas y Facultades. Las instituciones de enseñanza superior pueden también aportar al proceso de reforma administrativa elementos valiosos tales como la preparación de especialistas en reforma administrativa, en planificación, economía política, sociología y ciencia política, recursos humanos, recursos financieros, recursos materiales, organización y métodos, informática, desarrollo organiza-

cional y contribución a la investigación de estrategias y modelos de reforma.

l) Medios de Comunicación Social. Los reformadores administrativos deben buscar el apoyo de los medios de comunicación, tales como la prensa, la radio, la televisión y las revistas especializadas, invitándolos a participar en la realización de programas conjuntos de difusión y diálogo abierto, edición de publicaciones y en la integración de materiales de divulgación sencillos y accesibles al público.

Los medios de comunicación juegan un papel muy importante en la difusión masiva de los esfuerzos de reforma administrativa o de cualquier otra índole que emprendan los gobiernos.

En la reforma administrativa existen otros factores difíciles de ponderar, debido a que en cada país las condiciones políticas, económicas, demográficas, etc., son variables, así como los momentos coyunturales que permitan iniciarlas y las situaciones de estabilidad social que favorezcan su continuidad.

En épocas de turbulencia política o económica, el emprender y sostener un proceso como el que nos atende resulta difícil.

6. Estrategias y Modelos.

El último elemento global que fue tratado por los grupos de trabajo del seminario, consistió en el análisis de las estrategias y modelos de reforma administrativa.

En forma enunciativa los factores que intervienen en la selección de las estrategias son:

Generales:

a) Geográficos

- b) De Población
- c) Económicos
- d) Políticos
- e) Educativos-Culturales
- f) Jurídicos

Específicos:

- a) Avances en el grado de desarrollo (económico, político, educativo, salud, vivienda, etc.).
- b) Objetivos y metas de desarrollo establecidas por el Estado.
- c) Actitudes de la burocracia y niveles de cultura administrativa.
- d) Circunstancias políticas (constitucionalidad, ideologías, valores, legitimidad, convicciones y tendencias para el cambio social).
- e) Recursos (humanos, materiales y financieros canalizables a través de una reorganización óptima).
- f) Presiones políticas (inestabilidad, turbulencia, crisis, revoluciones, estado de guerra).
- g) Características de la administración (historia, tradición y conservadurismo; estructuras, operación y funcionamiento, tendencias del comportamiento: burocracia abierta, cerrada, mixta; estilos de dirección administrativa, paternalismo, escéptica, participativa).
- h) Grados de pluralismo político y participación social (iniciativa privada, sindicatos, relaciones laborales, medios de comunicación masiva, opinión pública, partidos políticos y mecanismos institucionales de participación política).

La adopción, diseño e implantación de estrategias dependen, como hemos visto, de los sistemas imperantes en cada país y son producto del estudio de las alternativas.

Un estrategia que ha rendido fruto en una administración pública determinada, no necesariamente puede hacerlo en otra. No existen estrategias ni procesos absolutos, sino que habrán de diseñarse para cada caso en particular. Lo que si es posible, es definir una configuración de estrategias de reforma que considere los siguientes factores:

- a) Campo de acción: reducido, selectivo, amplio.
- b) Escala de aplicación: Macro (global para toda la administración), Meso (Sectorial) y Micro (Institucional).
- c) Grado de profundidad en el cambio esperado: incremental, selectivo-radical, radical. Tomando en consideración aquellos esfuerzos de reforma marginales o que poco aportan (aislados).
- d) Coherencia: sectores, subsectores, regiones, sub-regiones.
- e) División del proceso en: fases o etapas sucesivas o simultáneas.
- f) Nivel de participación: diferentes grados y formas de colaboración.
- g) Instrumentación de mecanismos: creación y desenvolvimiento de unidades técnicas y órganos colegiados.
- h) Papel que se prevee para los actores involucrados.

Las principales características que pueden conformar el modelo de reforma son entre otros:

- a) Comprensivo, intermedio, parcial.
- b) Estático, dinámico.

- c) Normativo, diagnóstico prescriptivo, indicativo.
- d) Conductual, no conductual.
- e) Probabilístico, determinístico.

El modelo debe prever enunciativamente las siguientes variables o componentes configurativos:

- a) **Objetivos.**
- b) **Metas.**
- c) **Estructuras.**
- d) **Funciones.**
- e) **Actores y roles.**
- f) **Dimensiones del desarrollo social.**
- g) **Sistemas que configuran a la sociedad.**
- h) **Sistemas que configuran al gobierno y administración.**
- i) **Actividades y estímulos.**
- j) **Mecanismos de planeación, ejecución y control del proceso que permitan su retroalimentación.**

Las condiciones esenciales para emprender y desarrollar reformas administrativas, que se derivan de las consideraciones que hemos analizado son las siguientes:

- a) Estabilidad política.

- b) Liderazgos y decisión inquebrantable del titular del Ejecutivo.

- c) Apoyo del Congreso.

- d) Colaboración de los miembros del gabinete y de todo el personal.

- e) Participación de la ciudadanía en lo individual o a través de los grupos organizados.

- f) Diseño de un modelo factible de realización y de estrategias programáticas de acción.

- g) Instrumentación adecuada de mecanismos de racionalización.

- h) Disponibilidad de recursos tecnológicos y aprovechamiento de la cooperación internacional.

- i) Conceptualización teórico-práctica integral o socio-global.

- j) Definición de normas para el control y seguimiento del proceso, su evaluación y retroalimentación para que este sea permanente.

La reforma administrativa debe concebirse como una parte esencial del plan general de desarrollo y de las acciones para promover el cambio dentro de una sociedad. La estrategia y el modelo adoptados deberán estar íntimamente vinculados a los procesos de planificación, programación y evaluación del gobierno derivados de un modelo de sociedad nacional al que se quiere llegar, y de un modelo de administración pública que corresponda a la expectativa global de ese modelo de sociedad.