

Revista de Administración Pública



RAP 35, 1978

REFORMA ADMINISTRATIVA*

Arné F. Leemans

Incentivos para la reforma

El objetivo final de la Reforma Administrativa es el de producir un efecto en la sociedad. Esto es patente aún en casos donde el objetivo primordial se dirige hacia la parte interna de las organizaciones, como pudiera ser el mejoramiento de la eficiencia o la pugna en contra de la corrupción.

En última instancia, la relación entre reforma administrativa o administración pública en general y la sociedad, es primordial. La administración pública tiene que cambiar y adecuarse para poder satisfacer las necesidades de la sociedad; por una parte, esto implica que tiene que transformar sus estructuras, procesos y relaciones para poder adoptar las nuevas necesidades sociales y políticas, así como las circunstancias económicas; y por la otra, tiene que estar al tanto de lo que pasa en la sociedad, sobre todo en el caso de las sociedades conservadoras; y por ende, tener la posibilidad de transformarse para ser capaz de conducir a la sociedad en la transformación misma, lo cual es más conveniente en países donde el sistema político no desempeña este papel (ni puede tampoco hacerlo). En efecto, ambas situaciones se presentan en el mundo real, pero también son situaciones prescriptivas y es preciso darse cabal cuenta de que existen.

Los programas de reforma administrativa que se dan en forma incuestionable, frecuentemente, si no es que todo el tiempo, se originan dentro de la sociedad, ya sea directa o indirectamente, es decir, los valores y exigencias ya transformadas y las relaciones sociales o de poder.

* Es intención del autor dar crédito al Dr. J. Brécense, quien tuvo a su cargo la redacción del inciso que se refiere a "La Investigación en Materia de Reforma Administrativa".

Cabe mencionar los siguientes factores en lo particular:

- Ideologías (por ejemplo, en los Estados Socialistas);
- Cultura, y en especial, el papel decadente de la Iglesia (secularización), y el desarrollo de una cultura participativa;
- Educación, por ejemplo, el aumento masivo de la misma, en especial, la educación superior profesional y la universitaria;
- Cambios en posibilidades y sistemas tecnológicos;
- Institucionalización de la sociedad que comprende el desarrollo de grupos de presión organizados y medios masivos de comunicación; y
- Sobrecargas provocadas por crisis económicas, amenaza de guerra, etc.

Con frecuencia, estos acontecimientos ambientales se interrelacionan y su acumulación en las organizaciones y procesos políticos administrativos da lugar a la necesidad de que estén propensos a la reforma. Al manipular las condiciones sociales o al efectuar una “ingeniería social”, sería posible estimular la iniciativa o el apoyo social para los programas de reforma administrativa.

Se planteó la importancia de conseguir el apoyo de ciertos grupos de interés, sobre todo en el caso mexicano,

Una sociedad pluralista e institucionalizada, particularmente una que se encuentre en estado de turbulencia, está propensa a crear un clima que favorezca la reforma administrativa. La crítica de los grupos de la sociedad y de los medios masivos de comunicación, suele constituir un considerable estímulo cuando alcanza cierta intensidad y dimensión, y por ende, es capaz de impresionar a los dirigentes políticos. A menudo, la crítica se dirige injustamente a la administración en lugar de hacerlo hacia los dirigentes políticos y la burocracia suele convertirse en el chivo expiatorio de los fracasos.

El entorno

La relación entre la reforma administrativa y el medio ambiente social, también se manifiesta por la conveniencia de cambiar ciertas partes de la sociedad que incluye tanto al sector privado como al público, así como las redes de comunicación entre ambos; podría mencionarse la reforma agraria como un ejemplo.

Cabe crear centros de excelencia en ciertas partes o sectores de la administración pública; este enfoque es importante sobre todo cuando los recursos humanos así como los financieros son insuficientes para realizar una reforma global de la maquinaria pública.

La relación entre el sistema político y el administrativo es sumamente estrecha y el límite entre ambos es difuso o casi inexistente. Esto es lo que sucede cuando los políticos, por ejemplo ministros adjuntos, se reclutan de los niveles más elevados de la burocracia o del ejército. Durante el seminario, el consenso fue que los programas de reforma administrativa, –por lo menos aquellos que se encuentran a niveles macro y meso–, son de naturaleza política, y consecuentemente precisan del apoyo de los dirigentes políticos del país. La relación entre los principales organismos políticos se discutirá más adelante.

Las características del sistema político de un país y las relaciones de poder entre los diversos grupos políticos y órganos es evidentemente un factor importante; cito una de: las ambigüedades que se planteó durante el seminario:

“Un sistema político pluralista implica una variedad de grupos e instituciones políticas que constituye un factor esencial para la innovación y la turbulencia. Por otra parte, un sistema político pluralista suele ser incapaz de producir el consenso necesario para las reformas fundamentales”.

Otra ambigüedad es la relación entre la estabilidad y la continuidad políticas y las posibilidades y la viabilidad de la reforma administrativa.

Por una parte, la estabilidad política favorece o puede ser un requisito previo para desarrollar y realizar reformas a gran escala; y por la otra, la estabilidad y la continuidad política suelen obstaculizar o impedir las iniciativas de reforma así como su instrumentación.

Es preciso realizar un análisis posterior de las variables fundamentales. La inestabilidad y discontinuidad políticas, implícitas en la mayor parte de las situaciones revolucionarias, suelen crear turbulencia social y política que a su vez, puede conducir a reformas en la administración gubernamental. Sin embargo, en dichos casos, por lo general, no existe duda alguna en realizar un programa de reforma sistemático y bien planteado; más aún, el énfasis en tales situaciones consiste más bien en reemplazar a servidores públicos de alto nivel, por otros leales a los dirigentes políticos nuevos y a menudo inestables.

En algunos países se promueve la participación de los grupos de influencia en el medio ambiente; en México se considera de vital interés en ciertas etapas del proceso de reforma. La utilidad y posibilidad de participación depende, sin embargo, del tipo de programas de reforma.

Existen dos tendencias en el sistema político que impiden la realización de la reforma administrativa; una es la de resistir u oponerse a un plan

dado de reforma y esto suele provenir de grupos políticos de influencia que incluyen partidos, organismos políticos o parte de los mismos. La otra tendencia es la indiferencia política hacia la reforma administrativa, la inclinación por parte de los dirigentes políticos a asignarle una baja prioridad.

La cultura administrativa

Si bien los factores ambientales externos de la reforma administrativa son difíciles de influenciar, cabe suponer que es más sencillo manipular los factores internos para estimular un clima propicio para la innovación y el cambio. Existen muchas condiciones formales para la reforma administrativa que pueden manipularse; en ocasiones se pueden promulgar leyes que rijan las nuevas estructuras o procesos y suelen introducirse nuevas estructuras incluyendo la división del trabajo y las competencias: pueden modificarse las directivas o los reglamentos en lo referente a los procesos (por ejemplo, presupuestación). Sin embargo, independientemente para la reforma administrativa de que tan necesario y precondicional sea todo lo anterior (dependiendo del país), el cambio tiende a limitarse siempre y cuando la cultura administrativa o más bien las culturas administrativas, tales como las organizaciones burocráticas, tengan su propia cultura. La burocracia gubernamental no es monolítica.

Por lo general, se considera que la cultura administrativa de los grandes organismos burocráticos se resiste al cambio debido a la inercia o a la directa oposición a las innovaciones. Cuando planteamos cómo cambiar las culturas administrativas, podríamos generalizar de manera indebida. Ciertos cambios suelen ser más fáciles de efectuar que otros; por tanto, es útil desarrollar una tipología de los diversos aspectos de las culturas administrativas con el fin de analizar las diferentes clases de cambio. Podría establecerse una diferencia entre:

- a) Politizar las culturas administrativas;
- b) Inyectar capacidades y tendencias tecnológicas y racionales;
- c) Cambiar las actitudes hacia el trabajo, por ejemplo: motivación, dedicación, percepción del tiempo y;
- d) Cambiar las actitudes hacia los superiores y los subordinados.

No sólo es complicado cambiar algunos de los aspectos de la cultura administrativa como se señala en los incisos c) y d), sino que la estrategia de reforma difiere en muchos aspectos.

Algunos sostienen que los cambios en la cultura administrativa son una función de los eventos que se dan en la sociedad; esto conduciría a un punto de vista pesimista con respecto a la posibilidad de crear una actitud innovadora, precisamente en aquellos países donde la burocracia podría

y debería ser uno de los principales resortes del cambio. Por lo general, cabe suponer que la elite burocrática desempeña un papel importante en el éxito o en el fracaso de reformas.

Suponiendo que la cultura administrativa es una de las principales variables de la reforma administrativa, la interrogante más importante sería cómo cambiarla para que la burocracia se sensibilice a ella y sea un factor de estímulo.

Los factores externos y los acontecimientos sociales producen un importante impacto en el sistema educativo, en los cambios de las religiones, los patrones culturales e ideológicos, y los avances tecnológicos. Una vez que la gente joven con nuevos valores, actitudes y habilidades, se incorpore a la administración, inyectará nuevas ideas y acciones en la organización, salvo que no se frustren pronto o se conformen con el sistema por un motivo u otro. Otro requisito previo es que la burocracia sea abierta, en términos de aceptar nuevos valores y tendencias sociales, así como en función del reclutamiento; es decir, que se abra a una selección indiscriminada de jóvenes profesionales y académicos así como reclutamiento de personal que labore en organizaciones no gubernamentales. Se ha comprobado que es difícil, acaso imposible, modificar las actitudes y el comportamiento de todo el personal gubernamental, y cabe recomendar una estrategia para la creación de islas de excelencia en términos de innovación y capacidades administrativas y profesionales.

Objetivos de la reforma

Múltiples son los objetivos de la reforma administrativa y podrían jerarquizarse como sigue:

- Objetivos en cuanto a la consecución de metas gubernamentales sustantivas o de políticas (objetivos sustantivos de reforma).
- Objetivos con respecto a cambios en las estructuras de poder entre las unidades administrativas; entre órganos burocráticos y políticos, y entre unidades administrativas y políticas centralizadas y descentralizadas (objetivos de **poder**).
Estos objetivos se enfocan en el poder "**per se**", o en el poder para alcanzar objetivos sustantivos.
- Objetivos en relación con la propia administración, tales como mejorar la eficiencia o reducir la corrupción, (objetivos de reforma instrumentales).

Los objetivos de reforma de un país suelen cambiar con el paso del tiempo: en situaciones de depresión económica, se tiende a enfatizar la importancia de la economía en materia de administración pública, y consecuentemente, en una eficiencia mejorada en lugar de eficacia. Es

evidente que para la consecución de los diferentes tipos de objetivos se requieren distintas estrategias y medios para lograr la reforma.

Los objetivos de la reforma de un gobierno a nivel macro o meso, y aún a nivel micro, no son de ninguna forma monolíticos; son los objetivos agregados de los diversos actores en el proceso de reforma. Todos los actores, individuales o en grupo, tienen su propia serie de objetivos, así como estructuras de preferencia, que no son de ninguna manera combinaciones conscientes o explícitas de objetivos sustantivos de poder o instrumentales.

Los objetivos de los diferentes actores pueden ser disímbolos, diferentes y aún contradictorios. Entre los objetivos de los diferentes actores, así como en los grupos agregados, se hace mayor énfasis en los objetivos sustantivos e instrumentales, aun cuando dominan los de poder. Con mayor frecuencia los objetivos agregados de la reforma administrativa son nebulosos, difusos, y no existe alguna preferencia obvia de los mismos. Dado que los objetivos de los programas de reforma son a menudo vagos y con un alto nivel de abstracción, al tratar de alcanzarlos, los actores dirigen su atención así como sus acciones hacia los medios o al tipo de reforma. Es entonces que surgen los verdaderos conflictos entre **los actores**.

Mucho de lo que se afirma acerca de los objetivos se aplica igualmente a todos los procesos decisorios, incluyendo la instrumentación; en un programa de reforma existe necesariamente —o debería existir—, un fuerte vínculo entre objetivos, medios e instrumentación. Las deficiencias en la instrumentación pueden residir, —entre otros—, en los siguientes factores:

- Objetivos poco claros y cambiantes;
- Relación incorrecta entre medios y fines (objetivos);
- Resistencia por parte de diferentes grupos de individuos y actores.

Los actores tratarán de alcanzar sus propias metas de reforma así como los medios en la fase de la instrumentación; si sus objetivos no fueron escuchados o se les otorgó una baja prioridad en la fase agregada de toma de decisiones, se esforzarán para desplazar los objetivos o los medios, y por ende, serán un obstáculo en la política de reforma adoptada.

Eficiencia en la instrumentación

Cabe recomendar varias medidas para aumentar la eficacia de la instrumentación:

En primer lugar, es conveniente aclarar ante los miembros de la organización, así como ante los actores externos relevantes, los objetivos y medios del programa de reforma. Aquí distinguimos dos niveles:

El servicio civil de alto nivel (posiblemente cabría incluir parte del nivel medio), que ha estado involucrado en la fase de toma de decisiones, y cuya oposición suele ser fatal para la instrumentación del programa; y, el grueso de la burocracia que, por lo general, no cuenta con otra posibilidad más que la de adaptarse o resistirse en forma pasiva, a menos que se encuentre organizado en sindicatos de servidores públicos con mucho poder.

En segundo lugar, –y parcialmente relacionado con el primero–, si no es algo demasiado instrumental, es la comunicación. Es preciso idear una red de comunicación a través de la organización administrativa sujeta a la reforma. Esto puede lograrse mediante un organismo central de reforma y subsidiarios de la misma, en los distintos ministerios o dependencias, y de esta manera podríamos elaborar un sistema de agentes de reforma.

En tercer lugar, la participación. Y aquí nos referimos a la participación interna. Durante el Seminario se expresó que era conveniente contar con la participación de los miembros de la organización, en particular con respecto al caso mexicano.

La participación suele manifestarse en los diferentes estadios de todo proceso de reforma, sobre todo para después dividirse durante la etapa de toma de decisiones y durante la de instrumentación. Durante el primer estadio, podría surgir alguna duda en cuanto a la conveniencia de la participación y de nuevo aquí cabe plantear una ambigüedad:

Por una parte, la participación en los diferentes estadios puede ser conveniente para conseguir el apoyo de los miembros de la organización y así lograr que coadyuven con la reforma; por la otra, la participación, en especial durante la fase de toma de decisiones, podría frustrar la reforma, causar retrasos inaceptables o llevar los resultados a un compromiso gris que podría llamarse “salir del paso a duras penas”.

En cuarto lugar, la educación, que incluye la educación universitaria. La capacitación puede –o debe– contribuir con una inyección de nuevas habilidades profesionales mejoradas, así como con valores y actitudes novedosas en la administración.

Finalmente, es preciso conseguir el apoyo de relevantes grupos de presión externos.

La instrumentación debe desarrollarse de forma tal, que pueda amenazar la resistencia. Los cinco recursos antes mencionados ayudarán a lograrlo. El recurso conveniente depende del tipo de resistencia a la cual se enfrenta.

Al planear la instrumentación, existe una debilidad patente; un programa adecuado, elaborado antes o después de la adopción de una propuesta de reforma, es decisivo para lograr una instrumentación efectiva.

Actores

Como ya se mencionó en páginas anteriores, la trascendencia del concepto «actores de la reforma» se ha tornado evidente. Se indica, a pesar de que esto no en forma exhaustiva, hasta qué punto los actores externos de la sociedad, como los grupos de interés y las organizaciones institucionales, pueden estimular u obstaculizar la reforma, dado que constituyen un vínculo directo entre la reforma administrativa y su entorno social o político.

Sin el deseo de ser injusto con otros actores, —en particular con la burocracia que se analizó parcialmente en la sección que trata de la cultura administrativa—, dirigimos nuestra atención a dos actores; es decir, al ejecutivo, principalmente al jefe del Ejecutivo y al organismo central de reforma.

Cuando el órgano ejecutivo es altamente difuso o compuesto por iguales, es poco probable que se cuestione el papel desempeñado por el jefe del Ejecutivo. Este es el caso en los países donde el gabinete es el principal órgano ejecutivo y el primer ministro es más bien un “**primus inter pares**” (Países Bajos) en dichos casos es muy difícil obtener el consenso necesario para realizar un programa de reforma a macro o meso escala, a menos que exista una composición política altamente homogénea del gabinete como sucede en el caso de Suecia.

El papel del jefe del Ejecutivo y el del órgano ejecutivo en general, es obviamente decisivo para el éxito o para el fracaso de los programas y las reformas importantes son un asunto político. La influencia, —especialmente en un sentido positivo—, que puede ejercer el jefe del Ejecutivo depende desde luego de sus facultades, de su imagen y de su apoyo político, así como de su relación con otros organismos políticos.

Sería inútil distinguir entre dos situaciones en lo referente a la influencia del jefe del Ejecutivo, y primordialmente en cuanto a un jefe del Ejecutivo enérgico.

En primer lugar, en las ocasiones en que el jefe del Ejecutivo está a favor de un programa de reforma. En estos casos, ¿cuáles serían los factores que condicionan el éxito o el fracaso, incluyendo aquellos relacionados con otros órganos políticos? Se enfatizó que un jefe del Ejecutivo enérgico, que desea llevar a cabo una reforma, se encara a muchos factores limitantes.

En segundo lugar, el jefe del Ejecutivo que no se interesa o que podría oponerse a la reforma administrativa. Entonces surge la pregunta de cómo lograr su apoyo, y en este caso, las oportunidades de éxito de un programa de reforma son bastante escasas.

Uno de los principales factores de su influencia es la división del poder entre él y el Legislativo —el Parlamento, la Cámara de Diputados, etc.—, así como su relación real. Si el Legislativo tiene que tomar la decisión final en cuanto a un programa de reforma, al aprobar una ley o al ratificar la decisión del jefe del Ejecutivo, entonces puede convertirse en un obstáculo mortal —como aconteció con la reforma venezolana en 1972, y en cierta medida en los Estados Unidos—. Mucho depende de la composición política del Legislativo y en caso de que el plan de reforma no tenga que ser aprobado por el Legislativo, aumentará la factibilidad de llevarlo a cabo.

El caso de México sobresale debido al apoyo continuo de los dirigentes políticos de mucha influencia, y la situación afortunada de que el primer Presidente de la Comisión para la Reforma (la Comisión de Administración Pública, establecida en 1965), se encuentre actualmente en el poder, y siga sumamente interesado en el programa de reforma, a la vez de ser un promotor activo de la misma, y que muchos otros miembros de esa comisión sean actualmente Secretarios de Estado. En efecto, el Presidente se ocupa casi todos los días del desarrollo y de la instrumentación del programa, lo cual se facilita aún más debido a sus profundos conocimientos y al hecho de estar involucrado en la reforma administrativa. Ante todo, asume el papel de árbitro en caso de que se produzcan conflictos que resultan de las propuestas de reforma entre los secretarios y las dependencias.

Sería conveniente analizar bajo estos mismos elementos la posición y ubicación del organismo central de reforma (o dirección central de organización y administración, desarrollo administrativo y otros semejantes). Dicha dependencia podría depender de un secretario con una cartera más amplia, por ejemplo, el Secretario de Hacienda (que a menudo limita la perspectiva y el alcance de la reforma), en lugar de acudir a un secretario nombrado específicamente para encargarse de la reforma administrativa o al jefe del Ejecutivo mismo. La experiencia nos ha mostrado que los secretarios no aceptan fácilmente los programas de reforma diseñados por alguno de sus colegas, aunque esto puede diferir dependiendo de la relación que existe entre el secretario encargado de la reforma y el jefe del Ejecutivo. Como consecuencia, el ubicar al organismo de reforma bajo el jefe del Ejecutivo tiende a darle una posición más poderosa.

La calidad del personal del organismo de reforma es también de importancia decisiva, y cabe relacionarlo con su posición. En algunos países, este tipo de puesto o dependencia no atrae a servidores públicos de alto nivel, —como era el caso en la Gran Bretaña, aunque hay

tendencias cambiantes—. En otras naciones, en especial en las del tercer mundo, las dependencias cuentan con un equipo de asesores altamente calificados y motivados.

La Investigación en Materia de Reforma Administrativa

Durante el Seminario se prestó poca atención a la investigación de las ciencias sociales, así como al papel que pueden desempeñar en la reforma administrativa.

Hubo un consenso general de que la investigación aplicada de las ciencias sociales se encuentra aún en una etapa primitiva y que en muy pocas ocasiones se dirige a los problemas administrativos.

La relación que existe entre la política y la administración y las influencias de las ciencias sociales sigue siendo problemática, pero sin duda alguna, la administración tiene que tratar con cuestiones de política.

Es preciso lograr un cambio en cuanto a la actitud de los investigadores, dado que tienen que convertirse en científicos sociales más que meramente científicos; tienen que abandonar su método de investigación neo positivista y adecuarse a métodos más normativos.

Los participantes que provenían tanto del entorno de la administración pública como los que provenían del mundo universitario, afirmaron que los administradores públicos demandan más de los científicos sociales de lo que estos pueden ofrecer, lo que constituyó un hecho curioso. Por otra parte, sigue existiendo una falta de conocimiento dentro de la administración pública acerca de las posibilidades que tiene la investigación para la resolución de sus propios problemas.

La investigación en materia de ciencias sociales puede coadyuvar en distintas formas y fases de la reforma. Cabe prestar atención a la situación existente, para así elaborar alternativas para la reforma y de la misma manera subrayar la etapa de la instrumentación. La mayoría de los participantes convinieron en que la instrumentación es la etapa más difícil. El concepto de comunicación es muy importante y la relación entre la instrumentación y la evaluación debe tomarse en cuenta.

La cuantificación de los resultados, algo que por lo general se pasa por alto, debe realizarse para saber en qué medida se logran o se lograrán los objetivos.

Además del problema de los científicos sociales, los propios reformadores de la administración no saben qué hacer con los primeros, puesto que los segundos son, en su mayoría, bastante vagos en sus conceptos acerca de

las metas de la reforma; saben que algo anda mal o que es preciso superar algo, pero desconocen el por qué o el cómo, y para ganar tiempo, piden apoyo al científico social que será probablemente muy competente para establecer el diagnóstico y que es realmente académico, pero la terapia es mucho más difícil. El enfoque de la mayoría de los científicos sociales hacia la investigación es más bien un diagnóstico que una terapia, más descriptivo que prescriptivo.

El comentario de que los académicos en los países en vías de desarrollo son en sí grupos sumamente importantes, fue de gran trascendencia. La burocracia es criticada por ellos y por ende, los burócratas se muestran a la defensiva. Además, hasta fechas recientes, el papel de las ciencias sociales en la reforma administrativa ha sido muy limitado. Existe un escepticismo por parte de la administración en cuanto a los resultados de las investigaciones de las ciencias sociales, pero por otra parte los resultados de éstas, son la mayor parte del tiempo demasiado vagos y generales para ser aplicados, y esto significa que existe la necesidad de idear un nuevo método. El que se ha utilizado hasta ahora, no se adecúa lo suficiente a la problemática de la administración.

Se llegó a la conclusión de que ambas partes deben realizar un esfuerzo para hacer que su colaboración sea fructífera.

Aquellos que hacen uso de la investigación esperan demasiado de ella, tienen que definir sus objetivos, y el investigador bajar de su torre de marfil para desarrollar un método que pueda ser aprovechado por la investigación aplicada en materia de ciencias sociales, un método que también sea científico, pero que conduzca a un asesoramiento aplicable.