INAP SERIE PRAXIS

54

ANDAAP

CGEA

dap

la reforma administrativa en américa latina

GILDARDO CAMPERO CARDENAS

la reforma administrativa en américa latina

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

Sección Mexicana del Instituto Internacional
de Ciencias Administrativas

CONSEJO DIRECTIVO

Luis García Cárdenas
Presidente

Ignacio Pichardo Pagaza
Jacinto Faya Viesca
Vicepresidentes

Fernando Solana
Alejandro Carrillo Castro
José Chanes Nieto
Lidia Camarena Adame
Oscar Reyes Retana, Jr.
Adolfo Lugo Verduzco
Manuel Uribe Castañeda
Consejeros

Yolanda de los Reyes
Tesorera

José Luis Calderón A.
Secretario Ejecutivo

IV. OBJETIVOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Para el logro de sus propósitos de reforma administrativa, los países de América Latina y del Caribe han definido objetivos de cambio más concretos enmarcados por las políticas de una estrategia de mejoramiento y modernización definida como típicamente "programática" y "técnica",[87] al orientar la direccionalidad del proceso de reforma hacia la transformación de la maquinaria administrativa gubernamental en instrumento eficiente, eficaz y congruente para la consecución de los fines del desarrollo.

Por cuanto al sector público tiene a su cargo la coordinación política y económica de la sociedad, además de ser la Administración Pública el instrumento a través del cual el Gobierno orienta, estimula y apoya la acción de los particulares y de los grupos sociales para acelerar el desarrollo económico y social,[88] las tareas de reforma administrativa se proyectan fundamentalmente en los países de la región a la realización de dos objetivos básicos:

87 Been Lee, Hahn: *Op. cit.*

88 López Portillo, José. *Discurso pronunciado en el acto final de su campaña.* México, D.F. 27 de junio de 1976.

a) "Proveer al Ejecutivo de un instrumento moderno y eficiente para la prosecución de los objetivos nacionales, y

b) "Convertir a la administración pública en un sistema accesible y eficiente para quienes necesitan negociar con ella, utilizar sus servicios y realizar trámites gubernamentales".[89]

Dicho en otras palabras, las reformas se trazan con objetivos específicos que en última instancia pudieran resumirse en: "a) conseguir que los programas de gobierno alcancen los propósitos para los cuales se establecieron, y b) que se acelere y mejore la calidad de los servicios que se prestan al pueblo".[90]

Las diversas acciones emprendidas por los países de la región dentro de sus programas de reforma administrativa, se han encaminado hacia la consecución de todos o algunos de los siguientes objetivos:

1. Organizar a la administración pública para el desarrollo económico y social, estructurándola como un gran sistema conformado por subsistemas sectoriales y regionales que permita al gobierno organizar el esfuerzo nacional, a través de la modernización, simplificación, desconcentración y sectorización de la maquinaria administrativa del Estado, centralizada y paraestatal.

2. Racionalizar los sistemas y procedimientos de trabajo, otorgando prioridad a los que tengan relación directa con la planificación del desarrollo y la programación del sector público, y a los que impliquen un contacto inmediato y personal de la administración con el público, a quien se debe atención considerada y respeto en el trato, así como eficacia y celeridad en el trámite.

89 López Portillo, José. *Ibidem.*

90 Montañez, Luis. S. "La Reorganización de la Rama Ejecutiva: Puerto Rico". En: CLAD. *Op. cit.*

3. Fortalecer el sistema de planificación del Poder Ejecutivo para mejorar su capacidad decisional y de formulación de políticas y planes. Asimismo, adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, con el fin de ordenar y orientar su acción hacia el futuro conforme a prioridades, objetivos y metas.

4. Optimizar la captación, asignación y uso de recursos, a través de reformas en los sistemas de programación-presupuestación financiera, de información y control, y de aquellas otras funciones auxiliares de la administración pública.

5. Institucionalizar sistemas de administración y desarrollo del personal público, que al mismo tiempo que propicien el desempeño eficiente y honesto de sus actividades, dignifiquen su función y garanticen la seguridad, estabilidad y bienestar en el trabajo, así como su desarrollo individual y profesional.

6. Contribuir al fortalecimiento de la organización política del país y de sus administraciones locales, tanto en los sistemas federales como unitarios o centrales, para acrecentar la participación de los distintos niveles de gobierno en el proceso y beneficios del desarrollo nacional.

7. Mejorar la administración de justicia mediante una reforma al sistema judicial que garantice seguridad, eficiencia y democracia jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades a los habitantes del país.

8. Integrar a la administración pública con las masas populares y fortalecer las organizaciones de base, para que la ciudadanía intervenga y participe activamente, de manera consciente y responsable en los actos de gobierno y en la solución efectiva de los problemas que afectan a la mayoría de la población.

V. PROGRAMAS DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Con el fin de dar cumplimiento a los objetivos globales de la reforma administrativa que persiguen los gobiernos del área, éstos han formulado programas específicos y objetivos particulares, según se enuncian y definen en seguida:

PROGRAMA I. Reformas estructurales y funcionales a la administración pública.

Subprobrama A. Reorganización de la administración centralizada.

Objetivos particulares: Convertir a la maquinaria central de Gobierno en un instrumento con responsabilidades claras y precisas, mediante reformas que permitan evitar duplicaciones, superposiciones o enfeudamientos administrativos; además de simplificar la macroestructura de la administración pública, reordenando y eliminando órganos y funciones o, en su caso, creando nuevas responsabilidades. Consignar estos cambios en las leyes orgánicas de la administración pública y en los manuales generales de organización.

Subprograma B. Desconcentración y regionalización de la administración pública.

Objetivos particulares: Institucionalizar la desconcentración administrativa y la territorial superando el centralismo y evitando retrasos en la gestión y resolución de las demandas de la población, acercando las decisiones, acciones de gobierno y servicios públicos a los lugares donde surjan esas peticiones. Desconcentrar además físicamente las oficinas gubernamentales coadyuvando al descongestionamiento de los centros urbanos, al reubicar las dependencias del Poder Ejecutivo en diferentes ámbitos geográficos del país. Crear también regiones administrativas y establecer organismos de desarrollo, coordinación y planificación regional.

Subprograma C. Reorganización de la administración pública descentralizada.

Objetivos particulares: Agrupar a los entes descentralizados y a las empresas públicas. Asignar responsabilidades de coordinación a los titulares de las secretarías de Estado o ministerios *cabeza de sector,* encargados de la planeación y conducción de las políticas a seguir en su ámbito de coordinación respectivo para conseguir una mayor coherencia en la acción de los organismos sectorizados evitando, además, desperdicios y contradicciones. Analizar también el régimen financiero, administrativo, económico y jurídico, así como los fines u objeto de las entidades descentralizadas para simplificar y depurar los sectores mediante la función, extinción o fortalecimiento de esas instituciones incrementando su productividad y eficacia y mejorando su desempeño. Precisar las responsabilidades y ámbitos de competencia de los ministerios o secretarías de Estado coordinadoras de sector, de las oficinas centrales responsables de los sistemas de orientación y apoyo global, así como de las instituciones agrupadas sectorialmente, para los efectos de la planificación, programación, presupuestación, financiamiento, evaluación y control de la actividad pública, conforme a esa convención sectorial.

Subprograma D. Reorganización interna de las dependencias centralizadas.

Objetivos particulares: Definir y precisar las responsabilidades y funciones de los órganos que integran a la administración pública centralizada, con el propósito de incrementar su propia eficiencia en el cumplimiento eficaz de sus objetivos y programas, y construir a la del sector público en su conjunto. Consignar estas reformas en sus respectivos reglamentos interiores y manuales de organización, manteniéndolos permanentemente actualizados.

Subprograma E. Mejoramiento de los procedimientos y métodos de trabajo.

Objetivos particulares: Simplificar y agilizar las prácticas y procedimientos administrativos relacionados directamente con el público, para facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, atendiendo a sus características socioculturales, así como en el caso de aquellos sistemas de trabajo vinculados a las áreas prioritarias de los planes de desarrollo y los programas de gobierno. Consignar esas mejoras y documentar esos procedimientos en los manuales respectivos y en los de servicios al público. Estos objetivos incluyen acciones en las siguientes áreas programáticas de la reforma de "ventanillas": 1) orientación e información al público; 2) quejas y sugerencias; 3) simplificación de sistemas y procedimientos; 4) desconcentración administrativa; 5) adecuación de instrumentos jurídicos; 6) mejoramiento del ambiente físico laboral; 7) capacitación y sensibilización de los servidores públicos; 8) difusión de derechos y obligaciones, y 9) participación de los usuarios de los servicios públicos en las tareas de reforma.

PROGRAMA II. Reformas a las bases jurídicas de la administración pública.

Objetivos particulares: Revisar y proponer modificaciones a las normas legales y reglamentarias que rigen la actividad administra-

tiva del sector público. Expedir leyes orgánicas de la administración pública y reglamentos interiores de las dependencias y entidades que la integran, así como los ordenamientos jurídicos que rigen los sistemas de apoyo administrativo en su conjunto. Compilar, además, así como codificar y publicar las principales disposiciones jurídico-administrativas y unificar criterios para la preparación de esos instrumentos legales. Establecer también un sistema electrónico referencial de disposiciones jurídicas, proporcionando un servicio de consulta actualizado.

PROGRAMA III. Reformas a los sistemas de planeación, programación y presupuesto.

Objetivos particulares: Organizar o fortalecer el Sistema Nacional de Planificación compuesto por la Oficina Central y las unidades sectoriales, además de los mecanismos de formulación de la política y de coordinación, tales como los consejos económicos o los gabinetes por áreas o sectores de actividad. Institucionalizar la programación de las acciones de la administración pública e implantar un sistema integral de plan-programa-presupuesto-evaluación; y establecer un Sistema Nacional de Proyectos, con una unidad central de asesoría, apoyo técnico y coordinación. Promulgar las leyes respectivas a esos sistemas.

PROGRAMA IV. Reformas al sistema de financiamiento.

Objetivos particulares: Establecer un programa financiero público que permita la adecuación y utilización de los recursos provenientes del crédito interno y externo; así como integrar la administración de los impuestos para establecer un sistema integral de tributación, además de ampliar el control fiscal. Promulgar las disposiciones generales que recojan los diversos instrumentos legales dictados sobre la materia.

PROGRAMA V. Reformas al sistema de ejecución del presupuesto.

Objetivos particulares: Liberar la autorización del ejercicio del gasto público presupuestado y adecuar los procedimientos de pagos para que los responsables de los programas cuenten con oportunidad y en lugar necesario de los recursos financieros; así como revisar aquellos procedimientos necesarios para realizar la inversión pública en forma ágil y oportuna. Descentralizar en las dependencias y entidades mayor responsabilidad en el ejercicio del programa y del presupuesto anual. Modernizar los ordenamientos legales en la materia e introducir reformas en las leyes orgánicas del presupuesto, haciéndolas más claras, precisas e idóneas en este campo.

PROGRAMA VI. Reformas al sistema de contabilidad gubernamental.

Objetivos particulares: Organizar el Sistema de Contabilidad del Gobierno, fortaleciendo los órganos centrales del mismo, la Contraloría y Auditoría General, e instrumentando las medidas que permitan que cada dependencia y entidad lleven su propia contabilidad patrimonial y presupuestal, convirtiéndose en un medio para administrar y constituir también en esas instituciones del Poder Ejecutivo órganos de auditoría interna. Establecer además, el control de la eficiencia en la gestión gubernamental y de las empresas del Estado; y fortalecer los sistemas de control de los fondos públicos para garantizar el uso correcto y honesto de los mismos, verificando además su adecuada inversión. Disponer de la información integral y oportuna para preparar la cuenta pública y facilitarle al Poder Legislativo su labor.

PROGRAMA VII. Reformas a los sistemas de información, estadística y archivos.

Objetivos particulares: Ubicar en la Oficina Central de Planificación el Sistema Nacional de Estadística para contar con una información sólida y oportuna que proporcione los elementos para la planeación del desarrollo, así como para programación, presupuestación, evaluación y control permanente de las acciones del

sector público; establecer mecanismos de coordinación en que participen dentro del Sistema de Información Nacional los sectores públicos a niveles federal o central, local o municipal, así como los grupos sociales y económicos interesados. Proteger, por otra parte, el acervo documental de las instituciones públicas, a fin de constituir y preservar la memoria del país; y analizar y fortalecer el Sistema de Archivo y Correspondencia a nivel central e institucional.

PROGRAMA VIII. Reformas al sistema de informática.

Objetivos particulares: Ubicar en la Oficina Central de Planificación el Sistema Nacional de Informática, fortaleciéndola como cabeza del mismo. Racionalizar y estandarizar la administración de equipo electrónico y formular un contrato tipo para ese propósito. Incrementar la productividad y racionalizar el gasto de las unidades de cómputo sectoriales y dictaminar sobre la viabilidad para la contratación de bienes y servicios de informática. Ejecutar planes de formación y desarrollo de recursos humanos en la tecnología de la computación electrónica y establecer sistemas de teleinformática para el sector público, e inventariar los equipos.

PROGRAMA IX. Reformas al sistema de evaluación.

Objetivos particulares: Establecer un Sistema Nacional de Evaluación con una unidad central asesora, de apoyo técnico y coordinadora y unidades de evaluación sectoriales e institucionales, para analizar los planes, programas y resultados de la gestión pública.

PROGRAMA X. Reformas a los sistemas de recursos materiales.

Objetivos particulares: Organizar el Sistema de Compras y Suministros con una unidad central normativa y oficinas sectoriales e institucionales, para contribuir a la optimización del gasto público y la administración de los recursos materiales, mediante el establecimiento de políticas, normas y sistemas referentes a los bienes muebles e inmuebles de la administración pública. Impartir

cursos de capacitación y extensión sobre el sistema y sus prácticas de operación, así como consignar en la ley respectiva, las reformas que se introduzcan en esa materia.

PROGRAMA XI. Reformas a los sistemas de administración y desarrollo del personal público.

Objetivos particulares: Organizar o fortalecer los sistemas integrales de administración de personal o servicio civil y de capacitación, a través de una oficina central y de unidades sectoriales, además de la implantación de la carrera administrativa fundada en el mérito. Establecer sistemas y aplicar políticas de reclutamiento, administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios sociales, estímulos y recompensas y condiciones generales de trabajo idóneas a los requerimientos del desarrollo nacional y que propicien un desempeño eficiente y honesto de funcionarios y empleados, además de su realización individual y familiar. En materia de capacitación, desarrollar aptitudes y profesionalizar la administración pública en todos sus niveles. Así como también fomentar vocaciones de servicio y actitudes de solidaridad con las políticas del gobierno. En cuanto a la investigación, levantar y mantener actualizados el censo y el banco de recursos humanos y formular diagnósticos de necesidades de adiestramiento.

PROGRAMA XII. Reformas administrativas para el fortalecimiento del federalismo y del régimen nacional.

Objetivos particulares: Propiciar una mayor coordinación y una mayor participación de los distintos niveles de Gobierno en los procesos de desarrollo económico y social, mejorando los mecanismos de coordinación para la programación concertada entre esas instancias y con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad. Celebrar convenios de coordinación entre el Poder Ejecutivo Federal o General y los ejecutivos de los gobiernos locales para la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo

económico y social de las propias entidades estatales o provinciales y municipales. Transferir el ejercicio directo de obras y servicios federales o centrales a los gobiernos locales y coordinar por parte de estos programas específicos, formulando y aplicando un plan de transferencia de funciones, fondos presupuestales y recursos técnicos que correspondan a esos programas, con el fin de que queden totalmente a cargo de esos niveles de Gobierno. Establecer un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal al que puedan adscribirse las entidades estatales o provinciales mediante convenios con el Gobierno Federal o Central por el cual reciban porcentajes fijos de los impuestos federales, siempre y cuando se eviten concurrencias impositivas. Formular una Ley de Coordinación Fiscal entre los distintos niveles de gobierno que regule sus relaciones en esa materia y fortalezca las finanzas públicas de los Estados o provincias, para que éstos realicen lo mismo con los municipios. Determinar y fortalecer las áreas de actividad al ser devueltas a los gobiernos locales e incorporar más activamente a las estructuras municipales al desarrollo económico y social del país, implantando la reforma municipal. Informar, asesorar y prestar apoyo técnico por parte del Gobierno Federal o Central a los Estados o provincias y a los municipios que lo soliciten, para contribuir al fortalecimiento de su capacidad administrativa.

PROGRAMA XIII. Reformas administrativas de apoyo a la organización de los poderes legislativo y judicial.

Objetivos particulares: Prestar asesoría por parte del Poder Ejecutivo a los poderes Legislativo y Judicial que así lo soliciten en los niveles federal, local y municipal.

PROGRAMA XIV. Reformas a la administración de justicia.

Objetivos particulares: Asegurar una eficiente administración de justicia promoviendo la eficacia y la honestidad en la resolución de los problemas planteados por la ciudadanía, contribuyendo a fortalecer la seguridad y la confianza del pueblo en sus instituciones con base en el principio fundamental de garantizar la

democratización de la justicia, mediante acciones de reforma en áreas de prevención, procuración e impartición de justicia, readaptación social; implantar la carrera judicial, transformar las defensorías de oficio haciéndolas más accesibles al público y simplificar los trámites administrativos para atender a la población con oportunidad y eficacia.

PROGRAMA XV. Participación popular.

Objetivos particulares: Movilizar y conscientizar a la población para que participe organizadamente en los procesos de gobierno, particularmente en los de planeamiento y evaluación; así como en la solución de sus problemas y en las decisiones sociales fundamentales.

VI. ORGANIZACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Para realizar los programas de reforma administrativa los países de América Latina y el Caribe, han adoptado diversas modalidades estructurales que permiten diferenciar "tres modelos básicos en cuanto a la naturaleza de sus componentes y las interrelaciones que guardan entre sí".[91]

El primer modelo, que se podría denominar de Mecanismos e Instrumentos Centrales, generalmente parte de un "esquema centralizado con una Oficina Central que brinda servicio a todos los entes del sector público".[92]

El segundo modelo, es el de los Mecanismos e Instrumentos Periféricos, en donde "a medida que el tamaño y la complejidad —así como la naturaleza propia de las funciones y de la clientela—

91 Campero Cárdenas, Gildardo H. *Diagnóstico del Sistema de Análisis Administrativo de Costa Rica.* Informe Preliminar. Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). San José, Costa Rica. 1976.

92 Campero Cárdenas, G.H. *Op. cit.*

de las instituciones se torna cada vez mayor y se dispone de personal técnico calificado, se va presentando un proceso de diferenciación estructural que termina en un tipo de organización descentralizada. A partir de este momento surgen las unidades de análisis administrativa a nivel institucional".[93]

El tercer modelo se refiere al "mayor grado de desarrollo de la estructura de la función de mejoramiento administrativo".[94] Aquí ya se manifiesta la presencia de Mecanismos e Instrumentos Sistémicos, integrados por un órgano central que provee políticas, lineamientos y normas para orientar a las partes representadas por las unidades sectoriales institucionales de análisis administrativo y coordinadas a través de diversas formas tanto a nivel macro, meso y microadministrativo, y que "Le corresponde el papel de difundir y habilitar la capacidad para el cambio en todo el sector público".[95]

Cabe señalar que los modelos en ocasiones no surgen cronológicamente en secuencia ni con una clara diferenciación funcional e integración estructural.

A continuación se describe la evolución de los órganos más representativos de Latinoamérica y el Caribe, de los modelos enunciados.

1. Mecanismos e Instrumentos Centrales

1.1 Comisiones

A nivel global se encuentran en primer término los cuerpos colegiados que adoptan la forma de comisiones, consejos y comités denominados de administración pública, racionalización, eficiencia, reforma y desarrollo administrativo.

93 *Ibidem.*
94 *Idem.*
95 *Idem.*

Los primeros cuatro surgen en la década de los años treinta y cuarenta en: Argentina, Brasil, México, Uruguay. Para 1960 ya existían ocho nuevas comisiones, dos en Argentina, Colombia y Brasil, una en Bolivia y Uruguay. Durante la década de los sesenta se crean nueve comisiones, tres en Costa Rica, dos en Brasil, una en Bolivia, México, Panamá y Venezuela. Es en los años setenta cuando tiene mayor impulso el establecimiento de este tipo de órganos, elevándose la cifra a 17; Argentina crea 3, Costa Rica, Bolivia y Colombia 2, y una en Barbados, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay y Venezuela.[96]

Algunas de estas comisiones fueron creadas con un carácter temporal y una vez cumplida su misión han sido disueltas; en cambio otras se establecieron con carácter *permanente*. Sin embargo, su vida promedio ha sido de tres años y con mayor frecuencia han durado un año en sus actividades, con excepción de la Comisión de Administración Pública (CAP) de Venezuela, que trabajó durante cerca de dos décadas ininterrumpidamente (1958-1976).

Estos mecanismos suelen integrarse por personas del sector público y privado de reconocida capacidad en el campo administrativo. Así, en ellos participan funcionarios de las secretarías de la Presidencia, oficinas centrales de planificación, organización y métodos, servicio civil, presupuesto y de la administración pública descentralizada. Estas comisiones han contado también con la presencia de expertos en administración, nacionales o extranjeros, estos últimos de algún organismo de cooperación técnica multinacional o internacional. En ocasiones también se integran con representantes del sector privado, de los trabajadores y de los profesionales o por "eminentes ciudadanos". Algunas comisiones han contado también con la presencia de secretariados técnicos a través del apoyo de las oficinas centrales de análisis administrativo o de órganos *ad hoc*.

96 Ver cuadro 1 y gráfica 1.

A estos cuerpos colegiados se les localiza en ocasiones directamente adscritos al Titular del Ejecutivo; vinculados a las secretarías generales o técnicas de la Presidencia de la República; adscritas a los ministerios de planificación o de la presidencia; como dependencia interna de estos últimos o coordinados por los ministerios de hacienda.

Las comisiones de reforma administrativa han venido persiguiendo, durante el tiempo entre sus objetivos los de: a) asegurar eficiencia con el máximo de economía posible; b) un mejor desenvolvimiento de la gestión administrativa en el sector público; c) introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental; d) lograr una mejor preparación del personal; e) modernizar la organización y el funcionamiento de la Administración Pública, a fin de lograr el mejor cumplimiento de los objetivos de la planificación, y f) transformar la administración pública en un instrumento eficiente y eficaz para el desarrollo nacional.

Para el cumplimiento de su cometido las comisiones realizan tareas propias a su naturaleza de órganos asesores, aun cuando en algunas ocasiones han tenido facultad para tomar decisiones y sus acuerdos han sido de carácter obligatorio. Entre sus funciones se encuentran las de: a) elaborar estudios y diagnósticos, preparar informes y presentar propuestas y recomendaciones; b) evaluar consultas y emitir dictámenes; c) formular planes de reforma administrativa vinculándolos al Plan de Desarrollo y evaluar su aplicación; d) prestar asesoría y asistencia técnica; e) propiciar, coordinar y ejecutar medidas de reforma, y g) coordinar a los sectores público y privado en las tareas de mejoramiento administrativo.

A este mismo nivel de la macro-organización del sector público, algunos países del área latinoamericana se han valido de otros cuerpos colegiados permanentes establecidos para los propósitos de la planificación del desarrollo económico y social, con objeto de conducir las tareas de la reforma administrativa. Fue el caso en 1972, del Consejo Nacional de Economía y Planificación

(CONEPLAN) de Bolivia, que a través de su Secretaría propuso y ejecutó el plan de reforma administrativa y coordinó el proceso. Tarea similar les ha correspondido a los Consejos Nacionales de Planificación Económica de Guatemala, El Salvador y Honduras. En Cuba el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministro lleva a cabo a través de sendas oficinas, el estudio de la administración central y de los órganos provinciales y municipales. La Junta Central de Planificación atiende lo relativo a la reforma administrativa en el sistema económico, en esta oficina (Dirección para el Perfeccionamiento del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía), se estudian los aspectos metodológicos financieros, contables, de planificación, de estructura vertical y horizontal de las empresas y agrupaciones empresariales. Se busca garantizar que las disposiciones y medidas que deban dictar los diferentes Ministerios en el marco de sus respectivas facultades no entren en contradicción con otros.

1.2 Organos centrales

Cuando los gobiernos de la región han decidido, que las tareas de reforma administrativa se institucionalicen de manera permanente y diferenciada, han creado organismos especiales dentro de la estructura de la administración pública con ese cometido exclusivo.

A esas unidades especializadas se les conoce comúnmente como de racionalización, reforma, modernización, desarrollo, estudios y planificación administrativa. También se les denomina de organización y métodos, servicio civil, función pública e instituto de administración pública.

Si bien como se advierte en el cuadro 2 y gráfica 2, antes de la década de los años cuarenta, ya se registran este tipo de instituciones, es a partir de 1960 cuando comienza a incrementarse, en veinticinco nuevos órganos centrales. Tendencia que se mantiene en los años setenta.

A estas unidades centrales se les ha encontrado adscritas[97] al Jefe del Ejecutivo (en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá y Perú), al Primer Ministro (en Barbados y Perú), o a las Secretarías Generales o Técnicas de la Presidencia (en Argentina, Bolivia, Ecuador y República Dominicana), o formando parte de las oficinas del Servicio Civil (en Bolivia, Trinidad Tobago y Ecuador en la Dirección Nacional de Personal). Esta adscripción responde al principio administrativo clásico de la posición de las funciones de nivel superior en las estructuras gubernamentales. Esta práctica es utilizada desde sus inicios hasta la fecha, en todo caso se estima que "es necesario dotar al órgano al cual se le confiere la responsabilidad del liderazgo del proceso de una colocación estratégica en la estructura del poder".[98]

El adscribir a las unidades centrales de reforma administrativa ha evolucionado, de haber surgido como un "apéndice"de la función presupuestaria, al estar ubicadas en las oficinas de presupuesto de los ministerios de hacienda o finanzas (por la preocupación de éstos por reducir los costos de operación en la administración pública), a ser parte integrante de las oficinas que realizan la función de planificación económica, en las unidades centrales de planificación y siguiendo los mismos esquemas empleados para la institucionalización de la planificación económica.[99]

En algunos países (Venezuela, Honduras, Argentina, Guatemala, Ecuador y Panamá), en donde se da la interdependencia de la planificación administrativa, y de la planificación económica, se

97 Ver cuadro 2 y 3 y gráfica 2.

98 Carvalho, W. "Aprendiendo con el Error: Algunas Reflexiones sobre el Esfuerzo de Reformas Administrativas Federales". CLAD. *Op. cit.*

99 Naciones Unidas. "La Planificación Administrativa para el Desarrollo Económico y Social en América Latina" por la Unidad de Administración Pública de la CEPAL, en: *Aspectos Administrativos de la Planificación.* Documentos de un seminario. Número de Venta S69.G.2. Nueva York. 1968.

han colocado las dos funciones en la entidad central de planificación. Costa Rica y Uruguay han integrado dentro del núcleo central de planificación, las funciones de planificación económica, planificación administrativa y administración presupuestaria.

Algunos países cuentan con esquemas de institucionalización de la planificación administrativa aún más integrados que los anteriores. Brasil integró en un solo organismo las funciones de planificación administrativa, administración presupuestaria, administración de personal y la normatividad de las compras gubernamentales. Panamá constituyó una oficina con responsabilidades de planificación económica, planificación administrativa, administración presupuestaria y de personal. Perú reunió en un solo organismo las funciones de racionalización, abastecimientos, personal y capacitación. República Dominicana instaló un Secretariado Técnico con oficinas de autoridad en planificación, organización, personal, presupuesto y estadística. Guatemala contó con una oficina que ejercía funciones de planeamiento administrativo, administración de personal y adiestramiento en servicio. Guyana y Jamaica crearon un ministerio cuyo fin era unir ciertas funciones relativas al personal, su capacitación y los servicios administrativos.

Ecuador entre otros, creó la Secretaría Técnica de la administración pública, como una "unidad de asesoría directa al máximo nivel de gobierno e integrado por tres oficinas de jurisdicción nacional: la de presupuesto, la de organización y la de personal. Sus funciones básicas fueron: a) proveer de los elementos administrativos necesarios para el proceso de planificación y ejecución del desarrollo en escala nacional; b) traducir en cifras, mediante presupuestos anuales, el Plan General de Desarrollo; c) administrar la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa en escala nacional, luego de su aprobación y vigencia, y d) efectuar estudios tendientes a organizar adecuadamente las entidades del sector público ecuatoriano. Este núcleo central encargado de dinamizar el proceso, estaría complementado con el funcionamiento de unidades administrativas de asesoría sobre programación económica y admi-

nistrativa en cada ministerio o entidad importante a escala nacional".[100]

En algunas ocasiones a estas unidades centrales se les ha dado rangos que van desde ministerios o subsecretarías de Estado, secretarías de la Presidencia de la República a direcciones nacionales, centrales o generales y divisiones, departamentos o secciones.

Si bien en su mayoría constituyen dependencia de la administración pública centralizada en el caso de los institutos nacionales de administración pública su naturaleza es de organismos descentralizados con autonomía de gestión y personalidad jurídica.

Entre los objetivos que persiguen estas instituciones se encuentran los de: a) obtener mayor economía en los gastos y eficiencia en los servicios; b) acelerar y racionalizar el despacho de los asuntos públicos; c) simplificar las estructuras, procedimientos y métodos de trabajo de la administración pública y flexibilizar su organización; d) evitar la duplicación y superposición de tareas; e) formar recursos humanos; f) integrar a la administración pública las masas populares y propiciar el establecimiento de mecanismos para incorporar su participación; g) conscientizar a la ciudadanía sobre los servicios públicos y el propósito y objetivos de las agencias, acercar los servicios y acciones gubernamentales a los ciudadanos; i) adaptar la administración pública a las exigencias de la planificación económica y social, y j) responder con eficacia a las necesidades del desarrollo nacional.

Para la consecución de esos objetivos los órganos de reforma administrativa realizan entre otras tareas las de: a) investigar, estudiar y diagnosticar la administración pública; b) proponer, recomendar o sugerir reformas; c) asesorar a petición de parte y pre-

100 Rodríguez P., Carlos A. *Evaluación y Desarrollo del Sistema Administrativo Ecuatoriano.* Documento presentado en la Sesión Especial de Gabinete del Gobierno Ecuatoriano sobre el tema Desarrollo Administrativo, celebrado el 22 de marzo de 1977. Quito, Ecuador. 1977.

sentar asistencia técnica; d) emitir opiniones o dar su acuerdo a iniciativas de reforma; e) formular estrategias e integrar y compatibilizar los planes de reforma administrativa y evaluar su ejecución; f) dictar normas, lineamientos y políticas; g) capacitar y administrar el personal; h) promover, orientar y dirigir las labores de reforma administrativa del sector público; i) servir de secretaría técnica a los cuerpos colegiados de reforma administrativa; j) promover el establecimiento de unidades de mejoramiento administrativo, y k) dirigir otros sistemas de apoyo.

2. Mecanismos Periféricos

En los diversos países de la región se ha acudido el establecimiento de unidades de análisis administrativo a nivel institucional para la ejecución de los programas de reforma administrativa en apoyar los diferentes ministerios e instituciones descentralizadas.

Así por ejemplo, en México en el año de 1917 se estableció una Comisión de Eficiencia en la Secretaría de Industria y Comercio, para "estudiar y proponer los medios de mejoramiento de la organización de la Secretaría, para que la acción ejecutiva de ésta resulte, cada vez más eficiente y económica".[101]

En este mismo país se ha señalado que "no es posible resolver todos los problemas que implica una reforma administrativa desde una unidad central de estudios y decisiones".[102] Por consiguiente, se llegó a recomendar "que se cree, en cada secretaría y departamento de Estado, una unidad de organización y métodos que tenga, entre otras funciones, la de estudiar, analizar y planear la

101 Presidencia de la República. *Diario Oficial*, 31 de mayo de 1917. México, D.F.

102 Comisión de Administración (CAP). *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana.* Secretaría de la Presidencia. México. 1967. Publicado en la Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana. Serie: A) Documental Núm. 1 por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. México. 1967.

actividad administrativa de la dependencia".[103] Dentro de este mismo orden de ideas, Argentina decretó en el año de 1953 que en cada ministerio se organizara un servicio de racionalización y auditoría. Seis años más tarde un nuevo decreto dispuso que se estableciera en "la Presidencia de la Nación, ministerios y secretarías de Estado, y el Tribunal de Cuentas y empresas del Estado, una comisión (o servicio) de O y M", considerando que "el principal factor por el cual fracasaron numerosos intentos de racionalización fue la carencia de organismos aptos para encararla", ya que "la experiencia universal demuestra que los trabajos de racionalización deben ser de carácter metódico y permanente y realizarlos con personal especializado y de dedicación exclusiva".[104]

En la actualidad estos servicios se les encuentra en todas las administraciones públicas de los países de América Latina y del Caribe, bajo la denominación, aparte de la de organización y métodos, de unidades de racionalización, sistemas y procedimientos, análisis administrativos, organización y sistemas, programación (cuando la unidad de organización y métodos forma parte de las oficinas de Planificación) y de reforma administrativa, entre otros.

Las enseñanzas de la reforma administrativa muestran "que los trabajos de racionalización deben contar con el más amplio interés y apoyo de las altas autoridades"[105] y que este apoyo debe ser continuo y sostenido. Por consiguiente, se ha dispuesto que los titulares de las dependencias centrales y de las descentralizadas se hagan asesorar directamente por las unidades de organización y métodos,[106] como dependencia directa de las mismas o del

103 *Ibidem.*

104 Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). "Algunas Acciones Anteriores de Reforma Administrativa (periodo 1958-1975). Reforma Administrativa en Argentina". *Ciclo de Actualización Permanente para el Personal Superior.* Buenos Aires. 2 de agosto de 1977.

105 INAP. *Op. cit.*

106 Presidencia de la República. *Acuerdo sobre la Atención que requiere el Programa de Reforma Administrativa por el Titular de Cada Dependencia.* México, D.F. Diario Oficial. 5 de abril de 1973.

funcionario de jerarquía inmediata al respectivo titular.[107]

Las unidades de organización y métodos tienen entre sus objetivos los de: a) racionalizar el gasto público y contribuir a reducir el déficit presupuestario; b) mayor eficiencia y economía en las dependencias del Ejecutivo; c) adecuar la organización y los procedimientos de la dinámica del crecimiento rápido de las instituciones; d) mejorar la capacidad de planeamiento y ejecución de las actividades de las dependencias centrales y entidades paraestatales, y e) asegurar así el cumplimiento de los planes de desarrollo.

Para el cumplimiento de los objetivos, las unidades de organización y métodos realizan entre otras tareas las de: a) realizar estudios y presentar recomendaciones; b) formular planes o programas de reforma; c) prestar asistencia en la ejecución de los programas de reforma y en la implantación de las recomendaciones; d) fungir como secretariado técnico de las comisiones institucionales de reforma administrativa, y e) desempeñar el papel de agentes de cambio.

En algunos países se ha dispuesto la creación en cada ministerio o secretaría de Estado, organismos descentralizados y empresas del Estado de un mecanismo de participación en donde se planteen, coordinen y evalúen los programas globales de operación y reforma administrativa.[108] A estos órganos de "programación, ejecución y control de la reforma administrativa"[109] se les conoce como comisiones internas de administración y programación

107 Presidencia de la República. *Acuerdo para la Promoción y Coordinación de las Reformas Administrativas del Sector Público Federal.* México. Diario Oficial. 28 de enero de 1971; INAP. *Op. cit.*

108 Presidencia de la República. *Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública adecuarán su organización y funcionamiento conforme al proceso de reforma administrativa.* México, D.F. Diario Oficial. 24 de abril de 1979.

109 Presidencia de la República. *Decreto No. 141, que establece los mecanismos para la Reforma de la Administración Pública Nacional.* Caracas, Venezuela. 17 de septiembre de 1969.

(CIDAP) en México, consejos de reforma administrativa en Venezuela y en Paraguay, y comisiones institucionales de desarrollo administrativo (CIDA) en Ecuador. Están integrados por el Titular de las dependencias o entidades, quienes los presiden, por los funcionarios responsables de las áreas fundamentales o sustantivas de la institución y por los encargados de los sistemas de apoyo administrativo de la misma. Estos mecanismos pueden a su vez, organizarse en comités o grupos de trabajo para los aspectos sustantivos y auxiliares.

3. Mecanismos e Instrumentos Sistémicos

Este es el modelo de mayor diferenciación integración estructural para la reforma administrativa en los países de América Latina y del Caribe. Como se menciona al inicio es aquel en que los gobiernos organizan esta tarea conforme al concepto de "sistema". En los sistemas no existen unidades aisladas: hay un "núcleo u órgano central" que tiene la responsabilidad de coordinar y evaluar a través de normas técnicas y de relaciones de asesoría y funcionales, el comportamiento de las otras partes componentes del sistema, es decir, de las unidades "periféricas, sectoriales y locales, quienes así orientadas deberán realizar lo mismo en su propio ámbito de responsabilidad y competencia".[110]

Así por ejemplo, en Argentina en 1964 se estableció un Centro Coordinador de Servicios de Organización y Métodos en la Oficina Nacional de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda. Dos años después se transfiere la Dirección General de Organización y Métodos de la Secretaría de Hacienda a la Secretaría General de la Presidencia con el carácter de "órgano coordinador de los servicios

110 Jiménez Castro, Wilburg. *Aspectos Administrativos de la Planificación*. Documentos de un Seminario. "Sistemas Prioritarios para la Administración del Desarrollo"; Unidad de Administración Pública de la CEPAL. "La Planificación Administrativa para el Desarrollo Económico y Social en América Latina". En: *Aspectos Administrativos de la Planificación*. Documentos de un seminario. Naciones Unidas. No. de Venta S69.II.6.2. Nueva York, 1968.

de Organización y Métodos de los Ministerios y otras dependencias", manteniendo estos últimos servicios "su dependencia normativa de la Dirección General de Organización y Métodos".[111]

En Perú fue creado en 1964 la Oficina Nacional de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública (ONRAP) como "cabeza" del Sistema de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública, integrado además por las oficinas de organización y métodos, debiendo mantenerse éstas en estrecha coordinación con la ONRAP mediante el intercambio de información y asesoramiento.[112] Las oficinas de organización y métodos fueron consideradas como organismos técnicos del sistema, encargados de analizar y elaborar planes de reforma administrativa de las entidades o circunscripciones donde laborasen.

En el caso de México, la Comisión de Administración Pública (CAP) estimó conveniente en su Informe de 1967 "...la participación de una unidad técnica central que estudie la estructura y los procedimientos macroadministrativos y proponga los cambios necesarios para mejorar la eficiencia, y de unidades técnicas en cada una de las dependencias del Ejecutivo que actúen en la esfera microadministrativa". Se consideró entonces que "sería aconsejable que estas unidades estuvieran en comunicación con la Comisión de Administración Pública, para la discusión de problemas técnicos". La CAP elaboraría "criterios generales y guías técnicas para la confección de los diferentes instrumentos administrativos, con el objeto de dar unidad a las que preparasen, para sus respectivas dependencias, las unidades de organización y métodos".[113] En años más recientes se acordó que correspondería a la Secretaría de la Presidencia "la promoción y coordinación de las reformas admi-

111 INAP. *Op. cit.*

112 Oficina Nacional de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública (ONRAP). *Reglamento de la Oficina Nacional de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública.* Lima, Perú. 1964.

113 CAP. *Op. cit.*

nistrativas del sector público federal, así como la compatibilización de los propósitos que por ellos se persiguen, relacionándose para ello con las comisiones internas de administración y con las unidades de organización y métodos, a fin de proponer normas y sistemas que armonicen los trabajos respectivos de las dependencias y establecer aquellos que se refieran a sus aspectos comunes".[114]

En cuanto a Venezuela, el Informe EMMERICH de 1958[115] recomendaba crear una "Oficina Central Permanente de Organización y Métodos y Delegaciones de Organización y Métodos en cada Ministerio". Años más tarde al establecerse los Consejos de Reforma Administrativa en cada Ministerio y organismo o empresa paraestatal se dispuso que actuaran en estrecha coordinación con la Comisión de Administración Pública (CAP).[116]

Durante la presente década algunos países latinoamericanos y del Caribe han explicitado formalmente la constitución de sus "sistemas" de reforma administrativa. Así por ejemplo, en Bolivia la Dirección de Función Pública y de Racionalización Administrativa, dependiente del Ministerio de Planeamiento y Coordinación, es el órgano central del sistema y forma parte integrante del Sistema Nacional de Planeamiento, por Decreto de 1976.[117]

En Brasil, la Secretaría de Modernización y Reforma Administrativa (SEMOR) es el órgano normativo supervisor del subsistema de Modernización y Reforma Administrativa y está integrado a la Unidad Central del Sistema Nacional de Planeamiento, según su instrumento de creación de 1972.[118]

114 Presidencia de la República. *Acuerdo por el que se establecen las Bases para la Promoción y Coordinación de las Reformas Administrativas del Sector Público Federal.* México, D.F. Diario Oficial. 28 de enero de 1971.

115 Comisión de Administración Pública (CAP). *La Reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública.* Caracas, Venezuela.

116 CAP. *Op. cit.*

117 Quevedo V., D. y Taborga B., L. *Op. cit.*

118 Secretaría de Modernización y Reforma Administrativa (SEMOR). "Modernizacao

República Dominicana considerando "que es urgente alcanzar la coordinación y racionalización de las funciones de los organismos técnicos que sirven de bases comúnes a todos los ramos de la administración pública para hacerlos más eficientes a efecto de que contribuyen al desarrollo nacional", creó por Ley de 1965 "un sistema de planificación del desarrollo... y un sistema para lograr una buena administración pública" formado por: a) el Consejo Nacional de Desarrollo; b) el Secretariado Técnico de la Presidencia, y c) oficinas institucionales de programación. Las Secretarías de Estado, organismos autónomos y municipales, empresas estatales y demás organismos públicos deberán coordinar con la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) del Secretariado Técnico de la Presidencia, los proyectos de organización administrativa.[119]

Costa Rica en 1978 creó por Decreto el Sistema de Reforma Administrativa como parte integrante del Sistema Nacional de Planificación. El Sistema de Reforma Administrativa está compuesto por la Oficina de Planificación y Política Económica (OFIPLAN) a través de su División de Reforma Administrativa, las unidades sectoriales, regionales e institucionales de Reforma Administrativa que operan como parte de las respectivas oficinas de planificación y las comisiones de actividades sustantivas y de apoyo para atender disposiciones del Plan de Reforma Administrativa. El proceso de reforma administrativa responderá a los lineamientos y políticas formulados por el Presidente de la República y por OFIPLAN.[120]

Finalmente, en Panamá el Programa de "Fortalecimiento Institucional" dispone el establecimiento de un Sistema de Planifi-

e Reforma Administrativa do Goberno Federal Brasileiro: Quátro Décadas de Experiencia". *Primer Seminario Interamericano de Reforma Administrativa.* s/f.

119 Guzmán, R.A. "La Reforma Administrativa, República Dominicana". En CLAD. *Op. cit.*

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

cación y Operación Administrativa que a su vez, desarrollará tres subsistemas: de Análisis Administrativo, Planificación de Recursos Humanos y Adiestramiento. El sistema operará teniendo en cuenta como marco de referencia dos aspectos fundamentales: a) centralización normativa por parte de la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional del Ministerio de Planificación y Política Económica, y b) descentralización operativa a nivel de las instituciones. El programa para el Fortalecimiento Institucional promueve aunar esfuerzos, entre la Oficina Central del Sistema y cada una de las instituciones que componen el sector público. Estos esfuerzos deben coordinarse en forma ordenada, a través de una serie de instrumentos normativos que proporciona el Sistema. Un factor preponderante en el éxito de la ejecución del programa estriba en la creación y organización del cuerpo de *enlaces* del Ministerio de Planificación y Política Económica en cada una de las entidades de la Administración Pública. De los enlaces se espera una completa compenetración con las políticas, técnicas y normas de ejecución que emita el Ministerio de Planificación para servir de verdaderos agentes de cambio en sus respectivas instituciones.[121]

Para el análisis, propuesta y autoevaluación de las reformas sectoriales en algunos países de América Latina y el Caribe, los Ministerios o Secretarías de Estado *cabeza de sector* establecen comisiones sectoriales de reforma administrativa o convocan a reuniones ampliadas o a sus comisiones internas de reforma a los funcionarios de las entidades del sector respectivo que tengan relación con las mejoras sujetas a estudio.

También se han establecido a nivel global comisiones sustantivas o de apoyo (Costa Rica) o comités técnicos consultivos (México) en cuanto mecanismos participativos para proponer al Presidente de la República normas y lineamientos de reforma en su respectiva esfera; tal fue el caso en México, de la Comisión de Reforma del Sector Agropecuario y de los actuales Comités Téc-

121 Delegación de Panamá. "Experiencia en Materia de Reforma y Fortalecimiento de la Administración: Panamá". En CLAD. *Op. cit.*

nico Consultivos para las unidades de organización y métodos, informática, personal, capacitación, normas jurídicas, orientación e información y quejas, archivos, entre otros.

Algunos países han institucionalizado también reuniones periódicas de gabinete y gabinete ampliado (México) o sesiones especiales a esos niveles (Ecuador) para evaluar, planear y fijar lineamientos de la reforma administrativa en su conjunto o para "analizar la marcha del programa y arribar conclusiones".[122] En todo caso el propósito fundamental es "hacer pensar en común y aprender a pensar juntos en las mismas cosas que nos son comunes y que a todos nos importan y que más importan al país".[123]

122 Secretaría General de la Administración Pública. Presidencia de la República. *Sesión Especial de Gabinete sobre Desarrollo Administrativo.* Quito, Ecuador. Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo. Publicación Número 4. 1977.

123 López Portillo, José. *Tercera Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa.* México, D.F. 21 de diciembre de 1977.

CONCLUSIONES

Recapitulando, las lecciones de la experiencia latinoamericana en reforma administrativa, permite concluir que ésta:

1. Constituye la estrategia más generalizada de cambio para adecuar la organización del sector público a los fines del Estado en los países de la región, independientemente de sus regímenes políticos y sus sistemas económicos.

2. Se entiende como un proceso social de cambio permanente en la administración pública, conducido a conciencia y de manera intencional.

3. Tiene como propósito fortalecer a la administración pública y transformarla en un instrumento adecuado para que responda con eficiencia, eficacia, congruencia y honestidad a las exigencias del desarrollo nacional y al cumplimiento de los programas del gobierno.

4. Se identifica con los conceptos de planificación, desarrollo y modernización de la administración pública, trascendiendo las dimensiones estrictamente formales y técnicas, para enfatizar su

vinculación al desarrollo del país, facilitando este proceso mediante la incorporación de nuevas formas de organización, tecnologías, culturas y comportamientos administrativos.

5. Sigue una estrategia cuyas líneas básicas de acción se dirigen por una parte, al contenido sustantivo del cambio y por la otra, al proceso del mismo.

5.1 En cuanto a su contenido, la reforma es parte de las transformaciones de la sociedad en su conjunto. Se vincula con la política y se eslabona estrechamente a la planificación y a la programación y está orientada hacia el desarrollo económico y social.

5.2 Por lo que respecta a su proceso, la reforma constituye un esfuerzo permanente, susceptible de ser programado y evaluado, además de ser participativo y sustentarse en la voluntad y en el apoyo político. Debe ser global en su concepción y gradual y selectivo en su implantación, conjugando los enfoques del comportamiento administrativo con los formales y los de la tecnología física.

6. Es un esfuerzo que conjuga objetivos múltiples. Combinando aquellos de orientación eficientista con los que poseen un ingrediente valorativo (axiológico) y finalista (teleológico). Esto es, los que se ocupan de los medios asociados a los que directamente se relacionan con los principios y las aspiraciones fundamentales de la sociedad.

7. Persigue los siguientes objetivos globales:

Primero. Organizar a la administración pública para el desarrollo económico y social;

Segundo. Ordenar la acción del Gobierno mediante la planificación, orientándole hacia el futuro;

Tercero. Mejorar las relaciones entre la Administración Pública y la población, facilitando el acceso a los servicios públicos;

Cuarto. Institucionalizar la administración y el desarrollo del personal público dignificando su función;

Quinto. Contribuir al fortalecimiento de la organización política del país y de sus administraciones locales;

Sexto. Mejorar la administración de justicia para garantizar su democracia y fortalecer la confianza del pueblo en sus instituciones; y por último.

Séptimo. Integrar a las organizaciones de base con la administración pública, mediante la participación popular en la solución efectiva de los problemas que afectan a las mayorías.

8. Los países de América Latina y el Caribe, para realizar sus programas de reforma adoptan diversas modalidades de diferenciación e integración estructural de dicha función, observándose tres modelos básicos:

a) Mecanismos e instrumentos centrales; b) mecanismos e instrumentos periféricos, y c) mecanismos e instrumentos sistémicos. Este último es el de mayor diferenciación, integración estructural para la reforma administrativa, porque constituye un sistema compuesto por un órgano central que provee políticas, lineamientos y normas para orientar a las partes representadas por las unidades sectoriales e institucionales de análisis administrativo y coordinadas a través de variadas formas de participación a niveles macro, meso y micro-administrativos.

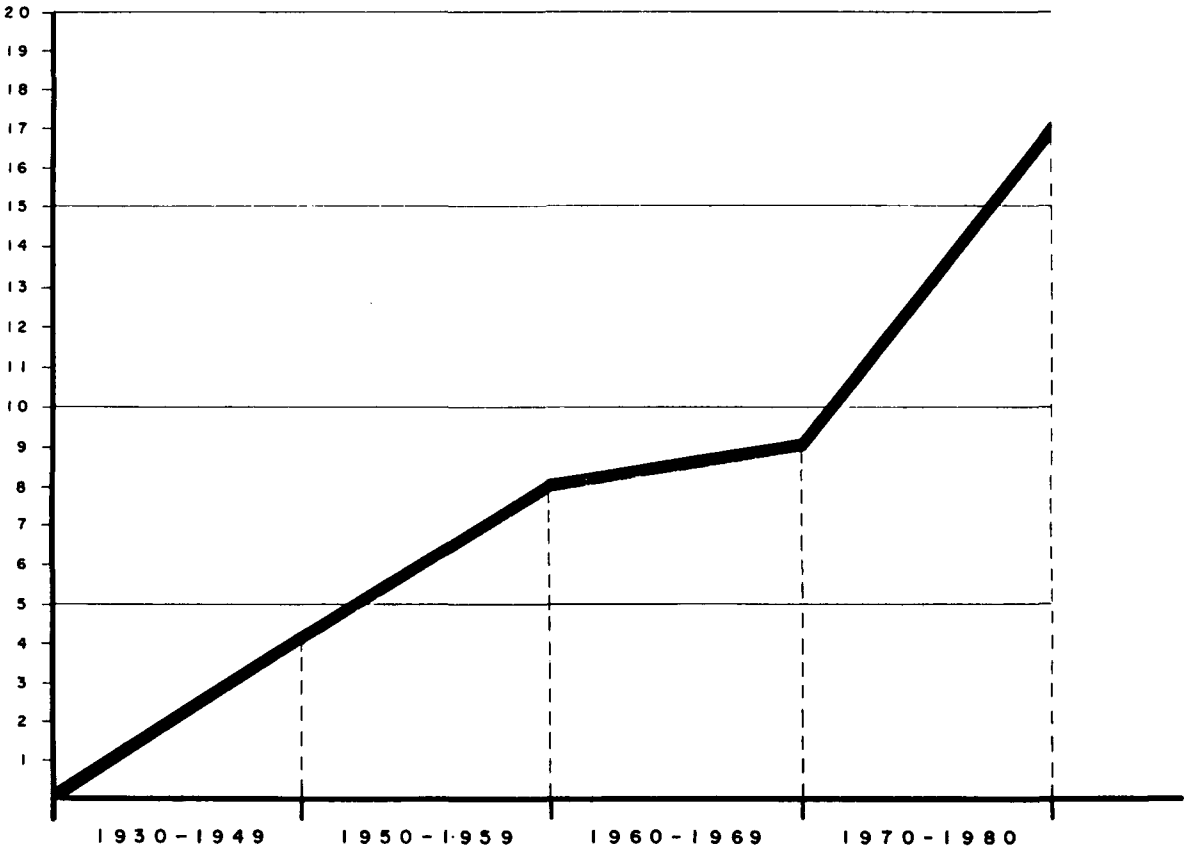
En suma, con la reforma administrativa se persigue en algunos países de América Latina y del Caribe erradicar del sector público, "la ineficiencia, la corrupción y el despilfarro"[124] y "convertir a la administración en un óptimo instrumento del desarrollo económico y social".[125]

124 Roldós Aguilera, Jaime. *Mensaje a la Nación.* Quito, Ecuador. 10 de octubre de 1979; López Portillo, José. *Su Pensamiento* No. 3. México. Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional (PRI). s/f.; National Planning Agency. Ministry of Finance and Planning. *Five Year Development Plan 1978-82. Main Document.* Jamaica. s/f.

125 López Portillo, José. *Tercera Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa.* México, D.F. 21 de diciembre de 1977.

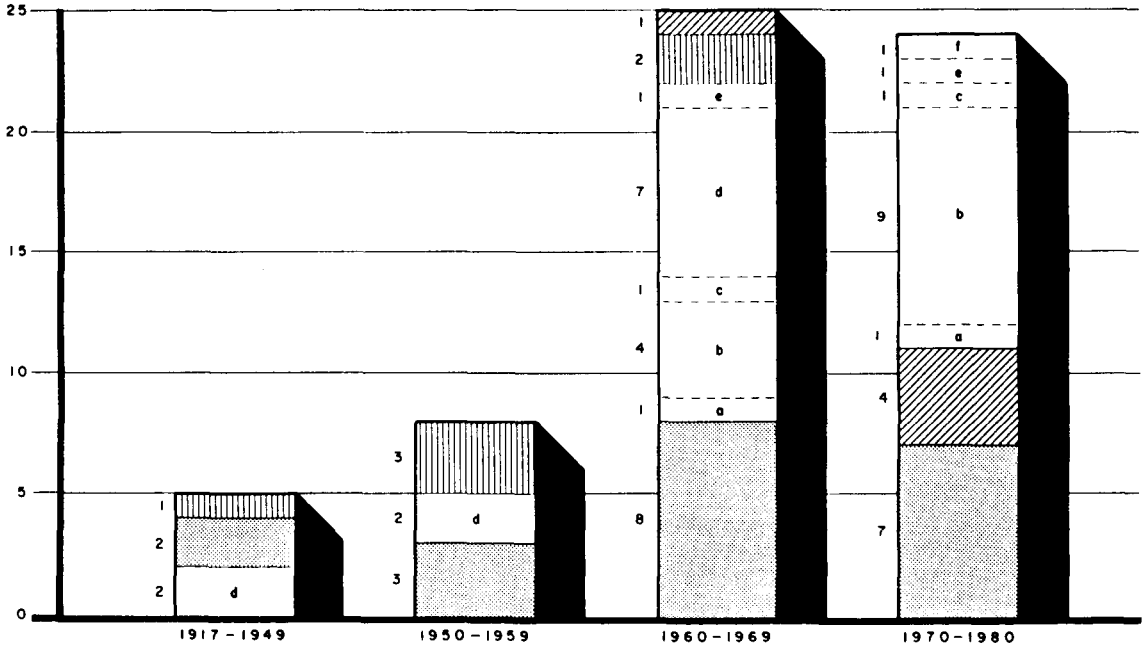
GRAFICA 1

EVOLUCION DE LOS CUERPOS COLEGIADOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE



GRAFICA 2

EVOLUCION Y ADSCRIPCION DE LOS ORGANISMOS CENTRALES DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE



CUADRO No. 1

EVOLUCION DE LOS CUERPOS COLEGIADOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y DEL CARIBE

PERIODO / PAIS	1930 - 1949	1950 - 1959	1960 - 1969	1970 - 1980
ARGENTINA	1933. COMISION DE RACIONALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.	1950. COMISION INTERMINISTERIAL DE RACIONALIZACION. 1958. COMITE EJECUTIVO DE FISCALIZACION DEL "PLAN DE RACIONALIZACION Y AUSTERIDAD" –CEPRA–.		1973. COMISION ASESORA DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA. 1974. COMISION NACIONAL PARA LA REESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA. 1976. COMISION PERMANENTE DE RACIONALIZACION ADMINISTRATIVA –CONAPA–.
BARBADOS				COMISION DE SECRETARIOS PERMANENTES.
BRASIL	1948. COMISION INTERPARTIDARIA PARA EL ESTUDIO DEL ANTEPROYECTO DE REFORMA CENTRAL DE LA ADMINISTRACION FEDERAL.	1954. COMISION DE SIMPLIFICACION BUROCRATICA (Junto al DASP). 1954. COMISION DE ESTUDIOS Y PROYECTOS ADMINISTRATIVOS –CEPA–.	1963. COMISION AMAPAL PEIXCTO, DEL MINISTERIO EXTRAORDINARIO PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA. 1964. COMISION ESPECIAL DE ESTUDIOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA –COMESTRA–.	
BOLIVIA		1959. COMISION DE REFORMA ADMINISTRATIVA.	1962. COMISION DE REFORMA ADMINISTRATIVA.	1971. COMISION DE REFORMA ADMINISTRATIVA. 1970. COMISION PARA EL MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.
COLOMBIA		1954. COMISION PARA LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. 1958. COMISION DE REFORMA ADMINISTRATIVA.		1974. COMISION PARA EL MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. 1978. COMISION NACIONAL PARA LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.
COSTA RICA			1962. COMISION ASESORA DE EFICIENCIA ADMINISTRATIVA. 1963. COMISION DE EFICIENCIA ADMINISTRATIVA. 1966. COMISION DE EFICIENCIA ADMINISTRATIVA.	1978. COMISION DE EFICIENCIA ADMINISTRATIVA. 1979. COMISION DE EFICIENCIA ADMINISTRATIVA.
CHILE				1973. COMISION NACIONAL DE REFORMA ADMINISTRATIVA –CONARA–.
ECUADOR				1980. COMISION INTERINSTITUCIONAL DE PLANIFICACION ADMINISTRATIVA –CIPA–.
EL SALVADOR				1973. COMISION DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACION Y COORDINACION ECONOMICA.
GUATEMALA				1977. COMISION NACIONAL DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO.
HONDURAS				1975. COMISION NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA.
MEXICO	1943. COMISION INTERSECRETARIAL PARA FORMULAR Y LLEVAR A CABO UN PLAN DE MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.		1965. COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA –CAP–.	
PANAMA			1969. COMISION PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO –COFADE–.	
PARAGUAY				1979. COMISION NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA.
URUGUAY	1949. COMISION ASESORA DE RACIONALIZACION ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTAL.	1955. COMISION ASESORA SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA.		
VENEZUELA			1958. COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA –CAP–.	1974. COMISION PARA EL ESTUDIO DE LA REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA –CRIAP–.

CUADRO No. 2

EVOLUCION DE LOS ORGANISMOS CENTRALES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y DEL CARIBE

PERIODO / PAIS	1917 - 1949	1950 - 1959	1960 - 1969	1970 - 1980
ARGENTINA		1951. DIRECCION GENERAL DE RACIONALIZACION (Ministerio de Asuntos Técnicos). 1957. SERVICIO DE ASESORAMIENTO Y ESTUDIOS TECNICOS EN ADMINISTRACION PUBLICA –SAETAP– (Secretaría General de la Presidencia de la Nación). 1958. INSTITUTO SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA –ISAP– (Presidencia de la Nación).	1962. DIRECCION GENERAL DE ORGANIZACION Y METODOS (1962: Oficina Nacional del Presupuesto, Secretaría de Hacienda; 1968: Secretaría General de la Presidencia de la Nación). 1964. CENTRO COORDINADOR DE SERVICIOS DE ORGANIZACION Y METODOS (Oficina Nacional del Presupuesto, Secretaría de Hacienda).	1973. DIRECCION NACIONAL DE POLITICAS ADMINISTRATIVAS (Ministerio de Economía). 1977. SUBSECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA (Secretaría General de la Presidencia de la República).
BARBADOS				1971. DIVISION DE ORGANIZACION Y GESTION (Secretaría Permanente del Primer Ministro).
BOLIVIA	1946. OFICINA CENTRAL DE RACIONALIZACION ADMINISTRATIVA (Presidencia de la República).		1962. DIRECCION GENERAL DEL SERVICIO CIVIL. 1963. DIRECCION GENERAL DE ORGANIZACION Y RACIONALIZACION ADMINISTRATIVA (Secretaría General de la Presidencia de la República). 1966. SUBSECRETARIA DE REFORMA ADMINISTRATIVA (Ministerio de Planificación).	1974. DIRECCION DE LA FUNCION PUBLICA Y RACIONALIZACION ADMINISTRATIVA (Ministerio de Planeamiento y Coordinación de la Presidencia de la República).
BRASIL	1937. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO PUBLICO –DASP– (Presidencia de la República).		1963. MINISTERIO EXTRAORDINARIO PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA. 1964. ASESORIA ESPECIAL DE ESTUDIOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA –ASESTRA– (Ministerio de Planeamiento y Coordinación Económica). 1967. ESCRITORIO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA –ERA– (Ministerio de Planeamiento y Coordinación General).	1972. SECRETARIA DE MODERNIZACION Y REFORMA ADMINISTRATIVA DEL MINISTERIO DE PLANEAMIENTO Y COORDINACION GENERAL. 1979. MINISTERIO DE DESBUROCRATIZACION ADMINISTRATIVA.
COLOMBIA		1953. OFICINA DE ORGANIZACION Y METODOS DE TRABAJO (Dirección del Presupuesto, Ministerio de Hacienda y Crédito Público). 1959. OFICINA DE ORGANIZACION Y METODOS (Comisión de Reforma Administrativa, Presidencia de la República).	1960. SECRETARIA DE ORGANIZACION E INSPECCION ADMINISTRATIVA (Presidencia de la República).	1974. SECRETARIA DE ADMINISTRACION PUBLICA (Presidencia de la República).
CUBA				DIRECCION PARA EL PERFECCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE DIRECCION Y PLANIFICACION DE LA ECONOMIA (Junta Central de Planificación).
COSTA RICA		1954. SECCION DE ORGANIZACION Y METODOS (Oficina del Presupuesto, Ministerio de Hacienda).	1963. DEPARTAMENTO DE PRODUCTIVIDAD Y EFICIENCIA ADMINISTRATIVA (Oficina de Planificación Nacional –OFIPLAN–).	1974. DIVISION DE PLANES Y POLITICA ADMINISTRATIVA (Oficina de Planificación Nacional y Política Económica –OFIPLAN–). 1979. DIVISION DE REFORMA ADMINISTRATIVA –OFIPLAN–.
CHILE		1955. OFICINA CENTRAL DE ORGANIZACION Y METODOS (Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda).		
ECUADOR			1961. DEPARTAMENTO DE PLANEAMIENTO ADMINISTRATIVO (Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica). 1961. OFICINA CENTRAL DE ORGANIZACION Y METODOS (Dirección General de Presupuesto, Ministerio de Finanzas). 1963. SECRETARIA TECNICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA (Junta Militar de Gobierno). 1966. OFICINA CENTRAL DE ORGANIZACION Y METODOS (Dirección Nacional de Presupuesto, Ministerio de Finanzas).	1974. OFICINA CENTRAL DE ORGANIZACION Y METODOS (Dirección Nacional de Personal, Secretaría General de Administración Pública, Presidencia de la República). 1974. GRUPO DE COORDINACION DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO (Secretaría General de la Administración Pública, Presidencia de la República).
EL SALVADOR			DIRECCION DE ORGANIZACION Y METODOS (Ministerio de Hacienda).	1971. UNIDAD DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO (Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica).
GUATEMALA			1960. OFICINA DE ORGANIZACION Y METODOS (Ministerio de Hacienda). 1967. OFICINA TECNICA DE ADMINISTRACION PUBLICA –OTAP– (Presidencia de la República).	1979. DIRECCION DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO DEL SECTOR PUBLICO (Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica).
GUYANA			1967. MINISTERIO DEL SERVICIO PUBLICO.	
HONDURAS			1969. OFICINA DE ORGANIZACION Y METODOS (Dirección General de Presupuesto, Ministerio de Hacienda y Crédito Público).	1973. DEPARTAMENTO DE REFORMA ADMINISTRATIVA (Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica).
JAMAICA				1973. MINISTERIO DEL SERVICIO PUBLICO.
MEXICO	1917. DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA. 1928. DEPARTAMENTO DEL PRESUPUESTO. 1947. DIRECCION TECNICA DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA (Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa).		1967. SECRETARIA TECNICA DE LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA (Secretaría de la Presidencia).	1971. DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS (Secretaría de la Presidencia). 1977. COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS (Presidencia de la República).
NICARAGUA				1979. INSTITUTO NICARAGUENSE DE ADMINISTRACION PUBLICA –INAP– (Ministerio de Planificación).
PANAMA			1960. DEPARTAMENTO DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA (Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República).	1973. DIRECCION DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y DE PERSONAL. (Ministerio de Planificación y Política Económica).
				1978. DIRECCION DE PLANIFICACION Y DESARROLLO INSTITUCIONAL (Ministerio de Planificación y Política Económica).
PERU			1964. OFICINA NACIONAL DE RACIONALIZACION Y CAPACITACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA –ONRAP– (Presidencia de la República).	
REPUBLICA DOMINICANA			1966. OFICINA NACIONAL DE ADMINISTRACION Y PERSONAL –ONAP– (Secretaría Técnica de la Presidencia de la República).	
TRINIDAD Y TOBAGO		1951. SERVICIO DE ORGANIZACION Y METODOS (Servicio Civil).	1967. DIVISION DE ORGANIZACION Y METODOS (Ministerio de Finanzas). 1969. DIVISION DE ORGANIZACION Y GESTION (Ministerio de Finanzas).	
URUGUAY				1976. DIRECCION DE LA FUNCION PUBLICA (Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión).
VENEZUELA				1976. DIRECCION DE PLANIFICACION ADMINISTRATIVA (Oficina Nacional de Coordinación y Planificación –CORDIPLAN–). 1980. DIRECCION NACIONAL DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO –CORDIPLAN–.

CUADRO No. 3

ADSCRIPCION DE LOS ORGANISMOS CENTRALES DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y DEL CARIBE

ORGANO DE ADSCRIPCION / PAIS	PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	CONSEJOS O JUNTAS DE PLANIFICACION	MINISTERIOS						OTROS
			PRESIDENCIA	PLANIFICACION	REFORMA ADMINISTRATIVA	HACIENDA (Finanzas y Presupuesto)	SERVICIO PUBLICO	SECTORIALES	
ARGENTINA	4					2		1[A]	1[F]
BARBADOS	1[C]								
BOLIVIA	2			2					1[D]
BRASIL	1			3	2				
COLOMBIA	3					1			
CUBA		1							
COSTA RICA				3		1			
CHILE						1			
ECUADOR	2	1				2			1[E]
EL SALVADOR		1				1			
GUATEMALA	1	1				1			
GUYANA							1		
HONDURAS		1				1			
JAMAICA							1		
MEXICO	1		2			1		1[F]	1[G]
NICARAGUA				1					
PANAMA	1			2					
PERU	2[H]								
REPUBLICA DOMINICANA	1								
TRINIDAD Y TOBAGO						2			1[D]
URUGUAY				1					
VENEZUELA				2					
TOTAL	19	5	2	14	2	13	2	2	5

A/ MINISTERIO DE ECONOMIA.
B/ MINISTERIO DE ASUNTOS TECNICOS.
C/ SECRETARIA PERMANENTE DEL PRIMER MINISTRO.
D/ SERVICIO CIVIL.
E/ DIRECCION NACIONAL DE PERSONAL.
F/ SECRETARIA DE BIENES E INSPECCION ADMINISTRATIVA.
G/ DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA.
H/ PRIMER MINISTRO, EN EL CASO DEL INAP.

La Reforma Administrativa en América Latina, de Gildardo Campero Cárdenas, cuaderno de la serie praxis núm. 54, se terminó de imprimir el día 20 de noviembre de 1982 en los talleres de Impresiones Esther S.A. de C.V., en Colombia núm. 6, México, D.F. El diseño, preparación y cuidado de la edición estuvo a cargo del equipo de trabajo de la *Revista de Administración Pública* del INAP. El tiraje fue de 2000 ejemplares.

III. ESTRATEGIAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Uno de los puntos más importantes a definir en un proceso de reforma administrativa, es la estrategia a emplear para la introducción de medidas de modernización gubernamental y producir realmente el cambio social que se necesita.[57]

El concepto de *estrategia* en reforma administrativa se relaciona con las políticas principales o maestras *(mega-políticas)*, las cuales establecen el marco de lineamientos y las fronteras dentro de las cuales deberán formularse las políticas específicas y operativas, así como las decisiones que habrán de adoptarse.[58] Esto es, aquellas "decisiones de política, que se refieren, en el nivel más general, a tomar medidas para alcanzar el fin",[59] que en este caso corresponde a los propósitos de la reforma.

57 CEPAL. *Op. cit.*, p. 186.

58 Dror, Yehezkel. "Strategies for administrative reform". En: *Development and Change. Administrative Reform.* Institute of Social Studies. The Hague. Volumen II-1970-71. No. 1. p. 19.

59 Parsons, Talcott. *Estructura y Proceso en la Sociedad Moderna.* Madrid. Instituto de Estudios Políticos. 1966.

En los países de América Latina y del Caribe, diversos han sido los enfoques o elementos de estrategia que se han tomado en consideración para el estudio de la administración pública y la propuesta de medidas de cambio. De la revisión de las Experiencias Nacionales que en cuanto a la estrategia para la reforma administrativa se examinaron recientemente en la región por los países miembros del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), se encuentran las siguientes:

PRIMERA. La reforma administrativa forma parte de los cambios sociales y por lo tanto, no se produce en el vacío. Por consiguiente, no es posible desarrollar la reforma de manera independiente al sistema político y económico en el cual se inserta la administración pública, concebida como "un subsistema de la sociedad en general y del sistema político en particular".[60] De donde, los múltiples subsistemas que integran al Estado inciden especialmente en el comportamiento de la administración, a fin de adecuarla a sus objetivos. De tal suerte, que la reforma administrativa se asocia a reformas de tipo político, cultural, social, económico y legal (Cuba, República Dominicana y México).

SEGUNDA. La reforma administrativa está orientada hacia el desarrollo económico y social. No constituye, entonces, un fin en sí mismo. Esta política "...surge del convencimiento de que la reforma administrativa, es decir, el mejoramiento de la administración pública no es un fin en sí mismo, no es un proceso conveniente en sí mismo, sino que está fundamentalmente ligado al proceso de desarrollo económico y social".[61]

TERCERA. La reforma administrativa está estrechamente vinculada con la planificación y la programación económica y

60 Weiss, N. "Towards A. Comprehensive Approach to Government Reorganization". En: *Philippine Jounal of Public Administration.* Manila, January 1967. Vol. XI. No. 1.

61 Brewer-Carías Allan R. "Palabras en el acto de instalación del Consejo de Reforma Administrativa del Ministerio de Hacienda". *Op. cit.*

social y, por consiguiente, la estrategia del cambio tendrá como eje fundamental al sistema de planificación, programación, presupuestación y evaluación; puesto que "la necesaria vinculación de la reforma administrativa al proceso de desarrollo, exige su indispensable relación en la función de planificación".[62]

CUARTA. La reforma administrativa en sí misma constituye un proceso planificado y evaluado. Esto significa que, la reforma "no sólo es un buen propósito, sino fundamentalmente una actividad programada".[63] Puesto que "...si la reforma administrativa tiene por objeto la adaptación de la administración pública a un proceso de desarrollo nacional planificado, ello implica que la misma reforma administrativa tiene que ser una reforma planificada".[64]

En consecuencia, su concepción y desarrollo obedecen a un plan de acción, se ciñe a un procedimiento racional y obedece a una metodología que permite que las diversas acciones que se adelanten, respondan a unos lineamientos de política y a unos objetivos claramente definidos y previamente identificados.[65]

La expresión operativa de la planificación de la reforma administrativa, se da por medio de planes, programas y proyectos como parte integrante de los planes, programas y proyectos de desarrollo. Indicando claramente los propósitos, objetivos y metas, políticas de acción, recursos a utilizarse, determinación de tiempo y los métodos y sistemas para su eficiente aplicación.[66]

62 CLAD. *Op. cit.*

63 López Portillo, José. *Su Pensamiento* No. 5.

64 Brewer-Carías, Allan R. "Palabras pronunciadas en el acto de Instalación del Consejo de Reforma Administrativa de la Oficina Central de Coordinación y Planificación. CORDIPLAN. *Op. cit.*

65 Perú. "Proceso de Reforma de la Administración Pública". En: CLAD. *Op. cit.*

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

En cuanto al horizonte o temporalidad de los planes, éstos pueden tener una dimensión estratégica, tal es el caso del previsto Plan de Reforma Administrativa para la década del ochenta de Bolivia; o de aquellos cuyo alcance coincide con el de la gestión gubernamental: el Plan de Reforma Administrativa de Costa Rica, el Plan General de la Reforma Administrativa Integral de Chile, el Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Público de Panamá, en México, las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal deberán programar sus reformas administrativas sectoriales e institucionales, de acuerdo al Marco Global del Programa de Reforma Administrativa. Coinciden con los planes quinquenales de desarrollo económico y social los planes de reforma administrativa de Cuba, Ecuador y Honduras bajo la denominación en estos dos últimos países de Plan Quinquenal de Reforma Administrativa 1980-1984 y el Plan de Desarrollo Administrativo del Sector Público 1979-1983, respectivamente. A corto plazo se programan las actividades o acciones concretas de reformas anuales: Argentina las incorporó dentro del Plan de Tareas de la Acción de Gobierno para el año 1979, Cuba formula un Cronograma para la Aplicación del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía, México ha elaborado el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1979 y Perú el Plan de Reforma de la Administración Pública para 1979.

En los documentos que contienen a los programas anuales de reforma administrativa se registran, entre otros datos —según las experiencias de Cuba, México y Perú— los siguientes: objetivos de reforma global, sectorial e institucional necesarios para el cumplimiento de los programas y subprogramas de actividad sustantiva o de apoyo de la Administración Pública; líneas de acción fundamental para las tareas de reforma; acciones de mejoramiento administrativo, enlazadas con cada uno de los programas y subprogramas de actividad; resultado esperado y finalidad o impacto de la acción; coordinación con otros órganos y entidades y relación con otras líneas de acción; costo o gasto presupuestal de la acción de reforma; fechas de calendario y cobertura territorial (regiones, estados o provincias).

En la integración del programa anual de reforma administrativa intervienen conjuntamente, en los casos de Argentina, Ecuador y México, las unidades centrales de los sistemas de planeación y de reforma. En Costa Rica y Perú el programa se estructura dentro de sus respectivas oficinas de planificación a nivel global.

Esta actitud de convergencia entre la planificación económica y social y la planificación administrativa a través de sus órganos competentes se estima conlleva a "...una mayor identificación y coordinación con la administración presupuestaria... también se tiene el convencimiento de que es necesario hacer del presupuesto nacional un instrumento válido para traducir en cifras financieras los planes de desarrollo y los planes de reforma administrativa: sin presupuesto nacional, por supuesto, no puede haber, ni desarrollo ni reforma administrativa..."[67]

Asimismo, es de fundamental importancia la evaluación y el control continuo del avance de los programas de reforma administrativa en función de las metas establecidas, para poder adoptar las medidas correctivas pertinentes a las desviaciones observadas[68] (Argentina, Costa Rica y México).

Para ello, deben llevarse a cabo comparaciones periódicas de lo actuado y confrontarlas con el marco de referencia y con el programa originales, para generar y rendir al Presidente de la República los informes de resultados[69] (Costa Rica y México). En este aspecto adquiere especial importancia la construcción y utilización de indicadores administrativos, para lograr la medición de los

67 Brewer-Carías, A.R. "Palabras en el acto de instalación del Consejo de Reforma Administrativa del Ministerio de Hacienda". *Op. cit.*

68 Carrillo Castro, Alejandro. "La Reforma Administrativa en México". En: Leemans, A.F. (Compilador) *Cómo Reformar la Administración Pública.* México. Fondo de Cultura Económica. 1977; Dickson, G.J. y Carbone, R. *Op. cit.;* Costa Rica "Estrategias y Metodologías de la Reforma Administrativa". En: CLAD. *Op. cit.*

69 Carrillo Castro, Alejandro. *Op. cit.;* Costa Rica. *Op. cit.*

resultados obtenidos en forma sintética pero con un alto contenido informático[70] (Argentina).

El análisis crítico y la evaluación del proceso de reforma deben realizarse con la amplia participación de los directamente vinculados a su ejecución, dentro de sus respectivos ámbitos, facilitándose así una labor constante de evaluación y rectificación de resultados en todo nivel[71] (Costa Rica, Chile y México).

Esa tarea de autoevaluación de la reforma podrá complementarse y apoyarse en visitas periódicas de evaluación practicadas por la unidad central de reforma administrativa, la cual deberá relacionarse al efecto con las unidades sectoriales[72] (México).

QUINTA. La reforma administrativa será global en su concepción, pero gradual y selectiva en su implantación. Esta política se sustenta en el principio de la *integralidad o universalidad* de la reforma, involucrando a todas las esferas de la administración dentro de una concepción global que la abarca en su totalidad (Argentina, Chile, República Dominicana, Jamaica, Puerto Rico y Uruguay).

Sin embargo, como "no es posible realizar todo lo deseable o necesario al mismo tiempo, convendrá dar a cada reforma el ritmo y la prioridad que requiera".[73] Este principio de *gradualidad* su-

70 Dickson, G.J. y Carbone, R. *Op. cit.*

71 Costa Rica. *Op. cit.;* Chile "Experiencias en Reforma Administrativa", en CLAD. *Op. cit.;* Carrillo Castro, A. "Experiencias Nacionales en Materia de Reforma Administrativa (1965-1979): México", en: CLAD. *Op. cit.*

72 Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. *Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de reforma administrativa.* México: Secretaría de Programación y Presupuesto. Diario Oficial. Martes 24 de abril de 1979.

73 López Portillo, José. *Discurso de Toma de Protesta como Candidato del PRI a la Presidencia de la República.* México. 1975; López Portillo, José. *Mensaje de Toma de Posesión.* México, 1976.

pone la ejecución por etapas del proceso de reforma, así como la identificación y fijación de áreas y tareas prioritarias (Costa Rica, Chile, República Dominicana y México).

SEXTA. La reforma administrativa estará circunscrita a los ámbitos jurisdiccionales que el marco político-administrativo y legal establezcan. De acuerdo con esta estrategia, aunada al principio de *simultaneidad* es posible realizar paralelamente la reforma en los distintos niveles de Gobierno, en los órganos de los poderes del Estado, así como en las dependencias e instituciones o entidades de la administración pública centralizada y descentralizada.

Sin embargo, en los países con estructura federal, como es el caso de Argentina y México, al Poder Ejecutivo Federal sólo corresponderá la responsabilidad de la reforma administrativa dentro de su propia esfera. Por lo que se refiere a los otros dos poderes de la Federación y a los gobiernos estatales y municipales, son esos poderes y esos gobiernos los que, por sí mismos, habrán de llevar a cabo sus propios programas de reforma, recibiendo cuando así lo soliciten, toda la colaboración y asistencia técnica por parte del Gobierno Federal. Otros países, tales como República Dominicana, Bolivia, Costa Rica y Venezuela, consideran dentro del proceso de mejoramiento administrativo la reforma de los otros órganos de poder y niveles de gobierno, incluyendo a la Junta Central de Elecciones como es el caso de la República Dominicana.

La tarea de reforma administrativa comprenderá, dentro de este mismo orden de ideas, tanto al sector central como al descentralizado, incluyendo a las empresas estatales (Argentina, exceptuando en una primera etapa a sus empresas públicas, Barbados, Guyana y República Dominicana).

Esta estrategia combinada con el principio de "gradualidad", otorga al proceso de desarrollo administrativo, como ámbito inmediato de aplicación el gobierno central y posteriormente se ocupará del sistema descentralizado de gestión, hasta cubrir al gobierno local y a todo el sector público, como es el caso de Honduras.

SEPTIMA. La reforma administrativa, en cuanto a su dimensión temporal, será un acto constante y renovado de modernización y mejoramiento. Conforme a esta directriz, el proceso de reforma debe ser continuo o permanente, a fin de adaptar el medio a los fines cambiantes de la acción del gobierno, en función de las transformaciones de la sociedad. Por consiguiente, constituye una acción que tiene comienzo pero no término, es una constante; es algo que tiene que estar constantemente variando y habrá de conscientizarse acerca de la permanencia de ese proceso (Argentina, Cuba, Honduras y México).

Dentro de esta concepción temporal del cambio administrativo, la estrategia de reforma deberá decidir acerca de "¿cuál es la mejor época para establecer un programa de reforma? ¿se debe esperar una coyuntura favorable? Algunos observadores han notado que los cambios de importancia ocurren, con bastante éxito, durante periodos de emergencia o crisis. Otros han sugerido, que las grandes reformas tienen mayor posibilidad de ser llevadas a cabo, poco tiempo después del advenimiento de un nuevo liderazgo político de alto nivel".[74]

Tal ha sido el caso de la reforma administrativa a fondo emprendida en México, valiéndose de la oportunidad de renovación del Presidente de la República que cada seis años se presenta. La estrategia de reforma estimó que de no aprovecharse esta especial coyuntura para llevar a cabo la transformación profunda de la administración pública, sancionada por una nueva Ley Orgánica, es probable que hubiera sido necesario esperar otro periodo sexenal para volver a intentarlo. La administración de la crisis económica que vivió el país al inicio del nuevo gobierno, hizo también necesario introducir para esa emergencia medidas inmediatas de modernización y mejoramiento administrativos.

74 Grosenick, Leih y Mosher, Frederick C. "Reforma Administrativa: Objetivos, Estrategias, Instrumentos, Técnicas". En: Naciones Unidas. *Seminario Interregional sobre la Reforma Administrativa en Gran Escala de los países en Desarrollo Falmer Brighton*, Reino Unido. 25 de octubre-2 de noviembre de 1972. Documento ESA/PA/Meeting 1/13.

La alternativa de modernización o mejoramiento de la administración pública constituyen posibilidades de orientar el proceso de reforma por la vía incremental o innovadora. En ocasiones se sugiere proceder por la vía evolutiva más que por el camino de la revolución administrativa o transformación profunda de las estructuras y sistemas de las organizaciones públicas. Este último sería el caso de muchos países en desarrollo en donde, de hecho, "lo que se requiere es una 'revolución administrativa' en apoyo de los cambios revolucionarios... en el campo económico y social".[75] La estrategia evolutiva ha sido adoptada por Argentina. Nicaragua ha requerido de un cambio innovativo y de transformación radical de su administración dentro de las tareas de reconstrucción nacional. Jamaica también considera que en algunos campos y en cierta medida, las reformas en la administración pública tendrán que ser radicales si es que ha de cumplirse con las metas y objetivos trazados por el programa a corto plazo. Panamá ha adoptado una estrategia mixta de mejoramiento permanente al igual que de modernización. En este último caso está la problemática administrativa del Canal de Panamá derivada del Tratado Torrijos-Carter.

OCTAVA. La reforma administrativa será participativa y democrática, al mismo tiempo que se sustentará en la voluntad y el apoyo políticos. Así, por una parte, se considera que sólo una acción iniciada desde los más altos niveles de gobierno podrá brindar resultados efectivos en las tareas de reforma. La decisión y el respaldo políticos y de la alta dirección, deberán darse en forma abierta y sostenida (Argentina, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y México).

Por consiguiente, se debe procurar que los proyectos de reforma administrativa sean viables y políticamente. En tal sentido "no debe dejar de tenerse presente que la instrumentación de los proyectos y de las acciones concretas de reforma han de obedecer

75 Naciones Unidas. *La Administración Pública en el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe de la Segunda Reunión de Expertos.* 16-26 de enero de 1971. Nueva York, 1971. Número de venta: S. 71.II.H.3.

siempre a decisiones políticas concretas que habrán de tomar en cuenta la viabilidad y la oportunidad política para llevarlos a cabo".[76] De esta suerte, "la política no es necesariamente incompatible con las reformas administrativas... Así, en la misma proporción en que la reforma se viabiliza por tomar en cuenta los condicionamientos políticos, ella introduce una tasa considerable de racionalidad en el sistema político".[77]

En ocasiones, el proceso de reformas a fondo han tenido serios altibajos y han encontrado tropiezos por los obstáculos políticos. La falta de continuidad en las tareas se ha producido con el advenimiento de un nuevo partido político en el gobierno, o por la ausencia de respaldo del Poder Legislativo, elemento fundamental cuando la instrumentación de los cambios de fondo han requerido el respaldo del Congreso.[78]

De ahí, que la voluntad y el apoyo políticos constituyen un prerrequisito en la estrategia de reforma administrativa. La voluntad política implica la identificación de los representantes del régimen en el poder con las necesidades de reforma, y disposición de los mismos a asumir los costos que implica su concreción. También implica identificación continuada, es decir, que no se agota con el entusiasmo pasajero o el apoyo coyuntural.[79]

Sin embargo, la voluntad política no asegura la prestación de un apoyo político permanente. "El apoyo se manifiesta en la provisión de bienes materiales, medios financieros y recursos tecnológicos, así como en la asignación de recursos humanos, en medida

76 Carrillo Castro, Alejandro. "La Reforma Administrativa en México", en: Leemans, A.F. *Op. cit.*

77 Carvalho, W. *Op. cit.*

78 Antonorsi, Nelly M. de. "Reflexiones sobre la Experiencia de la Reforma Administrativa: Venezuela". En: CLAD. *Op. cit.*

79 Naciones Unidas. *Diagnóstico de la Administración Pública Uruguaya. Informe Técnico.* Nueva York. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1972.

suficiente como para asegurar la ejecución de las actividades previstas en la estrategia de reforma. Implica también la presentación de ligitimidad, información, instrumentos coercitivos y otros recursos intangibles necesarios para superar aquellos obstáculos y resistencias inmunes al simple empleo de recursos tangibles. Supone, por último, un compromiso continuado a través del tiempo, de modo que las diversas fases previstas y en la estrategia de cambio se completen y sucedan efectivamente".[80]

En suma, "una reforma de fondo... requiere de decisiones y apoyos políticos, de capacidad técnica, de recursos suficientes y de tiempo".[81]

Por otra parte, se estima también indispensable para legitimar y garantizar la instrumentación de las reformas, que se cuente con la participación convencida tanto de los usuarios como de los servidores de la administración. A veces las reformas impuestas y ejecutadas "desde arriba" han llevado al fracaso a los planes de reforma; en consecuencia, todos los empleados y funcionarios y de modo especial los titulares de los organismos públicos habrán de participar y responsabilizarse de esas tareas. Este nuevo estilo de estrategia requiere, además, del establecimiento de mecanismos para incorporar a la ciudadanía directamente a los procesos de mejoramiento administrativo, vinculándose a través de instrumentos tales como los comités, consejos y juntas (Costa Rica, Chile, República Dominicana, Ecuador, Guyana, México y Venezuela).

NOVENA. La reforma administrativa evitará los cambios meramente formales y racionalistas, adoptando también enfoques conductuales. En este sentido, deberán superarse los enfoques formalistas y mecanicistas, introduciendo estrategias de intervención en la cultura administrativa y el comportamiento de las organizacio-

80 Naciones Unidas. *Op. cit.*

81 Carrillo Castro, Alejandro. *La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Uno de los Medios para Alcanzar el Modelo de País al que Aspiramos.*

nes públicas y del personal que las integran, tomando en consideración sus actitudes, valores, percepciones e interacciones, entre otros factores de la conducta administrativa (Brasil, Honduras, Guatemala, Venezuela y México).

DECIMA. La reforma administrativa deberá llevarse a cabo en base a criterios técnicos y científicos. Por lo cual, no se apoyará en acciones circunstanciales fundadas en opiniones espontáneas o intuitivas. La base de la programación y ejecución de las transformaciones administrativas deberá ser la investigación científica,[82] puesto que "la modificación de los niveles actuales de la administración pública hacia otros mejores dentro del proceso de desarrollo, debe ser también realizada en forma consciente, coherente y equilibrada. Para acelerar este cambio social se necesita aplicar a la administración pública los mismos principios de análisis científico que se aplican para acelerar el cambio social en otras áreas".[83]

Por tal motivo, "la reforma administrativa de fondo... debe partir de un estudio cuidadoso y lo más completo posible de la realidad existente... Es por eso que se recomienda que toda reforma auténtica sea precedida de un trabajo de investigación con métodos científicos, que dé realmente un diagnóstico de la situación existente".[84] A manera de ejemplo, durante los trabajos que realizó en su tiempo la Comisión de Administración Pública (CAP) de México, se acordó utilizar la siguiente metodología:

82 Dickson, G.J. y Carbone, R. *Op. cit.;* Quevedo V., Daniel, y Taborga Barrera, Luis. "La Administración Pública y sus Proyecciones: Bolivia". En: CLAD. *Op. cit.*

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

84 Martínez Cabañas, Gustavo. "Bases para una Reforma Administrativa". 1966. En: *Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal. (Autores Mexicanos).* México. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. 1976.

"I. Realización de un diagnóstico de la administración pública mexicana.

II. Presentación de modelos o esquemas alternativos tendientes a reformar la administración pública.

III. Proposición de medidas concretas, estructurales y globales, para las reformas administrativas".[85]

En todo caso, "no es la técnica de la reforma administrativa y sí la política de la reforma (estrategia) el factor más relevante". De donde, "...tiene poco sentido el que los técnicos se propongan delinear un modelo ideal de cómo se debe estructurar y funcionar una organización, en lugar de establecer un proceso por el cual las organizaciones pueden efectuar la transición de su estado actual hacia posiciones más deseables, envolviéndose en un proceso de cambio planeado".[86]

85 Comisión de Administración Pública (CAP). Secretaría de la Presidencia. "Acta número 1". 20 de abril de 1965. Citado por: Carrillo Castro, Alejandro. En: *La Reforma Administrativa.* (Antecedentes, estado actual y perspectivas).

86 Carvalho, W. "Aprendiendo con el Error: Algunas reflexiones sobre el esfuerzo de reformas administrativas federales: Brasil". En: CLAD. *Op. cit.*

II. PROPOSITO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Al definir operacionalmente el concepto de la reforma administrativa, que genéricamente recoge los principales elementos de este proceso en los países de la región, se le entendió como un esfuerzo de naturaleza intencional, esto es, deliberado. En tal sentido, la elección clara de los objetivos globales de la reforma administrativa es requisito fundamental para su éxito.[41] Por consiguiente, cuando en América Latina y el Caribe se busca la eficiencia y la eficacia a través de los trabajos de reforma, éstos están dirigidos, dentro de una cadena de medios a fines, a un propósito sustantivo. Tomando un caso, en México se ha resuelto iniciar una reforma administrativa no por un simple capricho orgánico, ni por un prurito racionalista, sino como una de las respuestas fundamentales para aumentar la capacidad de respuesta a las necesidades fundamentales del país. No se trata entonces, de hacer el "ejercicio de la antiburocracia", o de un simple afán de renovación sin sentido

41 Dror, Yehezkel. "Strategies for Administrative Reform". En: *Development and Change. Administrative Reform.* Volume II. 1970-71. No. 2. Institute of Social Studies. The Hague.

que busca el cambio por el cambio.[42]

Un examen de las diversas finalidades perseguidas con la reforma administrativa por los gobiernos del área, conduce a definir su propósito como el de fortalecer a la administración pública y transformarla en un instrumento adecuado, para que responda con eficiencia, eficacia, congruencia y honestidad a las exigencias del desarrollo nacional y al cumplimiento de los programas de Gobierno.

La motivación intencional del cambio administrativo se ha puesto de relieve, en los sectores públicos de la región, cuando éstos buscan con la reforma fortalecer y adecuar a la administración pública en función del desarrollo económico y social según se advierte en los propósitos perseguidos por Panamá, Ecuador, Honduras y El Salvador.

Tal cometido general se complementa cuando países como Argentina, Chile, Ecuador, México, Paraguay y Perú añaden el carácter instrumental del objeto de cambio, cuyo desempeño, en el logro del desarrollo y la ejecución de los planes, debe calificarse en términos de eficacia, eficiencia, congruencia y honestidad.

A manera de ejemplo para modernizar al Ecuador es imperativa una administración pública eficiente, técnica y honesta. Y a fin de erradicar la lentitud, la corrupción y el despilfarro, la administración pública se reformará profundamente. En México se quiere organizar al gobierno para organizar al país mediante "una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas".[43]

42 López Portillo, José. "Reforma Administrativa". En: *Cuadernos de Filosofía.* No. 19. México. Secretaría de Programación y Presupuesto. Dirección General de Documentación y Análisis. Abril de 1979; López Portillo, José. *Su Pensamiento* No. 3, *Su Pensamiento* No. 4, *Discurso de Toma de Posesión.*

43 Roldós Aguilera, Jaime. *Mensaje a la Nación.* Quito, Ecuador. 10 de agosto de 1979;

Del análisis anterior se deriva una distinción en cuanto a la dirección de los propósitos de la reforma administrativa en América Latina, que permite calificarla como un "esfuerzo orientado hacia objetivos múltiples".[44] En efecto, un grupo de éstos se encaminan al interior de la administración[45] y se interesan, principalmente, en su "mejoramiento", en cuanto a la productividad o uso racional de los recursos (eficiencia) y la honradez en la conducta de los funcionarios públicos (honestidad). Otro grupo de propósitos de la reforma tiene que ver con "el papel del sistema administrativo en relación a la sociedad global".[46] Aquí se aplica a la eficacia (grado de cumplimiento o logro de los objetivos) como indicador del efecto último de la administración pública en la sociedad, así como de su capacidad para alcanzar o responder a los objetivos del desarrollo.[47] Dentro de este grupo, la correspondencia oportuna entre fines y medios (congruencia) constituye un propósito fundamental de gobierno.[48]

"En síntesis, la eficiencia se concibe como la capacidad para lograr mayor productividad y la eficacia, como la capacidad de alcanzar los objetivos propuestos. La eficiencia no puede ser un objetivo único en un programa de mejoramiento del sector público, ya que por esta vía puede llegarse, inclusive, a perfeccionar aspectos que lejos de facilitar, obstruyen el proceso administrativo (tal es el caso de algunas leyes y mecanismos de control). La eficacia es

López Portillo, José. *Segundo Informe de Gobierno* (Complementario). México, D.F. 1o. de septiembre de 1978.

44 Dror, Yehezkel. *Op. cit.;* Leemans, Arne F. "Administrative Reform: An Overview". En: *Development and Change. Administrative Reform.* Volume II. 1970-71. No. 2 Institute of Social Studies. The Hague.

45 Dror, Yehezkel. *Op. cit.;* Leemans, A.F. *Op. cit.*

46 *Ibidem.*

47 United Nations. *Development Administration: Current Approaches and Trends in Public Administration for National Development.* New York. United Nations. Departament of Economic and Social Affairs. Sales No. E.76.II.H.1.

48 López Portillo, José. *Intervención del C. Presidente de la República durante la Segunda Reunión de Gabinete sobre Reforma Administrativa.* Palacio Nacional. México, 22 de julio de 1977.

lo deseable, ya que el Sector Público requiere de ella para alcanzar sus objetivos; la combinación de ambos enfoques es lo ideal".[49]

Por consiguiente, aumentar la productividad, la eficiencia de las acciones de la administración pública, constituye una meta importante; pero no es suficiente, por ejemplo, para la reforma administrativa mexicana. Puesto que, "tan importante como aumentar la productividad y la eficiencia es que se cumplan los objetivos propuestos por el sistema político, del cual la administración es sólo su medio ejecutivo".[50]

En el campo de la integración económica, concebida como coadyuvante al desarrollo de cada país de la región, la integración latinoamericana y del Caribe es un objetivo importante, ambicioso y difícil, cuyas repercusiones administrativas adquieren especial importancia dentro de los esfuerzos de reforma, aun cuando a inicios de la década de los años setenta sólo habían sido estudiadas en forma limitada.[51]

Al lado de los primeros sistemas orientados hacia la integración del área, creados alrededor de 1960, tales como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano, han empezado a cobrar impulso en años recientes otros sistemas subregionales: el Acuerdo de Cartagena (más conocido como Grupo Andino), el Mercado Común del Caribe Oriental (ECCM) y la Comunidad del Caribe (CARICOM).

En ese contexto adquiere especial importancia la coordinación entre todos estos sistemas de integración y el fortalecimiento de la

49 Secretaría General de Consejo Nacional de Planificación Económica. PRODASP. *Plan de Desarrollo Administrativo del Sector Público.*

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

51 Unidad de Administración Pública de la CEPAL. "Capacidad Administrativa para el Desarrollo en América Latina: Diagnóstico General y Medidas para Fortalecerla". *Op. cit.*

capacidad administrativa de las instituciones multinacionales, sobre todo los Bancos o corporaciones de fomento y de las corporaciones públicas latinoamericanas. Entre las tareas más urgentes parecen figurar el establecimiento de estructuras y procedimientos más flexibles y eficientes y la formulación de personal técnicamente idóneo y dotado de un punto de vista multinacional.[52]

La preocupación por una óptica multinacional responde a que en muchos casos las frustraciones del proceso de integración se atribuyen al predominio de consideraciones nacionales sobre conveniencias regionales o subregionales. Lo anterior se advertía en los planes de desarrollo durante el decenio de 1960 que estaban basados en un enfoque puramente nacional, ignorando en gran medida los objetivos de la integración.[53]

En la actualidad, algunos planes nacionales y programas de Gobierno ya recogen entre sus objetivos, metas y estrategias, la integración y cooperación regional y subregional. Incluso, se busca coordinar, como sucede en Colombia, los planes y programas nacionales de desarrollo con los de otros países latinoamericanos, con miras a establecer un régimen de planeación conjunta del proceso de integración económica regional o subregional, a través del Departamento Nacional de Planeación.

El Programa de Gobierno de la Junta de Reconstrucción Nacional de Nicaragua considera entre sus Lineamientos básicos, dentro del área económica, que "en el ámbito latinoamericano se fortalecerá la acción del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), y se hará hincapié en el enfoque multilateral, cuando se trate de encontrar soluciones conjuntas a problemas comunes, especialmente aquellos que se planteen frente a los países industrializados. La integración centroamericana y latinoamericana se apoyará en la medida en que no obstaculice el proceso de transformaciones internas o la reactivación de la economía que llevará a

52 *Ibidem.*
53 *Ibidem.*

cabo el Gobierno, y en que impulse los legítimos intereses y aspiraciones de los pueblos".[54]

Otro caso se registra en el Plan Nacional *Bienestar para Todos* (Plan de Desarrollo Económico y Social 1978/82) de El Salvador, que en su capítulo sobre la integración económica centroamericana establece que el Gobierno está consciente de la trascendencia del Mercado Común y del perfeccionamiento del proceso de integración regional, "...porque constituye un instrumento idóneo para impulsar el desarrollo económico y social de los países del Istmo y fortalecer los vínculos de solidaridad. "En tal sentido se prestará atención al perfeccionamiento de la zona de libre comercio; a la adaptación e instrumentación de un nuevo arancel externo común, y a proyectos de alto interés regional, a fin de ampliar el alcance y la profundidad del proceso, asegurando a la vez que la integración se convierta así en instrumento más efectivo del desarrollo".[55]

Por último, la Propuesta de Programa de Gobierno 1976-1982 de México, estableció entre las directrices básicas de su política exterior, fincada sobre las bases de voluntad de integración y del establecimiento de instituciones comunitarias: propiciar un mayor acercamiento entre la ALALC, la Comunidad del Caribe y el Mercado Común Centroamericano, en apoyo a la integración latinoamericana; colaborar con la Asociación representada por el Acuerdo de Cartagena; así como, seguir ayudando al SELA y a la Naviera Multinacional del Caribe (NAMUCAR).[56]

54 Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional. "Lineamientos Básicos del Programa de Gobierno". En: *Gobierno de Reconstrucción Nacional. 1979: Año de la Liberación.* Nicaragua, 18 de junio de 1979.

55 República de El Salvador. *Plan Nacional "Bienestar para todos".* San Salvador. Secretaría de Información de la Presidencia de la República, julio de 1978.

56 Instituto de Estudios Políticos, Económicos, y Sociales (IEPES) del Partido Revolucionario Institucional (PRI). *Propuesta de Programa de Gobierno 1976-1982.* México, octubre de 1976.

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 Antonorsi, Nelly M. de. "Reflexiones sobre la Experiencia de la Reforma Administrativa: Venezuela". En: *Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa. Primer Coloquio.* Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). México, 1979.

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 socioeconómica, 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 (CORDIPLAN) 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 latinoamericana 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 Antonorsi, 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-adecúen 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 societales. 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 Goberno 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.*

INTRODUCCION

La *reforma administrativa* representa la estrategia más generalizada en los países del área, para incrementar la capacidad del sector público en el cumplimiento o logro de los objetivos del desarrollo a través de sus organizaciones.

Los rasgos más sobresalientes que definen el perfil de la reforma administrativa en la región, se describen en seguida en los términos de su naturaleza, propósito, estrategia, objetivos y programas, así como de la organización requerida para instrumentarla. En todo caso, se ejemplifican las modalidades propias de los países de América Latina y del Caribe, atendiendo a la estructura y el entorno socioeconómico, político y cultural en que se desenvuelven, su sistema de valores y su herencia histórica.

PRESENTACION

En el número 51 de la Revista de Administración Pública el INAP publicó el artículo titulado "La reforma administrativa en América Latina" de Gildardo Campero. En este documento se reseña y explica el proceso de reforma administrativa en los países latinoamericanos, sus propósitos y estrategias, así como los programas y organismos que le han hecho realidad. Comprende este trabajo valiosos cuadros comparativos de los organismos responsables de la reforma administrativa e importantes conclusiones relativas a las metas alcanzadas.

Para difundir con mayor amplitud y profusión este artículo, el Instituto Nacional de Administración Pública, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, la Academia Nacional de Derecho Administrativo y Administración Pública, y la Asociación Latinoamericana de Administración Pública han unido esfuerzos para realizar una publicación separada y concertado su edición en el Programa Serie Praxis, a la que corresponde este número que ponemos a la disposición de los Interesados en la materia.

El Instituto Nacional de Administración Pública se com-

place en poner en manos de los estudiosos de la Administración Pública este documento que no es sólo el producto de la disertación académica, sino también de un acucioso y completo proceso de investigación de campo.

INDICE

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN AMERICA LATINA

Presentación 7
Introducción 9

I. Naturaleza de la Reforma Administrativa 11

II. Propósito de la Reforma Administrativa 23

III. Estrategias de la Reforma Administrativa 29

IV. Objetivos de la Reforma Administrativa 43

V. Programas de Reforma Administrativa 47

VI. Organización de la Reforma Administrativa 57

Conclusiones 75

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

PROGRAMA SERIE PRAXIS

Director
Omar Guerrero

Coordinador Ejecutivo
Javier Muñoz Quiroga

Asistente
Francisco José Díaz Casillas

Corrección, Formación y Diseño
Domingo Cabrera V.
Noé Pérez Bello
Virgilio I. Cabrera

Primera edición, 1982
© Instituto Nacional de Administración Pública
ISBN-96-86-080
Av. Country Club núm. 208 Tel. 5491019
México, D.F.
Impreso y hecho en México/*Printed and made in Mexico*

SERIE PRAXIS 54

GILDARDO CAMPERO CARDENAS

la reforma administrativa en américa latina

COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS
DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

ASOCIACION LATINOAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA

ASOCIACION NACIONAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y DE ADMINISTRACION PUBLICA

ediciones

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA
México, 1982