



11

CONSIDERACIONES PARA UNA  
ESTRATEGIA DE REFORMA ADMI  
NISTRATIVA

Trabajo presentado por los  
participantes del Curso de  
Administración para el De-  
sarrollo, 1971

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA INTERAMERICANA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

350

227

11

CONSIDERACIONES PARA UNA  
ESTRATEGIA DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Trabajo presentado por los  
participantes del Curso de  
Administración para el De-  
sarrollo, 1971

Redacción final: Hector Sanin Angel  
Miguel Angel Salazar Rodriguez  
Guido Arnaldo Toledo Rodriguez

Río de Janeiro  
Maio 1972

## PRESENTACION

Sin duda una de las grandes preocupaciones latinoamericanas es el problema de la Reforma Administrativa. Nos parece innecesario destacar la relevancia de ese aspecto específico de la Administración para el Desarrollo. Las directrices, estrategias, tecnologías, problemas y variables de los trabajos de modernización de los sistemas administrativos, en sus diferentes niveles gubernamentales, constituyen un campo de preocupación prácticamente general en todos los países de América Latina. Esta es la razón por la cual la EIAP pasó hace algunos años a orientar el Curso de Administración para el Desarrollo (CADE), al debate específico de los problemas de Reforma Administrativa.

Los participantes del CADE de 1971 procuraron identificar soluciones de los problemas básicos del proceso de modernización administrativa, dentro del contexto de la aplicación de políticas planificadas de desarrollo socio-económico.

Como resultado final, correspondió a los participantes HECTOR SASSIN (Colombia), GUIDO TOLEDO (Ecuador) y MIGUEL ANGEL SALAZAR (México) la redacción del presente documento, como síntesis de los diversos trabajos que, tanto a nivel individual, como de grupo, fueron realizados por todos los integrantes del VII CADE.

Los conceptos aquí emitidos, aunque no son responsabilidad de la Escuela Interamericana de Administración Pública (EIAP), estamos ciertos que servirán al debate, contribuyendo para aclarar algunos de los problemas comunes a todos nuestros países, cuando se confrontan con la implantación de la Reforma Administrativa.

Complace a la EIAP estimular, a través de la publicación y distribución del presente trabajo, el análisis más detenido del tema de la Reforma Administrativa, como uno de los factores decisivos para lograr un desarrollo más acelerado.

Athy Guimarães  
Director

## S U M A R I O

1	- INTRODUCCION .....	7
2	- LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA .....	8
2.1	- <u>Polaridades</u> .....	10
2.2	- <u>Administración pública moderna</u> .....	12
2.3	- <u>Sistema administrativo público</u> .....	15
2.4	- <u>Función reforma administrativa</u> .....	19
3	- EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA .....	21
3.1	- <u>Difícil penetrabilidad de la planificación</u> .....	24
3.2	- <u>Desarrollo funcional e institucional inadecuado</u> .....	25
3.3	- <u>Imposición de acciones</u> .....	28
3.4	- <u>Desarticulación</u> .....	29
3.5	- <u>El legalismo</u> .....	30
3.6	- <u>Transplante tecnológico</u> .....	32
3.7	- <u>El Estado empleador</u> .....	35
4	- DESARROLLO ESTRATEGICO .....	37
4.1	- <u>La reforma administrativa, su estrategia y tácticas</u> .....	37
4.2	- <u>El conocimiento funcional</u> .....	46
4.3	- <u>Análisis matricial</u> .....	47
4.4	- <u>Guías generales para la organización y desarrollo de un sistema de apoyo</u> .....	60
4.5	- <u>Sistema integral de información administrativa pública...</u>	63
4.6	- <u>El proceso decisorio en la administración pública.....</u>	64
5	- IMPLANTACION DE LA FUNCION REFORMA ADMINISTRATIVA .....	66



## ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO

### 1 - INTRODUCCION

Hoy parece haberse aceptado que el factor Administración Pública puede ser un instrumento eficaz en la superación de los problemas del subdesarrollo socio-global o, en sentido opuesto, un limitante a ese mismo proceso.

En muchos de nuestros países, la Administración Pública, por razones que examinaremos en este texto, ha funcionado más como un factor de restricción que como impulsor del desarrollo.

Esa situación enfocamos de manera que las contradicciones y polaridades entre la existencia de una dicotomía que llamaremos, en términos didácticos, de Administración Tradicional y de Administración Para el Desarrollo sean esclarecidas y poder llegar, a través de esa confrontación, a caminos más eficaces para la Administración Pública en los países volcados hacia la superación del subdesarrollo.

## 2 - LA ADMINISTRACION PUBLICA

Por administración pública tradicional podemos entender la que se estructuró y desarrolló en el seno del liberalismo económico, y que tenía, por tanto, funciones concernientes a su papel histórico. En la época en que el liberalismo económico tomaba auge, se consideraba desde el punto de vista gubernamental, que "de acuerdo con el sistema de libertad natural, el soberano (léase el Estado) tiene sólo tres deberes a cumplir; tres deberes de gran importancia, en verdad, pero claros e inteligibles al sentido común: primero, el deber de proteger a la sociedad de la violencia y de la invasión por otras sociedades independientes; segundo, el deber de proteger, en la medida de lo posible, a cada miembro de la sociedad, de la injusticia y de la opresión de cualquier otro miembro, o el deber de establecer una adecuada administración de justicia; en tercer lugar, el deber de erigir y mantener ciertas obras públicas y ciertas instituciones públicas que nunca serán de interés de cualquier individuo o de un pequeño número de individuos erigir y mantener; porque el lucro jamás reembolsaría los gastos para cualquier individuo o número de individuos, y más bien podrá frecuentemente proporcionar más que el reembolso a una sociedad mayor"<sup>1/</sup>.

Estas palabras, a nuestro juicio, definen el campo de acción del Estado clásico, que venía ejerciendo sus funciones bajo el triple postulado tan conocido de "Paz, Justicia y Libertad".

Esta concepción del Estado, sin embargo, va sufriendo modificaciones debido a transformaciones históricas. Con el apareamiento, a partir de 1914, de las economías de guerra, en que las naciones europeas de 1914 a 1918 y más intensamente de 1939 a 1945, tuvieron que prepararse para el es-

---

(1) SMITH, Adam. The nature and causes of the wealth of nation. In: THE WORKS of Adam. Smith. London, Cadell, 1911. v. 4, p. 42

fuerzo bélico, el que exigió la movilización de todas sus actividades para ese objetivo, comienza a alterarse profundamente la concepción del papel del Estado en el dominio económico.

La realidad nacida de las "economías de guerra" no agota nuestro examen. Otros factores tanto o más importantes deberán ser destacados. "Se tenía el ejemplo de la Unión Soviética, con la socialización de los medios de producción y, más tarde, la tentativa liberalizante de la NEP (Nueva Política Económica), la adopción de los planes quinquenales, y la introducción de la técnica del planeamiento en la actividad gubernamental, que posteriormente, encontraría plena acogida en el mundo occidental"<sup>2/</sup>. Y, con la depresión del 29 que se irradió por el mundo entero, surge la formulación económica de Keynes, que estampó "en principios teóricos la filosofía moderna de la intervención estatal en la actividad económica, con el fin de suplementar las fuerzas económicas que, como suponían los clásicos, tendían automáticamente a restablecer el equilibrio, en una posición correspondiente a la ocupación plena"<sup>3/</sup>.

La crisis mundial causó impacto en los países de América Latina y durante esta década se produjeron transformaciones socioeconómicas y políticas que a su vez ocasionaron cambios significativos en nuestros gobiernos. Estos percibieron la necesidad de responder en forma diferente a las sociedades en transición, bien porque los cambios llevados a cabo, incidieron directamente en la conformación interna de los mismos, bien porque se presentaron asimetrías protuberantes en la relación Estado-Sociedad, que exigían otras direcciones a los gobiernos, con el objeto de recuperar un equilibrio social que se perdía, e imprimirles una participación diferente, más presente, más actuante, para hacerlos corresponsables de las transformaciones sociales y, aún más, inductores de un "cambio social controlado".

- (2) VENANCIO FILHO, Alberto. A intervenção do Estado no domínio econômico; o direito público econômico no Brasil. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968. p. 9-10. (Biblioteca de Administração Pública, 14)
- (3) NOGUEIRA, Denio. A intervenção do Estado no domínio econômico. Revista do Conselho Nacional de Economia, R.de Janeiro, 2(14/15):42-6, jun/jul. 1953.

Es aquí cuando se advierte la imperiosa necesidad de intervención del Estado en el dominio económico, y para tal efecto se comienza, en forma casi simultánea en América Latina, a adoptar las técnicas de planificación económica ya iniciadas por los países desarrollados. "Los cambios profundos en la vida social y política de los países, conllevan alteraciones acentuadas en las relaciones sociales, lo que exigirá que paulatinamente, sin ninguna posición doctrinaria preestablecida, el Estado va, cada vez más, abarcando mayor número de atribuciones, interviniendo mas asiduamente en la vida económica y social, para componer los conflictos de intereses de grupos y de individuos".<sup>4/</sup>

Surgen, así, cuatro polaridades fundamentales entre la administración pública moderna o para el desarrollo y la tradicional, de acuerdo con el texto del trabajo del Prof. Melo e Sousa.<sup>5/</sup>

## 2.1 - Polaridades

### ADMINISTRACION TRADICIONAL

### ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO

- |  |                                    |
|--|------------------------------------|
| a) Ethos patrimonialista .....                             | Ethos burocrático-racional         |
| b) Fin en sí misma .....                                   | Un medio                           |
| c) Busca el equilibrio, la manutención del statu-quo ..... | Busca el cambio social controlado  |
| d) Mayor ligazón al sistema político..                     | Mayor ligazón al sistema económico |

- a) - Entiéndese por "ethos patrimonialista", el modelado por valores de rasgos feudales persistentes, que orientan un comportamiento basado en relaciones de dependencia y lealtad.

(4) VENANCIO FILHO, Alberto, op. cit., p. 9.10.

(5) SOUSA, Nelson de Melo e. Administração para o desenvolvimento; notas preliminares. Rio de Janeiro, FGV/EIAP, 1969. (Curso de Administração para o Desenvolvimento).

Hay una tendencia a la subsistencia en el servicio, al vegetativismo. El proceso de vinculación se lleva a cabo a través de un acendrado paternalismo o "padrinazgo", y las actividades se ejecutan en base al cumplimiento rígido de las órdenes que fluyen de arriba hacia abajo.

El "ethos burocrático-racional", en contraposición al anterior, obedece, en el sentido weberiano, a valores y comportamientos vaciados en la búsqueda de una racionalidad intrainstitucional, donde las relaciones están más ligadas a las actividades y funciones que a las personas en sí. Los papeles se desempeñan de acuerdo a normas burocráticas establecidas, y se tiende a la profesionalización del servicio, para lo cual el proceso de incorporación se base en capacidades y conocimientos, más que en relaciones patrimonialistas.

- b) - Mientras la administración tradicional es una especie de fin en sí misma, que se desenvuelve fundamentalmente bajo metas autodefinidas, la "administración para el desarrollo" está, nítidamente, subordinada a los fines de política económica, caracterizándose por ser un instrumento sin metas propias pero, al contrario, al servicio de los fines trazados por el Estado para la consecución de objetivos de desarrollo propuestos de modo explícito".<sup>6/</sup>
- c) - La administración tradicional, como instrumento, tiene mayor relación con el sistema político. "El llamado clientelismo y el nepotismo, son formas-símbolo de innegable relacionamiento entre administración y sistema político en el cuadro histórico-social del subdesarrollo. La administración para

---

(6) SOUSA, Nelson de Melo e. op. cit.



el desarrollo, al contrario, se relaciona con el sistema económico. La eficiencia del desempeño y los patrones impersonales subordinan esa administración a los fines trazados por la política económica.

- d) - "La administración tradicional apunta al equilibrio, al orden público y al control social. Es conservadora en sus acciones y su preocupación es la manutención del "status-quo"; la administración para el desarrollo tiene su actuación marcada por la ética reformista y apunta hacia el cambio social controlado y artificialmente propugnado".<sup>7/</sup>

## 2.2 - Administración pública moderna

Los estudiosos de la materia pasaron a llamar a la Administración pública moderna, definida en los términos anteriores, en contraposición a la tradicional, de "ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO". Sin embargo, antes de seguir adelante, creemos pertinente hacer un llamado acerca del cuidado que se debe tener en el uso e interpretación de términos que tienen un significado específico para determinada situación y que por ello, al no posser carácter o sentido universal, se puede crear o acentuar un clima de confusión ideológica en el momento que a esas palabras se les pretenda dar un sentido general. Tal es el caso cuando nos referimos al "Estado promotor del Desarrollo" o a la "Administración para el desarrollo". Subsisten hoy diversas conceptualizaciones, algunas de ellas de contenido y dirección radicalmente opuestas, sobre el término DESARROLLO. El análisis de la conformación de la estructura de poder, la visualización de los protagonistas sociales, que muchas veces se mueven subrepticamente, el estudio de las circunstancias históricas que han llevado a la toma del mando gubernamental, todos ellos, vistos en conjunto, nos pueden dar una idea de la interpretación y aún del sentido que en un momento determinado se pretenda al desarrollo. Pero esa orientación y su consecuente acción gubernamental, pueden estar en profunda

(7) SOUSA, Nelson de Melo e. op. cit., p. 4.

contradicción con las necesidades y pretensiones de amplios grupos sociales que, por razones de alienación, de restringidas posibilidades de participación, o de falta de dinamismo, cohesión y fuerza política, estén marginados del proceso que define, da contenido y establece, promueve y desencadena líneas de acción para el desarrollo. Para algunos el desarrollo implica cambios sustantivos socioeconómicos mediante el cuestionamiento de la misma estructura de poder y de las relaciones de producción. Es decir, que, de acuerdo al enfoque dado por estos grupos, para que el desarrollo se pueda dar, es preciso llevar a cabo, previamente, cambios fundamentales en la estructura de poder. Si miramos más de cerca la problemática socio-política, especialmente la de los países de América Latina, y captamos la profunda vinculación entre estado y estructura de poder, donde los gobiernos, - en la necesidad de sostenerse, de luchar por su propia estabilidad o, en algunos casos para buscar su perpetuación - tienen que entender el mandato y las pretensiones de la estructura de poder y actuar sustancialmente conforme a éste. No se pueden apartar drásticamente de la base que les da sustentación. Es más, en muchos de los casos no existe esa sustentación y los gobiernos, como punto de partida, en procura de su consolidación, se ven en la obligación de hacer serias concesiones para agradar a las élites del poder y conseguir así su apoyo.

Así las cosas, visto el problema desde este ángulo, el Estado no está en capacidad de dar contestación a quienes propugnan por esa direccionalidad del desarrollo. No sería el más llamado a promover o gestar este tipo de desarrollo. Ello rebasaría las acciones contenidas en su propia razón de ser. Una vista somera sobre el panorama histórico latinoamericano, pone de manifiesto el desenlace fatal para los gobiernos que han querido salirse de su esfera entrando en pugna y contradicción con las instituciones que los sostienen.

De lo dicho hasta el momento, sacamos en claro dos premisas:

- a) - que no es sólo el Estado quien posee el atributo de definir y, por ende, precisar el concepto de desarrollo;

- b) - que hay conceptos de desarrollo testados y validados históricamente, cuyo logro es incompatible con la misma acción gubernamental.

Basados en lo que hasta aquí viene dicho, y para evitar estancarnos en la controversia que se presenta al vincular Administración Pública y Proceso de Desarrollo, creemos conveniente hacer un llamado para que las expresiones "Estado promotor del desarrollo" y "Administración para el desarrollo", sean entendidas como denominaciones específicas que se refieren al Estado Moderno que viene asumiendo en los últimos años un papel más presente en la realidad socioeconómica que lo determina, a través de nuevas o diferentes funciones respecto a la administración pública tradicional. Que sean comprendidas pues en el sentido y dentro del ámbito con que se incorporaron en un principio a la terminología político-administrativa. En suma, las que le dan significado semántico a la administración pública moderna que exhibe un comportamiento burocrático distinto, que ya no es un fin en sí misma, y que adquiere una nueva dimensión al colocarse como instrumento orientado a la sociedad para darle respuesta (condicionada, claro está, por el sistema socioeconómico vigente) de acuerdo a como las necesidades de la sociedad son interpretadas por el sistema político gubernamental, para participar, así en el cambio social controlado.

Por lo anterior debe quedar claro, finalmente que cuando en este trabajo se utilicen palabras como "Desarrollo", "Desarrollo económico", "Impacto social", "Cambio social" y afines, ellas se refieren a la definición y sentido dado por el Sistema Político Gubernamental.

La administración pública actúa con el fin de producir ciertos impactos deseados en el contexto social en que está inmersa. Si adoptamos una visión sistémica vemos que la acción del Estado - tendiente a generar esa impactación aspirada - obedece a un proceso más o menos complejo, en el que juegan ciertos elementos determinantes.



### 2.3 - Sistema Administrativo Público

Hagamos un pequeño paréntesis para introducir en forma breve el concepto de Sistema. Se puede considerar a un sistema "como un conjunto de partes interdependientes e interactuantes, cuyas relaciones entre sí o entre sus atributos determinan un todo unitario, que realiza un determinado efecto, función u objetivo"<sup>8/</sup> o de una forma más simplificada, se lo puede definir "como un conjunto de unidades entre las cuales existen relaciones"<sup>9/</sup>

Los estudiosos consideran, que cada sistema es parte integrante de otro sistema mayor y que a su vez, en todo sistema existen subsistemas menores. O sea, que para el estudio de sistemas, se puede ampliar uno determinado o simplificarlo a una versión más pequeña, con el propósito de ampliar o reducir el enfoque de estudio hacia el mismo.

Además, por estar formado por un conjunto de partes interactuantes e interdependientes, todo factor condicionante que influye en una de sus partes, repercute o produce ajustamientos a lo largo de todo el sistema.

Y al hablar de "sistemas", corresponde analizar sus elementos componentes.

El modelo de un sistema consta de cinco elementos fundamentales, sin los cuales no podría funcionar. Ellos son:

- a) - Las ENTRADAS, o INSUMOS, o sea, el conjunto de itens que alimentan el sistema.

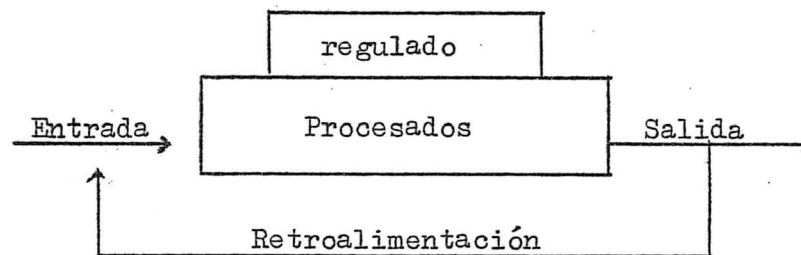
---

(8) MARTINEZ SILVA, Mario. La administración pública y los sistemas de información. In: \_\_\_\_\_. Administración pública y desarrollo. México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1970. (Estudios, 14)

(9) BERTALANFFY, Ludwig van, ed. General system; yearbook of the Society for the Advancement of General Systems theory. Ann Arbor, Mich., Univ. of Michigan, Mental Health Research Institute, 1956.

- b) - Las SALIDAS o PRODUCTOS, es decir, todo lo que el sistema entrega, el efecto resultante de la actividad del sistema.
- c) - El PROCESADOR, que consiste en el mecanismo que transforma los insumos en determinados productos.
- d) - EL REGULADOR, constituido por el conjunto de normas o principios bajo las cuales el proceso se desarrolla; y finalmente,
- e) - La RETROALIMENTACION, que se refiere al proceso por el cual desde las salidas, se efectúa un flujo hacia las entradas, con el objeto de corregir posibles desajustes entre los efectos logrados y los resultados esperados.

CUADRO Nº 1



Si se aplican estos elementos teóricos a la administración pública, se notará que ella se comporta como un sistema. Capta los insumos que la sociedad le proporciona, los procesa, regulada por la normatividad legal e institucional correspondiente, los revierte a la sociedad en forma de productos y/o servicios, los que a su vez tendrán ingerencia de nuevo en los insumos bien por su acción directa, bien porque a través de un proceso de control, que muestre discrepancias entre los resultados realmente conseguidos y los anhelados, o que indique la ocurrencia de variaciones en la sociedad, el

Sistema Administrativo Público perciba la necesidad de reorientar su acción para dar entrega a los productos y servicios exigidos por la variante realidad social. (Cuadro nº 2) Los insumos y productos, sin embargo, están dotados de una mezcla de elementos tangibles e intangibles que no son susceptibles de una medición empírica única. El grado y calidad de relación que el Sistema Administrativo Público tenga con los factores externos que la determinan o que lo influyen, las mismas circunstancias históricas que lo han conformado, la manera como se ejecuta la comunicación Estado-Sociedad, etc., hacen que el Sistema Administrativo Público le dé una interpretación especial a las necesidades del contexto social, a los resultados de su acción y a la forma como su repercusión es captada y contestada socialmente.

Es un problema valorativo antes que todo. Conforme a la percepción que se tenga de los requerimientos y necesidades, se adopta una línea de acción. La administración pública sensibiliza el medio externo y consecuentemente se comporta(10).

Dentro de su desenvolvimiento sistemático, con el propósito de obtener ciertos resultados sobre el marco nacional, de acuerdo a las situaciones de valor establecidas, el Sistema Administrativo Público se fija las políticas, directrices y planes que debe poner en ejecución, así como los objetivos a lograr.

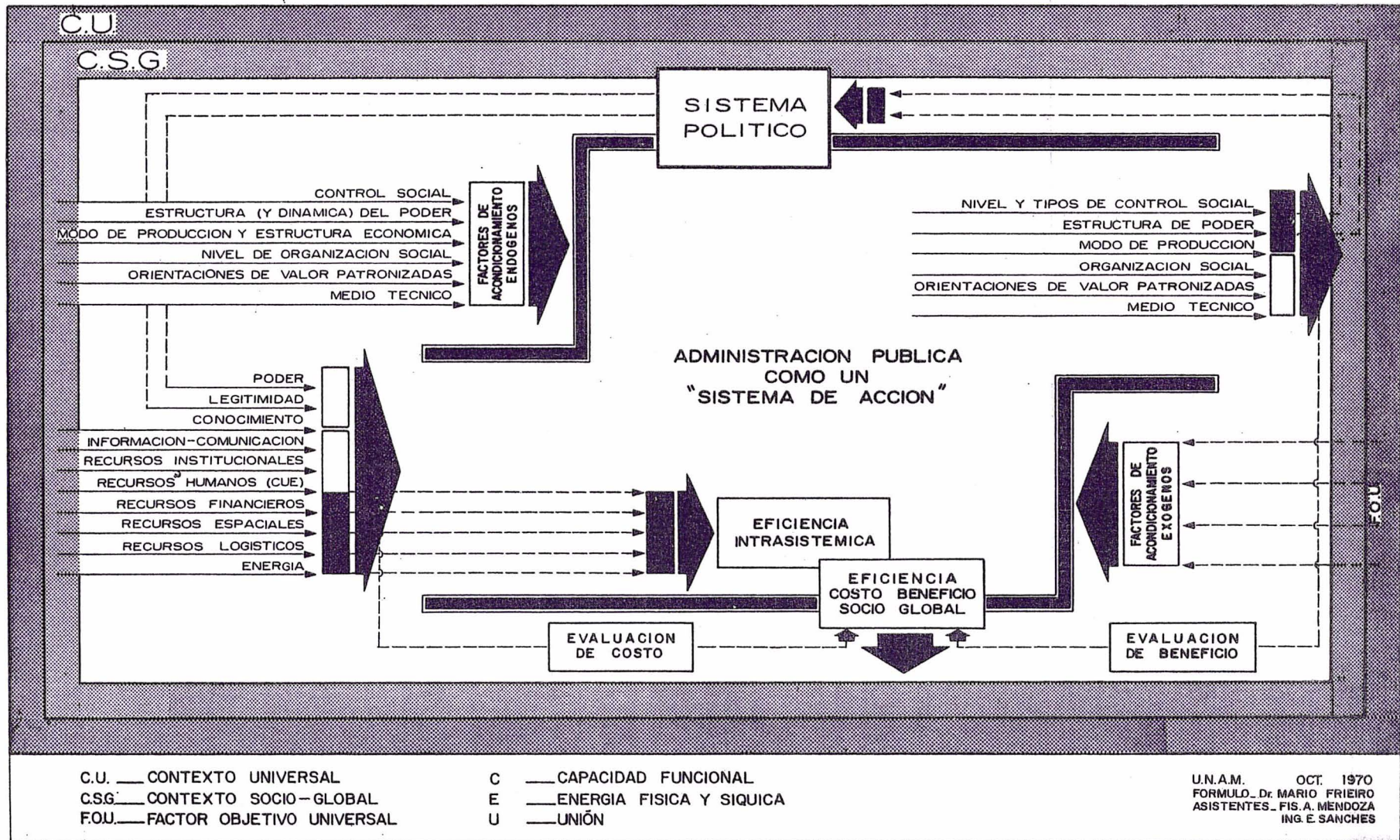
Para efectos analíticos y con el propósito de precisar el ámbito de este trabajo, haremos una dicotomía en el campo de acción gubernamental respecto a sus objetivos y a sus resultados:

---

(10) NASCIMENTO, Kleber. Reflexiones sobre la estrategia de la reforma administrativa; la experiencia federal brasileña. In: REUNION DE EXPERTOS SOBRE CAPACIDAD ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO, Santiago de Chile, 16-21 nov. 1970. Rio de Janeiro, FGV/ETAP, 1971. p.17 (Curso de Administração para o Desenvolvimento).



# ADMINISTRACION PUBLICA, COMO UN SISTEMA DE ACCION



Fijados los objetivos, la primera preocupación es la de que ellos sean cumplidos. Aquí tenemos un primer ámbito de la función pública.

El segundo ámbito aparece cuando los objetivos logrados se miden como resultados, es decir, en el momento en que el Sistema Administrativo Público ejecuta un proceso de control socio-global para mensurar la repercusión ocasionada en el contexto social a través de las metas conseguidas.

#### 2.4 - Función reforma administrativa

Con una ojeada esquemática simple, encontramos en la actividad gubernamental tres etapas básicas:

- a) - Determinación de políticas, directrices y objetivos generales de acción;
- b) - Ejecución y acción en relación a las determinaciones de la etapa anterior; y
- c) - Medición de eficacia para realizar las correcciones pertinentes.

Sin perder de vista el funcionamiento sistemático, se puede ver que el recorrido de la primera a la tercera etapa cubre de la manera más amplia el ámbito completo del Sistema Administrativo Público. El flujo de 1 a 3 se identifica con la acción finalística del sistema, que logra ser eficaz en la medida en que sus resultados repercutan positivamente sobre el medio. Es el mismo sistema, como un todo, quien mide el grado de eficacia alcanzado, con el objeto de realizar los ajustes o variaciones necesarias a través de reformulaciones en las políticas y planes nacionales.

De otro lado, la parte intermedia del recorrido de 1 a 3, la que se refiere a la puesta en marcha del aparato administrativo, a la ejecución de las acciones gubernamentales preestablecidas, tiende a identificarse con el primer ámbito mencionado.

Con lo anterior se quiere decir que el primer ámbito está contenido en el segundo y que la atención que se le preste al primero es determinante fundamental para la eficacia del segundo, o sea, el ámbito global.

Es aquí donde aparece la Función Reforma Administrativa. Mientras el Sistema Administrativo Público, entendido como un todo, se responsabiliza del ámbito, más amplio, la Función Reforma Administrativa atiende todo lo relativo a las condiciones necesarias para que el SAP cumpla su cometido. Se trata de dotarlo de los mecanismos dinámicos que le permitan actuar sobre la sociedad en el sentido deseado.

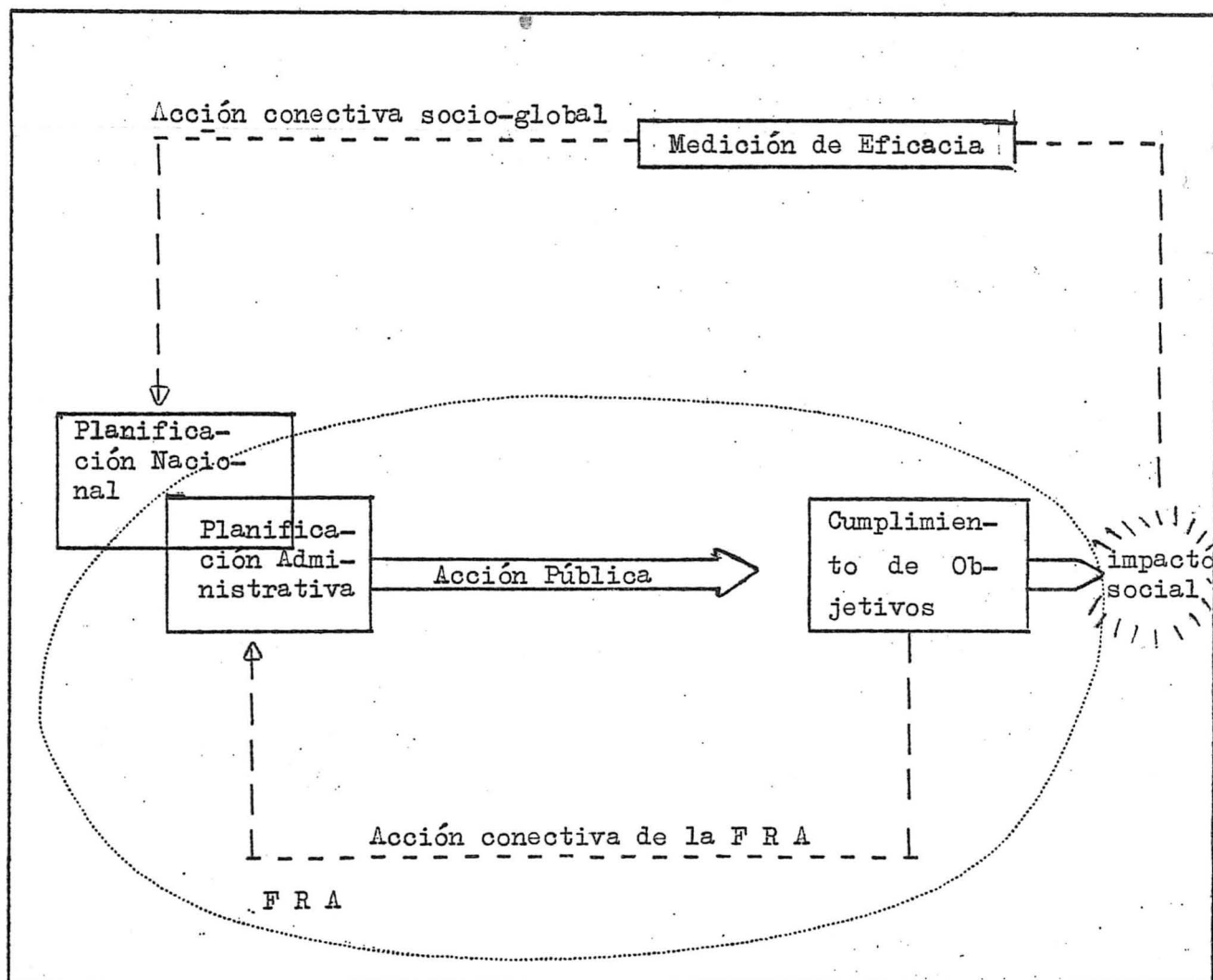
Dos son las razones principales por las cuales introducimos la denominación FUNCION REFORMA ADMINISTRATIVA, en primer lugar, para que ésta no sea entendida como un simple suceso, como un conjunto de medidas tomadas o de variaciones legales - institucionales realizadas en un momento cualquiera. En segundo lugar, si se toma en cuenta que el primer ámbito corresponde a una fase administrativa que se desarrolla en función del último ámbito, es fácil comprender que la Reforma Administrativa, encargada de atenderlo, se aplicará en función del SAP, (cuadro 3) responsable, como ya dijimos, del ámbito finalístico más importante. Así, por FUNCION REFORMA ADMINISTRATIVA entenderemos "el proceso permanente de transformación de sistemas, estructuras, relaciones, procedimientos y actitudes del Sistema Administrativo Público, para dinamizarlo en la consecución de los objetivos establecidos en las políticas, directrices, planes y metas de gobierno". (variación de la Definición de W. Jiménez Castro)

Si bien se puede observar alguna o algunas dificultades en el establecimiento de los límites que separan los dos ámbitos, debe quedar bien claro que en este trabajo no abordaremos los problemas referidos a las direcciones sociales e ideológicas de la acción gubernamental. Nuestra preocupación la estribaremos sustancialmente en el hecho de que nuestras administraciones públicas no han conseguido un aceptable nivel de eficacia frente



a las pretenciones plasmadas en los planes de gobierno, para lo cual abordaremos el problema unicamente desde el ámbito que cubre la F R A.

C U A D R O N. 3



### 3 - EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Al estudiar los varios intentos de Reforma Administrativa en América Latina con el fin de establecer las condiciones en que estos se han desarrollado o desarrollan, se nos presenta la necesidad de analizar las acciones, formulaciones y reformulaciones que se han originado en los procesos administrati

vo-públicos, considerando cuantitativa y cualitativamente los resultados esperados en servicios y productos que en forma eficiente o eficaz(\*), se generan o salen de los Sistemas Administrativos Públicos hacia la sociedad. Al mismo tiempo será necesario tener en cuenta una serie de conceptos que surgen de la observación del mecanismo administrativo público, en el cual y para el cual se da el proceso de reforma administrativa, considerado este como parte de un complejo sistema. Así por ejemplo necesitamos tener presente que; "el vínculo esencial entre los planes (nacionales) y la administración pública debe considerar sus posibilidades de acción y decidirse por las más adecuadas. Ello podría dar origen a reformas administrativas que estarían encuadradas en el sistema de prioridades establecido por la planificación"<sup>11/</sup>. También necesitamos considerar que "la Administración Pública tiene su comienzo mismo en un acto político: la decisión del gobierno de asumir determinadas funciones. La organización necesaria para realizarlas dependerá de factores políticos: ..."<sup>12/</sup>. Necesitamos también incluir en esas consideraciones al elemento humano, porque "la organización está montada no en torno de unos edificios, una instalación material y una maquinaria-aún cuando todo ello haya de tener su efecto en la estructura final- sino en torno a un número relativamente grande de seres humanos dedicados a trabajar juntos"<sup>13/</sup>, para lo cual es necesario que consideremos al elemento humano, en su comportamiento grupal mismo y en su capacidad para contribuir a la obtención de los objetivos del Estado.

---

(\*) El término eficiencia está más relacionado con "racionalidad" o productividad intrainstitucional, en tanto que la eficacia se refiere a la validez y trascendencia de los resultados. En este sentido se emplean en el presente trabajo.

(11) NACIONES UNIDAS. Comisión Económica para América Latina. Capacidad administrativa para el desarrollo en América Latina; diagnóstico general y medidas para fortalecerla. Rio de Janeiro, FGV/EIAP, 1971. (Curso de Administração para o Desenvolvimento)

(12) NACIONES UNIDAS. Manual de administración pública; conceptos y prácticas modernas especialmente en relación con los países en desarrollo. New York, 1962. p. 18.

(13) NACIONES UNIDAS, op. cit., p. 19.



En ese orden, podemos referir una serie de conceptos que deben ser tenidos en cuenta, y que justamente la experiencia nuestra que, al ser omitidos determinan una serie de problemas y generan una serie de incongruencias y obstáculos para el funcionamiento del sistema administrativo público e consecuentemente, cuando intentamos aplicar planes para acciones de reforma administrativa.

Los conceptos que referimos relacionan la presencia de sinnumero de elementos que determinan, condicionan o está sujetos al accionar del sistema administrativo público. Todo ello bajo la condición de causalidad que se genera e impacta en cada uno de los elementos componentes del contexto social global; condición de causalidad, que nos lleva a resaltar el hecho de que prescindir de uno u otro concepto, uno u otro elemento, puede determinar una variedad de efectos contrarios, de circunstancias retardatarias a los afanes del desarrollo, medidos desde el punto de vista del aporte que el sistema administrativo público debe entregar para esa finalidad.

Los problemas que confronta el sistema administrativo público, muchas veces identificados y otras no, en muchas ocasiones altamente influyentes en determinado contexto y casi imperceptibles en otros, son los que le individualizan, los que lo muestran con sus fallas u obstáculos tradicionales o actuales de los intentos de reforma administrativa.

Por lo anterior, procedemos luego a presentar en una forma breve algunos de los problemas de la administración pública, entendido que se omiten muchos de ellos, a pesar de su especial importancia y trascendencia, concretando por razones metodológicas la explicación solamente a aquellos que influyeron en el planteamiento y formulación de las estrategias que aparecen en el presente documento.

Al intentar ese breve examen de problemas, los presentamos en un orden que no implica en modo alguno concepto prioritario y que siendo conscientes que unos y otros tienen mayor o menos significación en cada contexto, en

el grado en que se manifiestan las acciones, o decisiones emanadas de los problemas y condiciones específicas y de las fuentes de resistencia al proceso de cambio, manifestaciones que a manera de contrarreforma se engendran y derivan de las propias acciones de reforma administrativa y que las podemos identificar en los siguientes grandes acápites:

### 3.1 - Difícil penetrabilidad de la planificación

Creemos que la planificación constituye una función neurálgica para el sistema administrativo público, por lo cual precisaría mantener ciertas condiciones, provocar ciertos comportamientos que faciliten su acción. Pero ello no ha ocurrido en la mayoría de los casos porque se han encontrado circunstancias desfavorables a ese empeño. Entre otras cosas tenemos que la opinión pública en general y lo que es más grave, el propio personal que labora al servicio del sistema administrativo público, en su mayoría no ha logrado recibir o captar una visión cierta de lo que en realidad constituye la planificación, concebida esta como un subsistema del sistema administrativo público logrando apenas distinguirla como un mero organismo o función incrustada sólo por ciertas relaciones dentro de la administración pública. Con esto queremos decir que la planificación, no solo como función vital del sistema, sino, como organismo - en los países donde existe - no ha recibido el ambiente de infiltración conveniente. Se ha tratado de enclavarla como organismo nuevo, sin preocuparse de crear en el resto de la administración el clima favorable que le dé apoyo y que la complemente. Son frecuentes las "batallas perdidas", por los grupos planificadores, frente a oficinas gubernamentales que a duras penas aceptaron su participación en términos nominales. En la mayoría de los países de América Latina los organismos planificadores están formados por profesionales de mentalidad joven, no viciados aún por el comportamiento burocrático tradicional<sup>14/</sup>, lo cual ocasiona serias resistencias, muchas veces persis-

(14) WARD, Lee. Problemas de coordinación entre las áreas de planificación y presupuesto. Rio de Janeiro, FGV/ETAP, 1971. (Curso de Administração para o Desenvolvimento).

tentes, especialmente por parte de las dependencias ministeriales, reductos clásicos de burocratas vegetativos y blancos tradicionales del "Estado Empleador". Esta forma de entender a la planificación ha conducido a serios problemas en cuanto a la capacidad de absorción por parte del sistema administrativo público, del sistema integral de planificación. Esa concepción y en algunos casos la falta de resultados ostensibles e inmediatos cuando por otra parte se llegó a pensar que la planificación constituía la solución a todos los problemas estatales han contribuido para formar una imagen deformada de la planificación y han incidido de una manera muy determinante para entorpecer la acción de penetración, de infiltración, internalización y aceptación del sistema de planificación, concebido en la intención de impactar con una nueva dinámica, con un nuevo sentido, el que precisan las exigencias originadas en el nuevo papel del Estado Moderno.

### 3.2 - Desarrollo funcional e institucional inadecuado

En el ambiente latinoamericano podemos observar que el crecimiento de los sistemas administrativos públicos, en casos que no son pocos, casi se ha ido generando en forma espontánea para montar estructuras burocráticas que permitan atender la "clientela informe" engendrada en los reductos patrimonialistas del sistema. Para atender en muchos casos al criterio de algún funcionario o político fuerte, a los requerimientos de grupos de presión, o, a las pretensiones de los partidos políticos que llegan al poder, que a la necesidad de prestación de servicios o de generar bienes, como su funcionamiento en visión del desarrollo y de cambio social controlado lo demanda. El desarrollo o crecimiento de las instituciones cuando damos una visión de macroestructura del sistema, notamos que obedece frecuentemente a la capacidad de influencia e liderazgo temporal de determinados funcionarios del gobierno dentro de cada contexto, sin satisfacer en modo alguno una determinación de actividades prioritarias o básicas, sino, como se dejó indicado a una condición de mayor posibilidad o influencia decisoria de modo general e infortunadamente, no conlleva el mejor criterio. Este hecho que no relaciona la necesidad de atender ins

tituciones y funciones básicas para el mejoramiento y crecimiento ordenado y adecuado del sistema administrativo público, han determinado como resultado, una serie de instituciones débiles, incapaces de tomar decisiones y de desarrollar cierto tipo de funciones, cuando esa debería ser su característica primordial. Se han formado organismos altamente burocráticos en función de atender los requerimientos que genera el Estado cuando actúa en función o condición de "Estado empleador". Podemos identificar lo anterior en cuanto a la aparición y permanencia de Instituciones; el mismo panorama se aprecia en el nivel funcional, en donde vemos que existen una serie de funciones y actividades inconexas y otras que se ejecutan sin orientación a satisfacer algún objetivo.

En esto juegan papel determinante los objetivos políticos del momento, y la capacidad proyectivo-administrativa del sector público. Cuando un partido político llega al poder, en la intención de operar conforme a los puntos de su plataforma política, dá salida al impulso arrollador de creación que traía y comienza a crear nuevos organismos, aunque no posea la capacidad o no existan las circunstancias favorables para su ulterior institucionalización. Algunas veces, estos nuevos organismos se han creado, o minando los recursos presupuestarios de otras instituciones que pudieron haber sido "banderas" del partido político saliente, o, en otros casos, eliminándolas definitivamente. También se ha dado el caso de instituciones que fueron creadas por grupos o partidos ahora no presentes directamente en el gobierno, pero lo suficientemente fuertes para irrespetarles las que antaño fueron "sus instituciones". La reacción normal en estos casos, ha sido la de mantenerlas, pero en forma más nominal que real. Se dá continuación a estas instituciones, pero no dinámicamente. Se les deja que prosigan por inercia, se les desatiende, o se les va deteriorando soterradamente mientras los otros quedan contentos porque la que fue, la que es su institución, aún vive.

De otro lado, se ha adolecido de insuficiente capacidad proyectiva para el desarrollo funcional e institucional conveniente. Nuestras administraciones públicas han venido y vienen mostrando esa constante, la cual tiene

profundas raíces en el mismo proceso histórico. La razón primordial del subdesarrollo de América Latina, se encuentra en las relaciones que como parte constitutiva del anillo "periférico" hemos tejido y aún tenemos con los países del "centro", o sea, los países desarrollados. Esta tesis ha sido desarrollada sólidamente por muchos economistas modernos, dentro de los cuales tiene especial destaque André G. FRANK, quien en rigor metodológico a través de un enfoque estructural-histórico, desenvuelve la relación Centro-Periferia.

A las implicaciones económicas y políticas directas y permanentes, sumamos las indirectas, coyunturales o esporádicas, ocasionadas por las convulsiones generadas en el centro, que irremediable y necesariamente son transmitidas o exportadas a la periferia a través de las relaciones de dependencia, y, si a esas implicaciones adicionamos los problemas crónicos de inconformismo, inquietud e inestabilidad por que atraviesan nuestros países, entenderemos la limitada capacidad de acción y proyección de los gobiernos latinoamericanos. Independentemente luntad, están restringidos y limitados para sumir una posición de vanguardia respecto al avance de sus sociedades. Hay variables estratégicas que no están bajo su control y que inciden negativamente sobre la marcha de importantes planes y proyectos, que deben ser abandonados, suspendidos o reformulados drásticamente. En estas circunstancias, se hace bastante difícil cualquier pronóstico que pretenda adelantarse sobre bases confiables a las circunstancias, no quedándole a estos gobiernos otra opción que la de actuar a la zaga, casi siempre atrás de la historia, para ir contestando día a día a la cambiante e impredecible realidad.

Pues bien, subsisten en nuestras administraciones instituciones que nacieron para dar contestación a necesidades coyunturales transitorias, que las más de las veces no tuvieron las debidas atenciones de institucionalización, o que, desaparecidas, las razones de su existencia, no se ha puesto en evidencia su carácter innecesario.



### 3.3 - Imposición de acciones

Podemos observar que varias de las acciones o actividades relacionadas con la reforma administrativa corresponden a una decisión de niveles superiores, que en muchas ocasiones se han sustraído a establecer una aproximación o acercamiento con los niveles operacionales del sistema. Ello ha conducido a tener que ejercitar acciones que se presentan en un sentido vertical de arriba hacia abajo, a modo de imposición que por falta de relación y conocimiento previo de los niveles inferiores determinan una actitud no contestada. Es que las acciones que se debían implementar están carentes del sentido real del sistema y poco a poco van afrontando obstáculos, muchos de ellos persistentes e inmanejables, que bien pudieron haberse advertido. Estas acciones de reforma que prescinden de considerar la participación del elemento burocrático del sistema, a más de afectarlo en sus proyecciones demoran la realización de las acciones básicas, aparte de ocasionar un desperdicio de recursos y esfuerzos.

Por otra parte, en muchas ocasiones, algunas de estas acciones no consideran los factores externos que inciden en el sistema administrativo público, y a pesar de su carácter impositivo no logran superar el efecto de las resistencias que dichos factores ejercen.

En estas condiciones, los intentos de reforma administrativa cuando se han dado con carácter impositivo, no han contado con la participación del elemento burocrático, y no han logrado el vital reflujo de información en términos de acción y decisiones.

Generalmente este tipo de acciones de reforma administrativa no ha contado con estudios previos que permitan el conocimiento funcional del sistema para determinar sus diferentes áreas básicas en ellas especialmente identificar los posibles o reales obstáculos que deberían afrontarse. Pero como esto no se previó en ese sentido, ha determinado que a cada intento de reforma

vayan apareciendo diversos obstáculos que han ido paralizando o debilitando , los intentos o esfuerzos de ~~reforma~~ administrativa en el sistema.

Este problema originado quizás en la falta de visión real del medio o, quizás, en la intención de hacer algo positivo teniendo presente una gama compleja de condiciones que apremiaban tomar alguna solución, llevaron a precipitar decisiones, que nada han aportado para mejorar las condiciones del sistema administrativo público.

### 3.4 - Desarticulación

Los factores mencionados en las líneas precedentes han venido incidiendo de manera negativa al propósito de dotar al sistema administrativo público de coordinación, de la unidad de acción, en base a directrices y normas generales. Esto ha llevado a provocar confusiones respecto a las políticas a aplicadas y los objetivos previstos, a dislocar la realización de programas de acción con metas fijadas. Además se han establecido procesos inadecuados o innecesarios, ejecutados por diversos organismos, que no contribuyen para establecer las condiciones de un sistema integrado a base de acciones complementarias, sino, en forma tal de poder ejecutar programas y proyectos complejos con el aparte y participación multiinstitucional, que por el contrario conducen a la realización de acciones aisladas inconexas muchas de ellas carentes de una signación clara y racional de autoridad y responsabilidad que debidamente complementadas, eliminen el panorama de incertidumbre de no saber qué, ni por qué cumplir determinada función, lo cual coloca a los sistemas administrativos públicos en muchos casos, sin direccionalidad ni efecto que contribuya al proceso de cambio social controlado.

Son frecuentes y repetidos los casos de falta de claridad y unidad de dirección en las funciones públicas, lo cual evidentemente conduce a una confusión e incongruencia respecto de las acciones realizadas y las que se pretenden realizar. Esta circunstancia se agrava por la carencia de grupos diri

gentes del sistema administrativo público conscientes de la labor que les corresponde ejercitar en la conducción de las respectivas instituciones. Lo anterior llega a desembocar en una confusión manifiesta en la que la eficacia quedan resagadas por el efecto dominante de la falta de definición de autoridad y responsabilidad en las diferentes niveles y sectores del sistema. A este mismo respecto podemos indicar que observamos una serie de políticas incongruentes de planificación de políticas de acción gubernamental igualmente incongruentes entre sí; existe confusión en los niveles superiores, queriendo señalar con confusión que todavía se dan casos en el sistema administrativo público de personas ocupando posiciones directivas que no tienen visión clara de la nueva función del estado y cuál debe ser el aporte de las funciones a ellos encomendadas. En algunos casos, este problema se agrava por una paradoja de la administración pública. La tradición legalista y "reglamentará" ha sido uno de los serios obstáculos para el remozamiento e inyección de dinamismo a los sectores clásicos. Para saltar esta valla se idearon instituciones nuevas, más flexibles en materia legal-normativa, con mayor autonomía y, por tanto, con capacidad operativa más ágil. Al margen de la estructura rígida tradicional basada en la división ministerial, se han venido creando entidades descentralizadas, Empresas del Estado, corporaciones y otros organismos de gran autonomía. Sin embargo, en algunos casos, el desarrollo desequilibrado de éstos, respecto al resto del sector público, ha ocasionado una nueva disfunción entre objetivos generales y el comportamiento administrativo, al desvirtuarse el sentido de la autonomía concedida a los mencionados organismos, convirtiéndose en lo que Mario Frieiro llama el "Cosmos separado de la administración", en conferencia sustentada sobre "Situación administrativa en América Latina", en la ciudad de Rio de Janeiro, FGV/EIAP, 1971, en el desarrollo del VII CADE.

### 3.5 - El legalismo

Las experiencias en los intentos de reforma administrativa nos muestran como los diferentes enfoques desarrollados han tenido un apego bastante marcado al aspecto legal. Muchas de esas acciones fueron medidas básicamen-



te no en cuanto a los resultados o efectos que podían transcender, sino en cuanto a la observancia de las disposiciones legales que las regulaban.

Dentro de este ámbito básicamente legalista, podemos apreciar que se dispone de legislación inflexible que virtualmente deja maniatados a los organismos para accionar y los va condicionando en sus diferentes fases y sectores a la observancia rígida de las normas imperantes; observamos un panorama confuso, derivado de la legislación contradictoria o de la reglamentación insuficiente para aclarar vacíos en la legislación; hallamos finalmente dentro de este vicio jurídico normativo, un cambio de disposiciones legales que muchas veces, constituyendo un depurado cuerpo de normas legales, no concuerdan con la capacidad real de desenvolvimiento técnico de los diferentes sistemas administrativos en los cuales rigen.

Observamos dos grandes problemas en el proceso legislativo-administrativo, en nuestros países:

2.5.1 - El carácter legalista rígido, que substituye a un criterio de "legislación filosófica" que induzca o dé orientaciones al proceso de reforma administrativa sin someterlo a planteos rígidos, escasos de posibilidades decisorias discrecionales, en la medida en que estas puedan ser practicadas con criterio estratégico y táctico.

2.5.2 - El marco legal sobre cuyo fundamento se operan las acciones de reforma o el funcionamiento mismo del sistema administrativo público, los condiciona por la existencia de un sistema de legislación complejo y demorado, que determina en muchas ocasiones desajustes entre la realidad y el cuerpo normativo que debería regular el desarrollo de la sociedad.

La característica funcional del sistema legislativo es un serio problema que podemos observar y que debemos tener presente al plantear soluciones o acciones referentes a la reforma administrativa, ya que su comportamiento, supeditado muchas veces a factores de orden político se vuelve muy desajustado a la realidad, poco apto para satisfacer las necesidades que perma-

nentemente va requiriendo la sociedad y muy particularmente las nuestras en proceso de transición.

La permanente relación conflictiva entre los poderes legislativo y ejecutivo, ha contribuido también para agudizar y complicar el ambiente normativo que debería regular las acciones y funcionamiento del sistema administrativo público, que precisa dar resultados siempre crecientes para poder superar su propia inercia y la velocidad del cambio tecnológico.

La excesiva concretización, el énfasis desmesurado que se imprimió y que caracteriza a varios procesos de reforma administrativa, al estar sometidos a la esfera legalista, han dado al control un carácter severo e inflexible preocupado de cuidar el cumplimiento de las normas legales vigentes, de fiscalizar su violación, antes que de medir los resultados con miras a objetivos predeterminados que necesitan lograrse; en este sentido el control del sistema administrativo público pierde su sentido funcional, ajustándose más a un accionar rígido.

### 3.6 - Transplante tecnológico

Uno de los serios problemas que han debido afrontar y afrontan los países latinoamericanos, al observar sus empeños de reforma administrativa, ha sido el de la incorporación de técnicas a sus sistemas, de modelos administrativos que habiendo reportado posiblemente resultados positivos en otros contextos, han fracasado al ser introducidos en algunos de aquellos. Es que se ha prescindido de considerar o no se ha dado la importancia debida, a la realidad evidente de que cada contexto individualizado requiere generar sus propias condiciones de reforma administrativa desde el punto de vista técnico, luego de considerar la realidad en la cual se desenvuelve cada sistema administrativo.

Este transplante tecnológico muchas veces originado en las razones que explicábamos al referir las que denominamos acciones de reforma adminis-

trativa impuestas, han obedecido en otros casos a influencias, lo que ha llevado a que, ciertos gobiernos solamente por un efecto snobista, o en condiciones de gobiernos emergentes, asuman y adopten acciones de reforma administrativa, que no se sujetan a las necesidades reales de determinado medio.

El transplante tecnológico he engendrado en sí una serie de problemas complementarios y de actitudes que han venido a obstaculizar el proceso de reforma administrativa en muchos países del ambiente latinoamericano, pudiendo señalarse por ejemplo la falta de participación del elemento burocrático que no se siente copartícipe del sistema, por lo extraño e impositivo del modelo o acciones impuestas. Podemos precisar también en este punto que el adoptar modelos y técnicas foráneas ha llevado en muchos casos a tratar de solucionar los problemas de una vez por todas, sin establecer un enfoque adecuado que satisfaga progresivamente y en forma segura los resultados anhelados; ello ha llevado a enfocar y tentar la solución de problemas inmediatos, sin proyectar las acciones en plazos futuros; ha llevado también a adoptar sistemas y normas inflexibles y uniformes sobre cuya base se ha pretendido el desenvolvimiento del sistema administrativo público de los diferentes países.

El snobismo, no dejó de seducir a los dirigentes políticos, los cuales como lo refiere la CEPAL, en varios países de América Latina, han entendido que el proceso de reforma administrativa, puede constituir una de las acciones más promisorias<sup>15/</sup>, de cierta transcendencia electoral; pero cuando ellos ascienden al poder, se enfrentan con la problemática real que impide la implantación de varias acciones, por no contar con las condiciones básicas adecuadas para esa finalidad; el snobismo ha llevado en el ambiente político a pensar en acciones de reforma administrativa que deben realizarse solo por el hecho de que constituyen un planteamiento político, que debe cumplirse, sin considerar objetivos ni metas fundamentales que satisfacer, razón por la cual con frecuencia se llega bajo esa presión al transplante tecnológico.

---

(15) NACIONES UNIDAS. Comisión Económica para América Latina, op. cit.

Hechos como el anterior, limitan de origen la obtención de resultados óptimos, necesarios para la transformación de la estructura administrativa pública, capaz de sostener implementar y proporcionar el apoyo necesario a los planes nacionales.

El trasplante tecnológico, además podemos senalar, ha sustraído el confrontamiento y la atención de los objetivos y necesidades básicas de cada sistema, para dejar mejor la posibilidad de atender problemas inmediatos, porque justamente no se llegó a tener un conocimiento funcional del sistema, sino que se alcanzó tan solo etapas de "diagnosticismo" que presentaban problemas aislados, y sin visión de la interrelación funcional que podrían entrañar con miras a la satisfacción de objetivos globales, proyectando la Reforma Administrativa a partir de la introducción de técnicas foráneas a medios que no presentan iguales características. En muchos casos los procesos de reforma se han orientado, sin tener en cuenta un enfoque que permita una idea global y sistémica, que capte el funcionamiento del sistema administrativo público con las incidencias que ocasiona y en forma tal de percibir los impactos e influencias que recibe en sus diferentes elementos componentes. La falta de esta visión globalista sistemática nos muestra el examen tradicional del funcionamiento del sistema administrativo público, considerado aisladamente, tomando a cada unidad administrativa como un todo independiente como un elemento inanimado incapaz de dar o recibir influencias, cosa que en la realidad lo podemos confirmar en la peor de las condiciones, no ocurre.

En este marco de observación es notorio que adquiere preponderancia el examen institucional organigramático, de perfeccionamiento de estructuras estáticas, adquiere importancia el eficientismo del trámite, de la distribución de los departamentos o secciones, siempre aproximados al modelo más sofisticado; en este marco, se pierde de vista el concepto de eficacia, pues no se toma en cuenta la armonía, compatibilidad y complementariedad que tienen y deben considerarse entre los diversos sectores administrativos del sistema, con relación a las directrices y objetivos señalados en los planes

globales y programas sectoriales acordes a la política de gobierno definida.

El trasplante tecnológico carente del confrontamiento de las condiciones y características intra y extra sistémicas predominantes, no han permitido un manejo especial de la reforma administrativa, dentro de la categoría de variables estratégicas.

### 3.7 - El Estado Empleador

Sabemos de los desequilibrios que se producen en las diferentes sociedades ocasionados en muchos casos por factores o condiciones que el Estado no está en capacidad de controlar o regular.

Las circunstancias que predominan en el contexto tienen serias implicaciones sobre el sistema Administrativo Público, forzándole en algunos casos a asumir papeles que no son de su incumbencia directa, a dar prioridad a funciones que pueden ser de carácter secundario, o desarrollar actividades que son hasta incompatibles con sus propósitos de eficacia y eficiencia. Al respecto, uno de los problemas más importantes en los países de América Latina, es el desempleo crónico. El estado se ve forzado a absorber una apreciable cantidad de desempleados para intentar controlar los desequilibrios que se producen en la sociedad. Surgen aquí las incongruencias entre las pretensiones de la reforma administrativa y las necesidades y realidades del Estado, el cual permanentemente ha debido ceder y lo está haciendo en los actuales momentos, ante la presión de la masa desempleada, sacrificando sus objetivos de eficacia y eficiencia institucional, para detenerse a prestar atención a los problemas coyunturales que plantea el crecimiento de estas sociedades dejando a un lado o distrayendo la atención básica de los objetivos que presenta la sociedad, en su anhelo de cambio social.

Aclaremos que nuestra intención no es la de oponernos a la función del Estado como importante fuente de empleo. Simplemente queremos recalcar



la tendencia marcadamente incongruente entre eficiencia y ciertas interpretaciones de eficacia, con la necesidad del Estado Empleador. En este aspecto se puede ser eficaz, ya que una de las políticas importantes de gobierno es la promoción del empleo. Sin embargo, estas políticas tienen incidencia negativa, entre otras, en dos aspectos fundamentales: primero, en la necesidad de promover planes y proyectos con el fin exclusivo de captar mano de obra, con desperdicio de recursos que bien podrían destinarse a acciones vitales dentro del desarrollo económico nacional; en segundo lugar, la incorporación de personal inexperto o de insuficiente aptitud, implica un sacrificio de alto costo en términos de eficiencia y eficacia en la ejecución de actividades que requieren alta racionalidad administrativa.

Esta actitud del Estado, que nos permite identificarlo como el "mayor empleador", obliga que éste acoja para el sistema administrativo público a grupos de personas faltas de aptitudes, sensibilidad y capacidades adecuadas; esta misma actitud hace que el sistema administrativo público sea visto por muchas personas como antesala de espera para la obtención de mejores expectativas de trabajo. Estos dos hechos, tan sólo, nos permiten establecer causas o razones que explican porque muchos sistemas administrativos públicos no cuentan con los estímulos y valores que puedan motivar la profesionalización del elemento humano que la sirve y lo mantiene en condiciones carentes de motivación y de posibilidades, porque ella se desenvuelve sin contar con políticas salariales adecuadas y justas, porque las condiciones no permiten una pronta y efectiva introducción y aplicación de sistemas y técnicas adecuadas para la conducción y comportamiento del personal. Llegamos entonces a concluir que en los países latinoamericanos es frecuente encontrar como realidad evidente la existencia de deficientes políticas de personal, condición que se determina por el desajuste que existe entre motivación, estatus, estabilidad y desarrollo profesional del elemento humano que la integra, el que sujeto al desequilibrio referido, no encuentra el ambiente propicio para desarrollar su esfuerzo con creatividad, llegándose por contraste a realidades indeseables en que el servicio público implica un cúmulo de frustraciones y con ello una marcada actitud de "quemeimportismo".

## 4 - DESARROLLO ESTRATEGICO

Después de la relación de problemas y obstáculos citados y el breve esclarecimiento de los mismos, podemos observar que los sistemas administrativos públicos de la mayoría de los países de América Latina se han desarrollado de manera predominante, sujetándose a conceptos, directrices o normas de acción, carentes de acciones premeditas, que posibiliten un crecimiento sostenido de mejora, buscando las condiciones del mejor desarrollo de sus diferentes elementos componentes, con criterio de comportamiento estratégico para orientar la ejecución de acciones tácticas que propicien eficacia en el funcionamiento de sus sistemas administrativos públicos. En las condiciones que hemos señalado precisan hacerlo, para satisfacer los requerimientos que les plantea el funcionamiento del Estado Moderno. La reforma administrativa puede ser uno de los instrumentos más adecuados para la adaptación del sistema administrativo público al nuevo papel del Estado.

## 4.1 - La Reforma Administrativa, su estrategia y tácticas

Al surgir la Reforma Administrativa - como una nueva perspectiva para los gobiernos de aquellos países preocupados por la eficacia de su administración, y para que esta pueda coadyuvar en un mejor aprovechamiento de los recursos con que se cuenta - se plantea necesariamente a la autoridad política y al equipo reformador, la preocupación de cual deberá ser en cada caso el "ámbito de la reforma", o sea el alcance, su intensidad y la trascendencia que a todos los niveles de la administración pública tendrá el "proceso reformador". Para definir esto es preciso hacer las siguientes consideraciones: La Reforma Administrativa no es una revolución, en el sentido de que pudiera pretenderse llevar a cabo un radical cambio de estructuras en el momento, sistemas políticos, económicos y sociales, así como la implantación de una ideología determinada. No es una substitución de gobiernos ni el surgimiento de un estado dentro de otro. No es tampoco la transformación uniforme y global de las estructuras administrativas de acuerdo a un determinado "modelo" que pudiera haber funcionado bien en otros países o regiones. De la

misma manera la Reforma Administrativa no representa solo una revisión de sistemas y pequeñas modificaciones orientadas hacia el aumento de la eficiencia y de la funcionalidad. Es algo más que lo antes dicho y puede concebirse como el "proceso" (planeado globalmente) y ejecutado en forma parcial y gradual según el orden de prioridades y circunstancias especiales de cada sector a reformar. Representa el adecuamiento racional de las estructuras y funciones administrativas a los objetivos marcados por aquellas entidades responsables en cada caso. Objetivos de orden socioeconómico que pueden descender desde un alto grado de generalidad, hasta la más concreta recomendación. Objetivos que seguramente variarán de grado y de calidad según el país y el sector de que se trate.

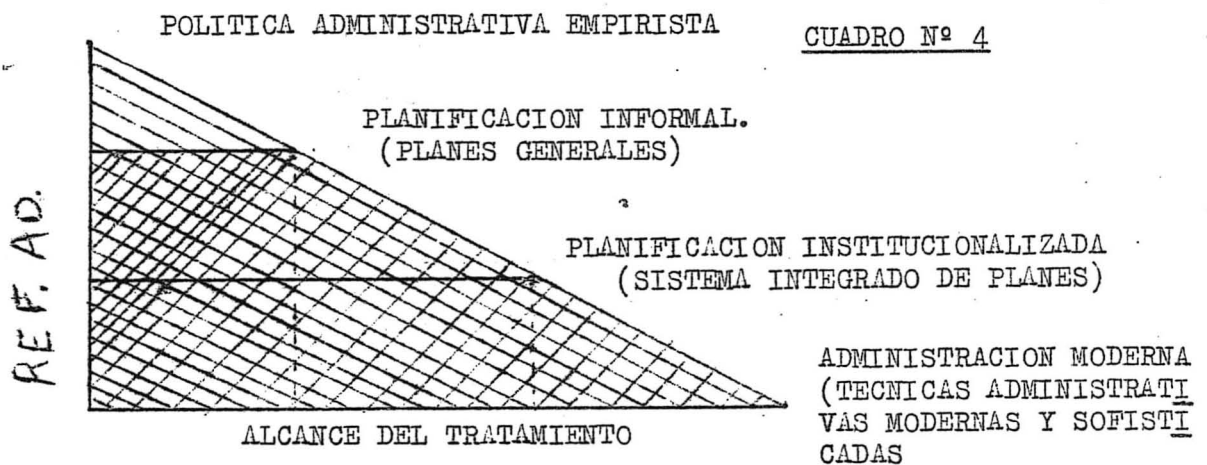
En vista de que las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales son diversas en cada uno de nuestros países, aunque existen aspectos y circunstancias comunes, no es posible definir modelos o patrones generales de reforma que puedan aplicarse de manera uniforme e inflexible. Por ello se propone analizar profunda y objetivamente cada caso para determinar, de acuerdo a los objetivos el grado, alcance e intensidad de la Reforma Administrativa, o sea definir lo que deberá ser el área del "proceso reformador"; lo que no quiere decir que al variar las circunstancias no pueda pensarse en modificar estos criterios, que marcarían y condicionarían la estrategia y las tácticas a seguir. De esta manera se plantea a la Reforma Administrativa como un proceso continuo y permanente, que arrancando de un momento dado y de determinadas circunstancias pueda proseguir en forma dinámica y revalorativa.

El alcance pues, estará en cada caso definido por el grado de modernización administrativa en que se encuentre el país en cuestión, ya que nuestros países podrían ubicarse en diversas situaciones que van desde la administración mas tradicional y rudimentaria meramente empirista hasta aquellas mas avanzadas y que actualmente están utilizando instrumentos y métodos modernos más sofisticados de Administración, como la Planeación a largo plazo, el presupuesto por programa, el plan anual operativo, etc.



En medio de estas dos situaciones polares caben distintas situaciones que muestran un relativo avance como la existencia de políticas generales de gobierno, el planeamiento informal, y la emisión de planes concretos y detallados. De la correcta definición de cada caso surgirá el alcance de la reforma, que por supuesto será mayor en el tratamiento e intensidad mientras mas "atrasada" esté la administración pública, ya que en la medida que existan menos definidas las políticas, las funciones y las estructuras activas, mayor tarea le espera al equipo reformador, y mayor será el alcance de su reforma, que podrá ir desde recomendaciones de como y donde modificar estructuras y funciones hasta la proposición de emitir leyes o decretos que marcarán cambios profundos en la estructura legal y constitucional del país en cuestión. (cuadro nº 4) Sin embargo debe tenerse en cuenta que cualquier modificación de políticas, o cualquier cambio en el marco legal y constitucional del Estado provocado por la reforma administrativa, deberá estar siempre precedido por la decisión de hacerlo de la estructura de poder, y por consecuencia decidido por el sector político mas fuerte y representativo, así como deberá tener una aceptación mayoritaria, tanto del medio burocrático como de la sociedad en general.

Por todo lo anterior pensamos que la Reforma Administrativa deberá estar condicionada por determinados factores circunstanciales como son el estado de los recursos, las relaciones de intercambio con el exterior, la estructura política, las relaciones de producción y la estructura productiva, etc. y por otro lado por las condiciones que guarde la administración pública de acuerdo a su grado de modernización y racionalidad.



Anteriormente mencionamos que las actuales estructuras administrativas públicas latinoamericanas presentan configuraciones características de acuerdo a la relación existente entre el Estado y la Sociedad. Estas estructuras sin embargo, presentan altos grados de anacronismo al no ser funcionales a las intenciones de los gobiernos, en su afán de dar respuesta a las necesidades sociales. Pero la racionalidad y modernización de las estructuras administrativas públicas no va producirse, estamos seguros, a través de un proceso espontáneo y que a corto o mediano plazo proporcione la eficiencia y eficacia que durante tanto tiempo no ha sido capaz de generar apoyada en su estructura tradicional. Por lo tanto, será necesario optar por una acción decidida, que tienda a la reformulación o adecuación de sus actuales sistemas administrativos, que posibiliten el necesario apoyo a los planes nacionales de desarrollo. Sin embargo, la remoción de estructuras dentro de una sociedad, bien sean de índole social, económica, política, o en nuestro caso, la administrativa del estado, conlleva necesariamente, por natural tendencia, una serie de resistencias endógenas y exógenas para renovar sus órganos motrices.

El conocimiento de estos factores resistentes nos lo han proporcionado los variados intentos de reforma en países latinoamericanos y, al mismo tiempo, hemos tenido oportunidad de comprobar que:

"..... Una de las fallas fundamentales en los procesos de reforma administrativa que se ..... han adelantado en toda la América Latina, ha sido ..... la ausencia de definición de una estrategia, con indicación de acciones y condiciones que debían cumplirse para lograr las metas fijadas en cada caso"<sup>16/</sup>.

---

(16) BREWER-CARIAS, Allan Randolph. Reforma administrativa y desarrollo económico y social en Venezuela. Caracas, Comisión de Administración Pública, 1970. (Cuadernos para la Reforma Administrativa, 2)

Por lo tanto se deben capitalizar los errores o fallas cometidas en experiencias pasadas y para ello será necesario llegado el momento de las realizaciones o sea el comienzo del proceso de reforma, definir estrategias que habrán de orientarlo.

4.1.1 - La estrategia administrativa es la habilidad para dirigir el proceso de reforma

La Estrategia comprende todo lo relativo a la concepción de los medios y procedimientos para dirigir y conducir con habilidad y astucia los movimientos y acciones necesarios para llevar adelante y con mayores posibilidades de éxito el proceso de reforma administrativa.

- a) "Cuando se construye una estrategia, no se pretende tomar hoy decisiones sobre el futuro, sino tomar hoy decisiones teniendo en mente el futuro.
- b) La Estrategia no debe ser confundida con uno de sus planes tácticos; estrategia no es solo innovación, o solo diversificación o planeamiento, sino el conjunto de eso dirigido a objetivos que a corto, medio y largo plazo se pretenden atender.
- c) La Estrategia no es un fin en si misma, mas bien, apenas un medio.
- d) La Estrategia no da certeza, sino apenas probabilidad. Quien busca certeza, no puede pensar en el mañana. Solo el ayer y hoy son ciertos."<sup>17/</sup>

---

(17) LODI, João Bosco. Administração por objetivos. São Paulo, Pioneira, 1970. p. 112-3. (Biblioteca Pioneira de Administração e Negócios)

La táctica realiza lo que la estrategia administrativa ha preparado.

La táctica ejecuta con habilidad y destreza los planes, acciones y movimientos necesarios para lograr las reformas en la estructura y en los sistemas administrativos que la estrategia ha proyectado en esos planes mencionados.

Después de haber detectado las variables intra y extrasistémicas más importantes de naturaleza social, política, financiera, legal y cultural, que presentan obstáculos o resistencias, tendientes a frenar o impedir la implantación del proceso mismo de reforma administrativa, será preciso adecuar un tratamiento estratégico para cada una de ellas que, sin perder de vista el enfoque político administrativo, nos proporcione las formas de superación de los obstáculos observados.

La solución a los problemas detectados también implica una serie de reflexiones profundas sobre la conceptualización, objetivos y alcances de la propia estrategia y tácticas administrativas, para lo cual será preciso considerar al proceso de reforma no como un fin en si mismo, sino más bien como un instrumento que en la medida de su perfectibilidad permita alcanzar eficacia en la función del Estado, teniendo presente que el contexto de la administración pública no constituye un sistema aislado y si un subsistema del contexto socio global. Además, si pensar en estrategias y táctica relativas a su reforma significa fundamentalmente relacionar al sector público con todas las variables que actúan en su propio contexto, sean endógenas o exógenas, isgnifica también que es necesario visualizar con nitidez los objetivos básicos y fundamentales que guiarán su acción inter y extrasistémica. Por lo tanto el planteamiento estratégico del proceso de reforma debe ser esencialmente dinámico y flexible al grado de ser compatible con las modificaciones y con las modalidades exigidas al sistema administrativo público por los fenómenos sociales, políticos, económicos y culturales emergentes que coyunturalmente se presentan.

El planteamiento precedente nos lleva a considerar que la estrategia de reforma administrativa constituye, así, una variable dependiente del propio proceso socio global y, por lo tanto, esto implica admitir que a media no y largo plazo podría existir impracticabilidad o inconvenientes en la de-terminación de estrategias y tácticas, debido a que estas están condicionadas por realidades cambiantes o permanentemente mutables.

Es al lado de esto que se torna evidente la relativa incompatibilidad de eficacia de la estrategia y tácticas con su explicación a priori, delante de los grupos o factores que por motivos diversos se oponen al proceso de reforma.

Sin embargo, el tratamiento estratégico del proceso de reforma administrativa pública cobra señalada importancia desde el momento mismo que permite mediante su utilización mayores niveles de confianza en la consecución de resultados positivos aprovechando las ventajas del señalamiento previo de directrices generales de acción, que posteriormente serán traducidas en logros por la táctica que surge de la acción inducida al contacto con la realidad.

La estrategia administrativa del proceso de reforma necesariamente deberá guardar íntima relación y coordinación con la estrategia del desarrollo nacional, marcada por las directrices generales de los gobiernos, bien sea que estas directrices se encuentren o no contenidas en Planes. Por lo tanto, la primera preocupación dentro de las diversas fases de la estrategia de reforma será la del conocimiento de la estrategia del desarrollo entendida esta como el conjunto de directrices que el sistema administrativo público, se fija a través del sistema de planificación.

Para la estrategia administrativa del proceso de reforma hemos tenido en cuenta varias fases:

Hemos denominado a la primera, la preparación. Corresponde al reconocimiento e identificación de las condiciones políticas, sociales y económi-



cas, que presenta la estructura administrativa pública, desde los puntos de vista formal e informal. A través de ello se podrá visualizar el grado de viabilidad del proceso y por onde saber cuáles son los factores favorables al mismo, a más de los resistentes, del tipo a que hemos hecho referencia con anterioridad.

Una vez terminada esta fase se podrá tener una imagen propectiva que proporcione mayores elementos para la orientación del proceso y la adecuada re formulación de estrategias. En esta fase debemos destacar también el conocimiento de las condiciones de carácter político que imperan en el S.A.P., es de cir, identificar las variables estratégicas de indole política que permitan a los inductores de la reforma visualizar cual es el nivel de Legitimidad que tiene el Poder Público en ese momento y la relación que guarda con la contestación social. La determinación de estas variables es muy importante para la acción del gobierno y para la formulación y planteamiento de estrategias convenientes. En este primer momento también debe otorgarse significativa prioridad a la Divulgación de la reforma: En el Contexto Social y en la base de la burocracia. Se debe buscar la penetración en estos niveles, porque consti tuyen los dos polos fundamentales de un proceso circular que por un lado contiene a la sociedad que exige y recibe a través de bienes y servicios los beneficios otorgados por el Estado y, por otro, a la burocracia que debe compe netrarse de las nuevas funciones, nuevo papel del Estado, de lo que pretende la reforma administrativa y por tanto del nuevo rol que la misma burocracia de be desempeñar en función de la responsabilidad que tiene sobre los efectos de impactación en la sociedad que los mencionados productos y servicios, generen o produzcan.

Una vez iniciadas las acciones preparatorias entramos a las fases que se identifican con el proceso de reforma administrativa propiamente dicho. Como ya se dijo en los capítulos precedentes, nuestro punto de partida para la acción de la reforma, es el conocimiento de la estrategia de desarrollo, en tendida ésta como el conjunto de políticas, directrices y planes que el sistema administrativo público se fija para ponerlos en práctica (a través del sis

tema de planificación). Esta estrategia de desarrollo contiene un régimen es calonado de acciones prioritarias el cual será, desde el principio y en todo momento, la guía central que marcará las pautas direccionales para la función reforma administrativa.

Ya seleccionadas con toda claridad esas acciones prioritarias las vaciaremos sobre la estructura del sector público como un primer paso para con seguir el CONOCIMIENTO FUNCIONAL del sistema administrativo público. No se trata de volver al diagnosticismo de siempre, que tantos errores ha aportado a las acciones de reforma, que tanto desperdicio de recursos y de tiempo ha traí do consigo. Ese diagnosticismo clásico de hacer levantamientos, que requie ren la ejecución o manipulación de millares de encuestas, de formularios, de entrevistas, revisión de centenares de manuales, etc., con el propósito de averiguar todo lo que existe en un momento en toda la administración pública, para saber "qué", "cómo", "dónde", "cuándo", "quién" lo hace, a todos los ni veles, representa una curiosidad burocrática, donde los analistas se pierden en un cúmulo exagerado de información, más que una práctica racional y efecti va de llegar a resultados positivos. Es necesario abandonar definitivamente el diagnosticismo tradicional y aplicar métodos y técnicas de mayor dinamis mo, que nos suministren, con un buen nivel de abstracción, una visión funcio nal de conjunto del sistema administrativo público. Por eso la denominamos "co nocimiento funcional". El sector público se desempeña en base a organismos e instituciones encargados de ejercer las actividades tradicionales y las que se han venido adicionando en su desarrollo anárquico. Al ligar las acciones prio ritarias emanadas de la estrategia de desarrollo a los organismos ejecutores, pasaremos a seleccionar las instituciones que, por lo anterior, tendrán el carácter de prioritarias.

Antes de continuar, recordemos la clasificación que divide en dos campos las actividades gubernamentales: - Actividades fines, sustantivas u operativas, o sea, todas aquellas que están directamente encargadas de gene rar los productos o servicios para entregar a la sociedad, y - Actividades Medias (administrativas y auxiliares), que sirven de apoyo a las sustantivas.

#### 4.2 - El conocimiento funcional

El conocimiento funcional del sistema administrativo público, consiste, entonces, en la visualización, y detección de los organismos prioritarios y de la relación funcional que entre ellos existe, aplicando los criterios de clasificación anteriormente anotados.

Si se quiere hacer más dinámico el proceso subsiguiente de reforma, es conveniente vincular al régimen de prioridades dado por la estrategia de desarrollo, uno nuevo que tratará de fijar con mayor concreción los organismos más favorables para tomarlos como punto de partida en el tratamiento reformador. Como pueden encontrarse duplicidades, cruzamiento de funciones, interferencias, situaciones de resistencia más arraigadas en unas instituciones que en otras, vale la pena tener en cuenta aspectos tales como capacidad y flexibilidad legal-normativa, dinamismo operativo, capacidad financiera, comportamiento y aptitud burocrática, etc., cuya consideración permite la selección diferenciada de los organismos más favorables para proyectarse en forma ágil - y dinámica sobre el resto del sector público. Nuestras administraciones exhiben una tendencia manifiesta a crear organismos exclusivamente para la ejecución de ciertas funciones o realización de determinados proyectos.

Creemos que en el proceso de reforma debe hacerse un serio intento para aprovechar al máximo lo que ya se tenga y no creer en la práctica esnobista de crear organismo por el sólo hecho de su moda en otras latitudes. La organización de nuevas instituciones se practica en los casos en que para determinada nueva función o actividad no haya entidades afines ya en funcionamiento, o cuando ellas pasen vicios operativos o restricciones legales, etc, tan agudos, que sean incompatibles con el dinamismo exigido a la nueva acción a desarrollar, o cuando su capacidad operativa esté totalmente copada y sea muy difícil antifuncional o antieconómico y hacerla cargo de esas actividades emergentes.

En este momento, entonces, y teniendo en cuenta las consideraciones

anteriores, cabría la posibilidad o, más bien, necesidad de creación de instituciones nuevas.

Hasta aquí ya tendríamos definida el área inicial de trabajo. El siguiente paso es el atendimiento que se dará a las instituciones del área es cogida. Para ello proponemos un estudio matricial, en contraposición al "organigramático" tradicional contra el cual tenemos serios recelos por ser de carácter rígido, estático y muchas veces desviador del propósito inicial pretendido.

#### 4.3 - Análisis matricial

Si bien el organigrama es buena guía para la visión de conjunto, en términos funcionales es poco lo que aporta su variación. Por el avance desordenado, por problemas de índoles legal, en fin, por los obstáculos que aquejan a nuestras administraciones, mencionados al comienso del documento, las instituciones gubernamentales, con la marcha de los días, van sufriendo modificaciones que distorsionan la congruencia entre sus estructuras y las actividades que ejercen. En muchas de ellas se puede observar que lo que consta en la carta de definición, en el organigrama, y aún en los manuales de organización, no corresponde a lo que las diferentes dependencias, secciones y personas ejecutan. Los estudios famosos de Organización y Métodos, lo que han venido haciendo es adaptar cíclicamente las estructuras a las actividades o poco más que eso. Se quedan a nivel del mero análisis institucional, haciendo derroche del EFICIENTISMO ya mencionado. Se estudia a cada sección aislada del contexto administrativo. Y, cuando más, se liga el estudio a actividades preestablecidas intrainstitucionalmente sin llegar a poner en cuestionamiento su validez y efectividad. Ello, porque no se tiene la visión panorámica y sistémica que relacione los objetivos institucionales a los de la estrategia de desarrollo.

Pues bien. Para superar estas deficiencias proponemos, en atención a los organismos seleccionados, el ANALISIS MATRICIAL. Debe quedar bien cla-

ro, antes de proseguir, que las instituciones seleccionadas no son prioritarias en si mismas, como instituciones. Ellas adquieren ese carácter, por estar íntimamente ligadas a las acciones prioritarias. Entendido ésto, quedamos entonces capacitados para superar el simple ámbito institucional y adelantar el trabajo de reforma mediante una especie de infiltración funcional, en base a los objetivos primordiales del Estado.

Para el estudio matricial (cuadro nº 5), consideraremos los proyectos y/o actividades específicas que, conforme a la estrategia de desarrollo, corresponde realizar al organismo atendido. Es decir, no necesariamente deben en esta primera fase, quedar incluídas todas las que el organismo tiene a su cargo, ya que algunas o muchas de esas actividades pueden no estar vinculadas al régimen de prioridades establecido.

Cada uno de esos proyectos y/o actividades específicas, se estudiará en relación a los obstáculos que se le presenten. Estos pueden ser de índole legal-normativa, de personal, financieros, logísticos, tecnológicos, administrativos, de planificación, etc., y será necesario clasificarlos en dos categorías: Endógenos, los que pueden ser resueltos intrainstitucionalmente, y Exógenos, los que obedecen a fuentes externas y deben ser atendidos fuera de la institución.

Para la remoción de los obstáculos exógenos se deben tener en cuenta problemas de tipo legal, en la medida en que haya restricciones o incompatibilidades normativas que limiten o imposibiliten la acción. De tipo político-social, como sería la presencia de partidos, grupos, etc., que se opongan y traten de interferir en el cumplimiento de los objetivos, o de la misma comunidad a la que esté referida la institución en alguna o algunas de sus actividades, cuando esa comunidad no le dá la aceptación esperada y se niega a proporcionarle apoyo.

El resto de los obstáculos exógenos está ya más ligado a otros organismos del sector público. Cuando se adelante en el análisis matricial irán



CUADRO Nº 5

Obstáculos Proyectos y/o Actividades Especí- ficas	Financieros	Personal	Materiales	Tecnológicos	Planificación	Coordinación
A	o +					
B						
C						
D						

Obstáculos:

- o) Endógenos
- +) Exógenos

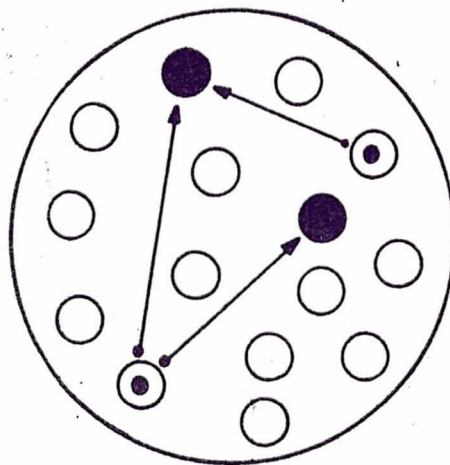
apareciendo, a más de los incluidos en el listado inicial prioritario, otros organismos relacionados con el que está en estudio, por diversos tipos de "vinculación". Hay unos que, para determinadas actividades, le suministran apoyo o lo reciben de éste, según se trate de actividades medias las primeras y sus tantivas las segundas, o viceversa. Puede haber relación operativa, frente a organismos que reciben productos o servicios, o que le entregan sus productos y servicios al este organismo. En esas relaciones funcionales u operativas, se tomarán en cuenta interferencias o duplicidades significativas.

Así, el análisis matricial implica un desencadenamiento mediante el cual irán apareciendo en el estudio, organismos no seleccionados en la primera fase del conocimiento funcional como prioritarios, merecerán especial aten ción y serán tratados también matricialmente, lo que a su vez provocará el aparecimiento de otros nuevos organismos en el estudio y atención. A este pro ceso de desencadenamiento lo llamamos EVOLUCION INDUCIDA. (Cuadro Nº 6) Cree mos necesario recalcar que para no perder en ningún momento el enfoque funcio nal, en una primera instancia esos organismos emergentes deben ser atendidos sólo en las actividades con significativa prioridad. De lo contrario, o nos quedaremos en un simple desarrollo institucional, o tendremos ya desde el co mienzo un número muy grande de actividades de prioridad más que secundaria, lo cual complicará el trabajo, implicará dificultades en la administración efec tiva del proceso, con llevará desperdicio de recursos y esfuerzos innecesarios y, lo peor de todo contribuirá a desviarnos del enfoque abstracto necesario pa ra la racionalidad y eficacia del proceso. En este punto, el criterio de las personas responsables de dar dirección y control a la marcha de la reforma, juega papel importante, para decidir en qué momento se ha adelantado lo sufi ciente sobre las actividades más importantes (siempre en términos de los obje tivos señalados en el sistema de planificación, como ya se dijo), para ir des cendiendo consecutivamente en el orden prioritario.

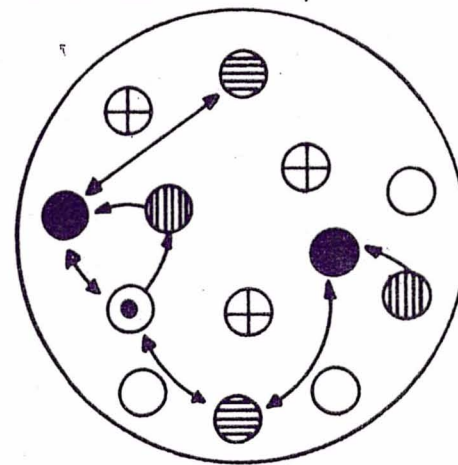
A medida que el proceso se desarrolla, se vá ensanchando el área de dependencias e instituciones involucradas, hasta llegar un momento en que se tendrá conformada un área básica de atención, que, si el desencadenamiento se

# EVOLUCION INDUCIDA

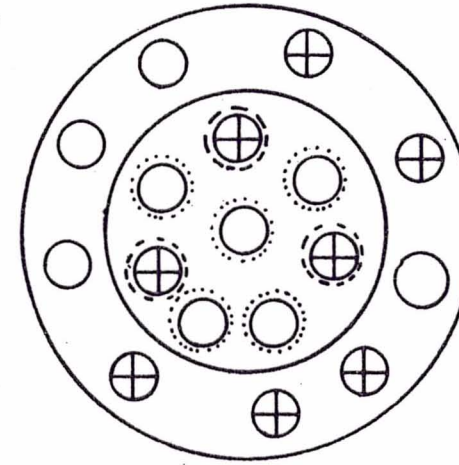
CUADRO Nº6



1. SELECCION



2. DESENCADENAMIENTO



3. INTEGRACION FUNCIONAL BASICA.

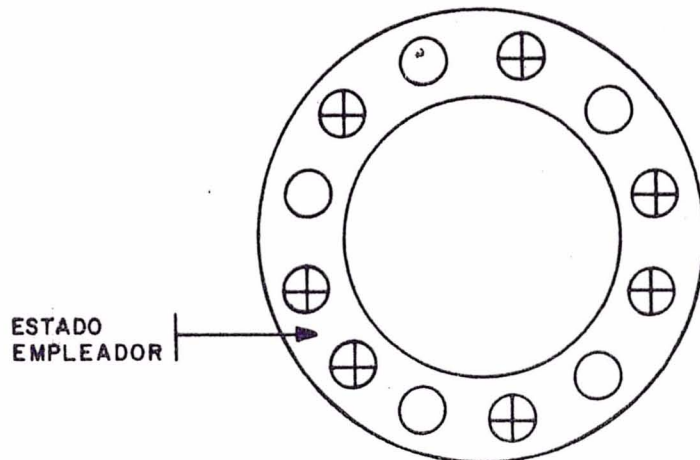
● INSTITUCIONES PRIORITARIAS, DE ACTIVIDADES ESPECIALES.

⊙ INSTITUCIONES PRIORITARIAS, DE ACTIVIDADES DE APOYO.

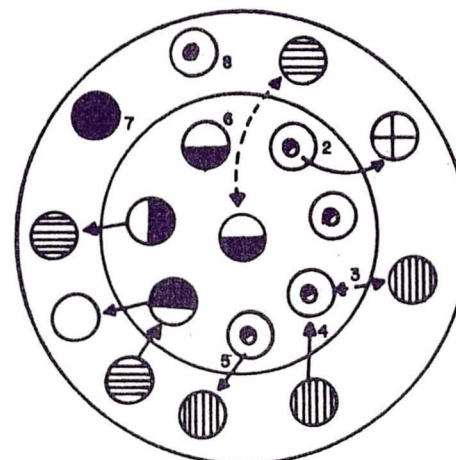
○ INSTITUCIONES PRIORITARIAS, DE ACTIVIDADES ESPECIALES.

⊕ INSTITUCIONES PRIORITARIAS, DE ACTIVIDADES DE APOYO.

▨ INSTITUCIONES PRIORITARIAS EMERGENTES



4. ANALISIS ESFERA MARGINAL.



5. ATENCION ESFERA MARGINAL MAS ORGANISMOS DE LA ESFERA BASICA.

1. ATENCION Y DESARROLLO.

2. DESCONCENTRACION Y/O DELEGACION DE ACTIVIDADES SECUNDARIAS.

3. COORDINACION

4. CONCENTRACION

5. DESCONCENTRACION Y/O DELEGACION DE ACTIVIDADES PRIORITARIAS.

6. ELIMINACION INTRA DE FUNCIONES NO NECESARIAS.

7. ATENCION Y DESARROLLO

8.

ha llevado dinámicamente con criterios claros y objetivos, podríamos decir que representa el sistémico-institucional fundamentalmente responsable de la eficacia del sistema administrativo público. Hasta aquí se habrá logrado una integración funcional básica. Una vez atendida en forma conveniente al área fundamental, nos preocuparemos por el anillo marginal conformado por los otros organismos del sector público, para pasar así a la última fase de la evolución inducida. Se tratarían de buscar las transformaciones pertinentes en este sector secundario.

En este punto corresponde examinar el funcionamiento de las diferentes instituciones que conforman el sistema administrativo público, en una relación bilateral centro-periferie. Para ello debemos efectuar un análisis de los objetivos y funciones que cada una satisface y cual es su concreción o relacionamiento con las directrices y estrategias del sistema.

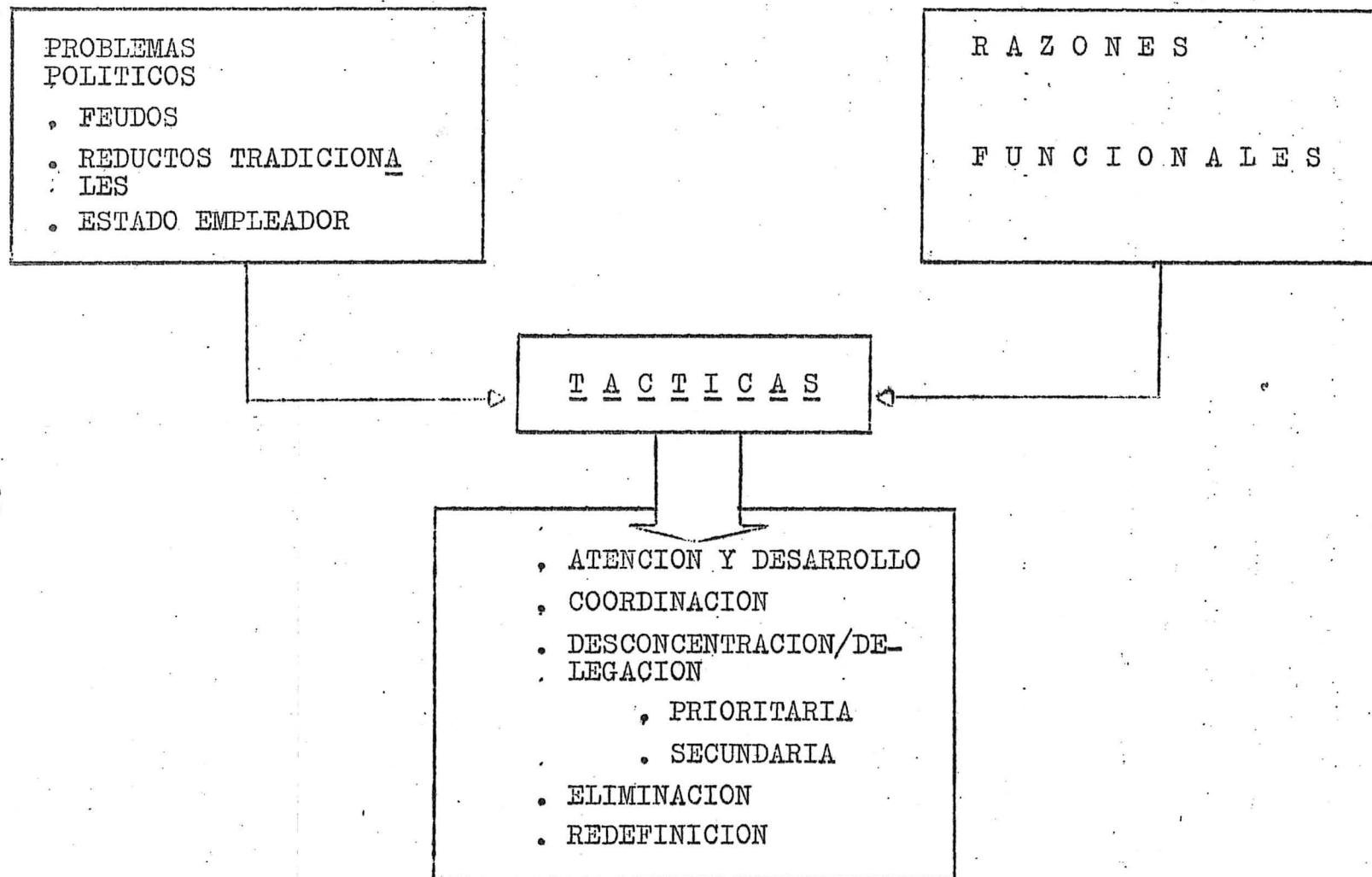
El conocimiento de los organismos del anillo marginal que estará determinado en base a un criterio de estricto orden funcional tiene presentes las estrategias generales, objetivos, proyectos, programas, y actividades específicas que deben desarrollarse, tomando en cuenta además el carácter proyectivo que tienen los organismos de la esfera marginal respecto de aquellos considerados prioritarios y que ejercen una actitud de comando.

Ahora bien, el conocimiento que establecemos de los organismos de la esfera marginal está sujeto a dos aspectos diferentes, cuyo enfoque sin embargo debe converger para estar en posibilidades de optar por pautas de acción más decuadas; el primer : las razones administrativas funcionales que debe satisfacer cada una de las instituciones, y, el segundo : la realidad que predomina cuando accionan estos organismos, afectados por los factores condicionantes que los peculiarizan. (Cuadro nº 7)

Quando se llega al primer aspecto, se encuentran varias funciones y actividades que tienen señalada importancia y por tanto corresponden a prioridades especiales. Estas actividades y funciones, a través de los organismos que

DESARROLLO FUNCIONAL

Cuadro nº 7





las ejecutan, satisfacen en diversos grados y condiciones las expectativas referidas en los objetivos del sistema y, como dichas actividades y funciones no proporcionan la respuesta que se precisa en cuanto al comportamiento y eficacia funcional se presentan alternativas de decisión estratégica tácticas consecuentes, para el permanente ajuste del mecanismo administrativo público, en miras a lograr su adecuado funcionamiento. Las alternativas de decisión deben satisfacer una serie de cuestionamientos previos que identifiquen la actitud y presencia de los factores condicionantes y de los obstáculos del sistema administrativo entre los cuales, sólo para ejemplificar, podríamos referir la estructura del poder, la condición del Estado empleador, estimándose que esta actitud del Estado debe ser más ostensible en este grupo de organismo que en la esfera básica funcional que contiene a los organismos prioritarios.

Nos detenemos aquí a señalar la importancia que estas decisiones tiene y por tanto la necesidad de que ellas sean consideradas con criterio estratégico, de modo que cuando se implanten las diversas acciones tácticas ellas constituyan un momento más en el proceso de mejoramiento sostenido del sistema administrativo público.

Como complemento a lo anterior bien cabe señalar la importancia de mantener un acercamiento permanente con la realidad que van generando los factores condicionantes del sistema en el sistema administrativo público. Este conocimiento, demás está decirlo, nos dará el respaldo necesario para que las decisiones que podamos adoptar se encuentren adecuadas en función del tiempo y el cual serán aplicadas.

Podemos entonces entrar, mediante un procedimiento táctico, al tratamiento individual de estos organismos, ya sea para lograr una adecuada coordinación, ya sea para provocar la creación del algún organismo, para promover una acción de concentración o de desconcentración, sin dejar de lado la posibilidad de que se puedan operar decisiones que nos conduzcan a eliminar o redefinir determinada funciones u organismos. Todo esto implica una serie de decisiones que necesariamente deben considerarse mirando las responsabilidades fun

cionales que debe satisfacer el sistema administrativo público, por intermedio de cada uno de sus elementos y teniendo en cuenta los obstáculos que se presentan y caracterizan al sistema.

Cuando nos referimos a la coordinación como acción táctica, estamos observando la correlación que existe entre el grupo institucional básico y el grupo de instituciones llamadas marginales. Y es que este relacionamiento no puede efectuarse en los términos que los sistemas administrativos públicos tradicionales lo presentan, tiene que haber una actitud de correlación con un permanente y ágil que permitan ir midiendo las mutaciones que cada institución muestra, así como el comportamiento y capacidades que se hacen ostensibles en ellas; cuando nos referimos a la coordinación, estamos enfocando la problemática que presentan los organismos los cuales con "ceguera administrativa", no alcanzan a proyectar sus acciones con un criterio funcional sistémico, que está sujeto inevitablemente, a la condición de causalidad, y efecto interactuante.

Esta proyección administrativa nos posibilita realizar varias actividades y funciones del sistema administrativo, teniendo en cuenta las posibilidades y capacidades de cada institución, para poder implantar la realización de planes y proyectos.

La acción de concentración, se orienta básicamente a una incorporación de los organismos de la esfera marginal hacia el centro, hacia los organismos prioritarios, para lo cual podría optarse por provocar aglutinamientos en torno a algunos de ellos. Este proceso, obviamente que no puede desarrollarse muy apremiosamente, sino que precisa satisfacer algunas necesidades; en este sentido la decisión debe mostrar previamente, incapacidad o inconveniencia a los fines y objetivos del sistema, de que uno o más órganos continúen en la esfera marginal, con un accionar casi aislado; por otra parte esta decisión, deberá mostrar que los organismos prioritarios están en capacidad de poder atender en la forma que se prevea sea como adscripción de función, sea como fusión institucional, etc. la acción de concentración administrativa que

se decida, La concentración deberá por otra parte, asegurar que el control , la complementariedad que pretendemos, con el proceso de concentración, reporte, en base a las condiciones que caractericen al sistema, una mejora en el sistema administrativo público.

En dirección contraria, la conducción institucional y funcional del sistema administrativo público, podría llevar a establecer la necesidad de descongestionar el núcleo central básico, para fundamentar la acción complementada con el funcionamiento de los organismos que conforman el núcleo marginal. Esta alternativa de acción táctica, debería desarrollarse igualmente en fundamento a una serie de condiciones que caractericen a los organismos del sistema administrativo público. Consideramos que podrían fundamentar estas decisiones una evidencia manifiesta de capacidad y condiciones favorables para que ciertas funciones y proyectos se desarrollen fuera del ámbito básico, sin deformar ni afectar el aporte funcional de cada organización; deberá operarse en la evidencia de un control excesivo y de una concentración funcional desmesurada, que en base a las condiciones del sistema, nos muestre la posibilidad cierta de ejercitar la delegación de autoridad y consecuente asignación de responsabilidades para diferentes niveles y sectores del sistema.

Ni concentración, ni desconcentración desmesuradas, resultan razonables en un sistema administrativo público; un equilibrio entre los dos, puede constituir una buena pauta para el control del desarrollo institucional y funcional del Estado.

En otra alternativa surgida del conocimiento y proyección del sistema administrativo público, podemos llegar al convencimiento de la inutilidad o de la intrascendencia de una o más funciones o actividades, y por tanto en algunos casos de la necesidad de eliminar uno o más organismo. Quizás esta aparezca como una de las decisiones más fáciles, pero la realidad nos evidencia lo contrario. No siempre ha resultado lo más expedito y viable eliminar algún organismo; ello implica en muchos casos afectar los intereses de la estructura de poder, atentar contra las tradiciones administrativas, hasta po-

dríamos decir atentar contra los valores de acendrado sentido de la colectividad. Por eso que, cuando aparentemente esta es la mejor solución, bien cabe reflexionar en los factores que condicionan el sistema administrativo y, ya más próximos a cada institución, examinar su realidad intra y extrainstitucional, para en esa reflexión y sobre la base de una posibilidad de redefinir objetivos y funciones ordenadas a las pretenciones del Estado resolver lo conveniente. Esta es una decisión que está sujeta a un criterio estratégico y táctico muy especial porque en ocasiones se producen resultados e efectos que que se convierten en obstáculos y resistencias, que muchas veces los debemos cuidar pensando incluso que varias circunstancias se podrán admitir estratégicamente a sabiendas de su disfuncionalidad, como prerequisite para lograr un sentido de eficacia. Esta es una de las decisiones en la que el concepto de eficiencia puede predominar sobre el objetivo global de eficacia.

En este punto cabe volver un poco hacia atrás. Cuando nosotros hablamos de lograr una acción de reforma administrativa con participación de los elementos componentes del sistema, podríamos cuestionar la validez del criterio, cuando se trata de definir los objetivos prioritarios interinstitucionales. La reflexión sería de que cuando se deciden los objetivos prioritarios interinstitucionales, considerando las directrices y normas generales del plan de desarrollo, y en base al conocimiento funcional del sistema administrativo público, no se debe perder de vista los factores y obstáculos exógenos predominantes. Las decisiones aquí, alcanzan quizás, teóricamente, la mayor expresión de carácter técnico, empero, ya en la realidad, apreciamos que un tipo de decisiones altamente tecnicista no es practicable, no resulta viable, si no comporta la aceptación y respaldo del nivel político, por ejemplo, o si no cuentan con el comportamiento o actitud favorables del elemento burocrático del sistema. Allí es que surge una serie de operaciones, actividades y transacciones administrativas que se convierten en efectivos y hábiles instrumentos para la implantación de las diversas tácticas derivadas de las estrategias previstas.

Quando nos referimos a las decisiones estratégicas y las tácticas

correspondiente para el crecimiento o desarrollo institucional, debemos relacionar la presencia de cuatro elementos básicos: las capacidades y condiciones que muestra el sistema administrativo público; su relacionamiento y actitud con los factores que tienen que ver con el proceso de cambios; la clase de innovación que pretendemos imprimir en el sistema administrativo. Estos tres elementos precisan complementarse para su manejo con un cuarto elemento que es el que los da vivencia: las transacciones que permitirán manipular las diferentes interé<sup>s</sup>es y las diferentes intencionalidades que manifiestan los elementos e incidentes del sistema.

Los tres elementos referidos primeramente, nos abocan al planteo de tácticas de acción que son manejadas justamente por la implementación de las transacciones y deberán estar orientadas al fortalecimiento de los organismos que conforman el sistema para dotarlos de recursos y de la dinámica indispensable; deberán orientarse a fomentar las relaciones de incidencia hacia el sistema procurando establecer en todos ellos las condiciones de aceptabilidad y receptibilidad a los procesos de cambio y ajuste administrativo indispensables; procurando finalmente dotar al sistema administrativo de una capacidad de prestación de servicios nuevos que no se limiten simplemente a la reforma de estructuras.

Cuando referimos esta serie de alternativas de acción táctica, que en todo caso también incluyen la posibilidad de creación de organismos, pero especialmente considerados para el núcleo básico, se hace necesario recordar que la reforma administrativa tiene una misión permanente que cumplir. Justamente el hecho de las permanentes modificaciones y características que presentan los organismos en razón de efectos o condiciones imperantes, hacen imprescindible una acción permanente de conocimiento funcional del sistema administrativo público, fundamentado en un proceso que siga muy de cerca las variaciones del sistema, como paso previo e indispensable para la adopción de las decisiones pertinentes que posibiliten su ajuste con la intención de que el mismo debe satisfacer los objetivos específicos considerados en los planes nacionales.



#### 4.4 - Guías generales para la organización y desarrollo de un sistema de apoyo.

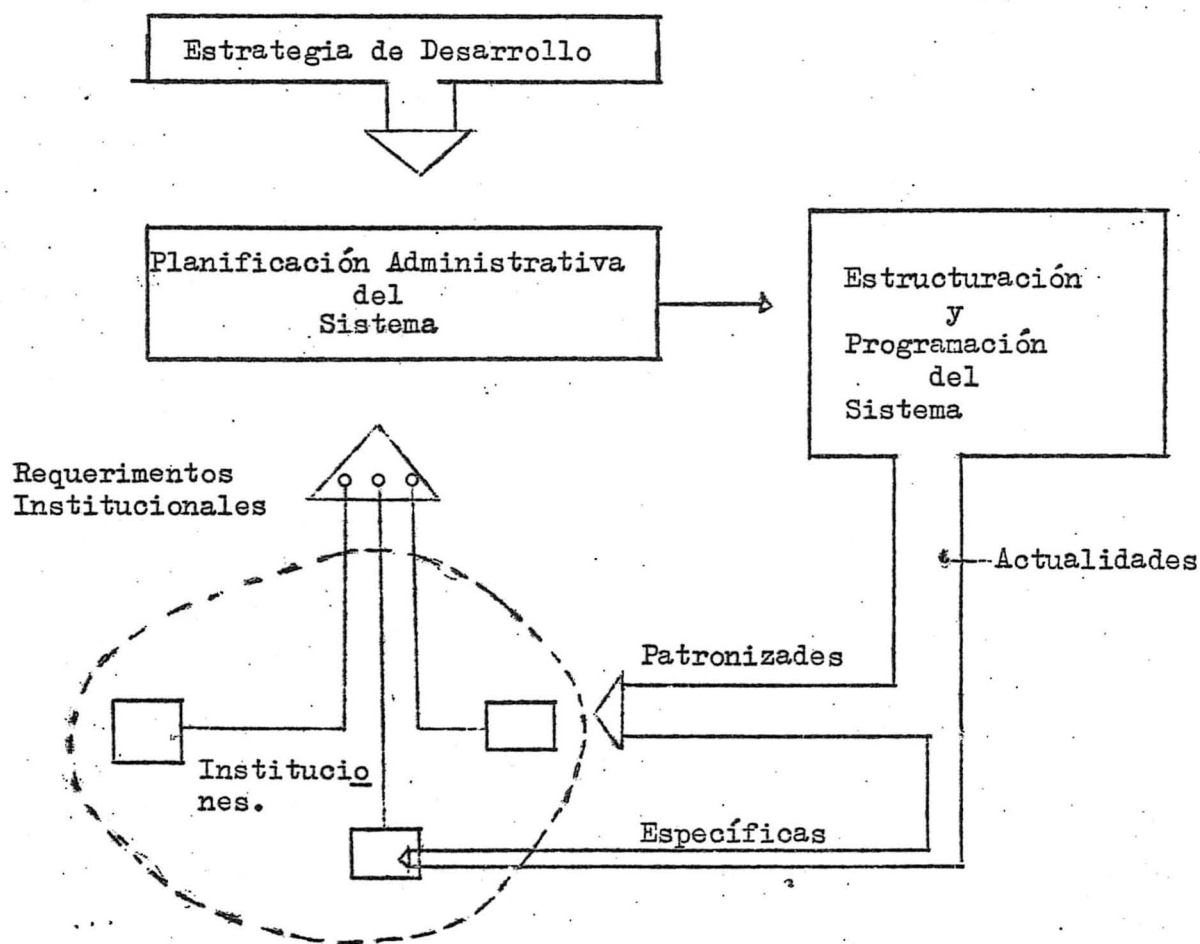
Una de las fallas en que se incurre frecuentemente consiste en la estructuración y desarrollo de los sistemas de apoyo en forma previa al atendimento de los organismos que de ellos se deben servir. Esto conlleva una divergencia entre la forma como se programan y desenvuelven las actividades de los primeros y las necesidades reales de los segundos. Cuando los sistemas de apoyo se "autoproman" con antelación y no lo hacen en función de los requerimientos de quienes precisan de sus productos y servicios, se llega a un deseñajamiento que ocasiona resultados deficientes o, en algunos casos, ningún resultado palpable se consigue. Vale a pena recalcar que estos requerimientos no son los que indica cada institución por si sola, en forma aislada de los fines globales del sistema administrativo público, cuando llegan los funcionarios del Sistema en cuestión a hacer encuestas y, realizar entrevistas. Estos requerimientos deberán ser más bien, los que salen a la luz en el avance de la función reforma administrativa, a través del análisis matricial llevado a cabo y delineado siempre por los objetivos que el SAP se fija en la estrategia de desarrollo. En estas circunstancias, en la mentalidad de los críticos se produce el juicio negativo que termina objetando en su totalidad a estos sistemas de apoyo.

Para poner a marchar estos sistemas de manera ágil y objetiva, es preciso atender a dos fuentes que son esenciales en su estructuración o reestructuración. De acuerdo a los delineamientos de la estrategia de desarrollo, se hace la previsión necesaria de los recursos que se espera serán absorbidos por el sistema administrativo público. Pero una vez iniciada la evolución inducida, y no antes, es cuando salen a flote los verdaderos requerimientos, en términos de los cuales los propios sistemas de apoyo deben reorganizarse y, lo más importante, programar y poner en práctica sus funciones y actividades ... (cuadro nº 8). Así, en base a los planes de desarrollo se hacen las previsiones pertinentes, y en el adelantamiento del proceso, bajo el avance de las acciones de reforma, se establecen los programas y se ponen en marcha.

En el acompañamiento de la reforma administrativa por parte de éstos sistemas, se irán generando dos tipos de actividades básicas. En primer lugar, las más generales, que abarquen a mayor número de sistemas u organismos, que puedan fácilmente ser estandarizadas. En segundo lugar, las actividades especiales, que atenderán en forma diferenciada a entidades de características específicas y que podrán ser atendidas, además, de manera esporádica.

Cuadro N° 8

Implantación de un Sistema de Apoyo



Ya lo decíamos atrás, se debe procurar el comportamiento y aptitud burocráticas necesarias a las transformaciones administrativas. La burocracia debe captar desde el sentido de la reforma. Debe entender desde la importancia de ésta a nivel nacional, hasta la responsabilidad emanada del desempeño de sus actividades individuales. Dentro de tal ámbito, están incluidas las relaciones de su trabajo con las actividades de los demás y el significado que estos relacionamiento tienen en pos de un objetivo gubernamental.

Así, los recursos humanos adquieren especial dimensión en la reforma administrativa. Pueba de ello ha sido la situación preponderante, el carácter pionero que se ha dado a los departamentos administrativos de servicio civil, cada vez que se da un nuevo paso en materia legislativa referente a reforma administrativa. Algunas veces hasta se ha llegado a identificar la reforma con las acciones de estos organismos. Sin embargo, la realidad no es muy convincente y halagadora, que se diga. Mucho camino hay por recorrer en este tema y uno de los puntos de partida es la claridad funcional-finalística que los encargados de dirigir y coordinar las acciones referentes a la dotación del personal adecuado al funcionamiento del sector público deben adquirir. O mejor, que deben entender que es preciso adquirir. Los organismos encargados del sistema de recursos humanos tienen que saber cuáles son, en un momento dado, las funciones más importantes a cumplir. Deben tener la capacidad de discernir sobre qué actividades pueden aplicar en sentido especial, de acuerdo a las circunstancias.

Estas entidades prestan apoyo a los organismos del gobierno en las conocidas funciones de selección e incorporación, adiestramiento y capacitación, clasificación, promoción, etc., pero en algunas de las veces se ha errado al tratar de generalizar y dar un tratamiento común, indiscriminado, siendo que se trata de instituciones con características diferentes.

Deben entender, también, que sus acciones se formulan y reformulan mientras se desencadena el proceso de reforma, para atender así a necesidades relevantes. Así, por ejemplo, y es una falla en la que se ha incurrido, los planes y programas de adiestramiento y capacitación se llevan a cabo con co-

nocimiento funcional del sistema administrativo público. Se atienden necesidades meramente institucionales, no necesidades marcadas por las pretensiones finalísticas del sector público.

Recordemos, en suma, que las funciones del sistema de recursos humanos - para que realmente opere como sistema - deben desarrollarse acompañando desde el principio a las pautas y requerimientos indicados por la función de reforma administrativa.

#### 4.5 - Sistema integral de información administrativa pública

Durante el planteamiento o descripción del proceso evolutivo inducido, hemos podido captar claramente que la información intra e inter-sistémica es fundamental para el logro de la función Reforma Administrativa. Por lo tanto la ausencia de un sistema amplio de información, o la existencia de un sistema desarticulado y tradicional, no correspondiente a los requerimientos del Proceso, es muy probable que provoque en el mismo proceso un desaceleramiento considerable en el ritmo de sus diferentes fases antes descriptas.

De esta manera surge dentro del proceso de reforma la necesidad de diseñar o actualizar, e implantar, con la utilización racional de los recursos existentes, un sistema que permita superar la falta, demoras, bloqueos, insuficiencia, inoportunidad, etc. de datos e información general administrativas.

Entre las diversas características que deberá observar un sistema de esta naturaleza, se hace resaltar un comportamiento flexible tal que posibilite flujo dinámico de información en sentido ascendente y descendente dentro del ámbito de Dirección y Ejecución, en términos de funciones y acciones de las Instituciones y de los sistemas.

El sistema de información debe tener capacidad de establecimiento de canales de comunicación intra e inter-Institucional de las diferentes uni-

dades administrativas integrantes de un mismo S A P. La estructuración del sistema debe ayudar a evitar la duplicidad de la información entre las unidades referidas y de esta forma se tendría uno de los elementos básicos para el control de la información con cantidad, calidad y dirección debida, que proporcionaría en estas condiciones, el manejo de datos e información meramente necesaria completa y precisa en los diferentes niveles administrativos, que por esta razón tendrían acceso, a una más ágil y racional toma de decisiones, en todas las unidades responsables de dirección o ejecución del S A P.

El sistema de información también debe tomar en cuenta los canales informales de comunicación, derivados de la propia organización social informal de la burocracia, ya que de la adecuación efectiva del tratamiento a estos dos elementos de comunicación, dependerá el equilibrio de relación entre la Institución con sus Objetivos, funciones, procesos, etc. y los individuos encargados de realizarlas con autoridad y responsabilidad, derivada del cambio de actitud por la procura del desarrollo de sus habilidades y conocimientos através de la capacitación y el entrenamiento; y del cambio de aptitud a través de la mentalización, e internalización de los objetivos del Proceso de Reforma Administrativa y del conocimiento de los nuevos criterios de decisión que la organización desea emplear.

#### 4.6 - El proceso decisorio en la administración pública

Uno de los problemas característicos de las S A P en la mayoría de los apíses latinoamericanos se refiere a la excesiva centralización de mando y decisión en los más altos niveles jerárquicos; esta situación se ha generado por la ausencia del establecimiento de un proceso de Delegación de autoridad, con capacidad de mando y poder de decisión, que posibilite el ejercicio de la misma en el cumplimiento de la función o funciones con la consecuente responsabilidad compartida en las decisiones tomadas en los diferentes niveles de la organización.

Kleber do Nascimento clasifica las funciones y actividades medias



en dos tipos.<sup>18/</sup>

- elásticas
- inelásticas

En la categoría de las Elásticas, coloca las de asesoramiento y dirección. Agrega que los diversos intentos de Reforma no han tenido presente un tratamiento adecuado a estas funciones que juegan un importante papel en el proceso decisorio racional que el Estado requiere en el cumplimiento de sus funciones.

Las funciones medias elásticas de asesoramiento, por el apoyo que dan a los altos niveles de conducción de la organización le proporcionan con alternativas de solución concisas y claras - una toma racional de las decisiones.

En la categoría de las inelásticas tenemos a las funciones y actividades medias que dan apoyo logístico al sistema y que por su papel de ejecución se ciñen a los requerimientos formalísticos de operacionalidad.

Para efectos de implementación de la función Reforma Administrativa, hemos clasificado a las decisiones de la acción gubernamental en dos títulos:

Decisiones sustantivas (FLEXIBLES)

Decisiones operativas (CON MENOR FLEXIBILIDAD)

Las decisiones sustantivas son las encargadas con problemas de señalamiento de directrices y políticas generales, objetivos fundamentales planificación, estrategias, en una palabra: Decisión a Alto Nivel.

Las decisiones operativas son meramente de ejecución y entendidas con problemas sobre proyectos y actividades.

(18) NASCIMENTO, Kleber, op. cit.

Para que las Decisiones Sustantivas y Operativas, puedan ser eficaces y mantengan una interrelación funcional, es necesario el establecimiento previo de un sistema de información, que observe características similares al que anteriormente hemos descrito.

La implementación de un proceso decisorio sustantivo-operativo al S A P, puede tener posibilidades de tendencia a:

- Desobstaculizar los canales formales de comunicación ascendente;
- Disminuir las cargas de trabajo en los altos niveles jerárquicos;
- Dinamizar la ejecución del trabajo en los diferentes niveles de la organización;
- Desarrollar la participación burocrática en el proceso de Reforma.

#### 5 - IMPLANTACION DE LA FUNCION REFORMA ADMINISTRATIVA

En este capítulo proponemos la relación que se debe establecer entre la función reforma administrativa y los diferentes sistemas y organismos encargados de llevar a efecto la acción gubernamental.

El punto de partida es el sistema de planificación que fija las políticas, directrices y planes que para su ejecución se concretizan en proyectos y actividades a ser desarrollados por las unidades operativas. Para ello (cuadro N° 2), se harán las previsiones y se planificará debidamente la acción de los sistemas de apoyo, con el objeto de dotar al S A P de los recursos que permitan poner en funcionamiento la estrategia de desarrollo.

Planificadas las acciones de apoyo, los sistemas encargados de ellas, pasan a entregar los insumos necesarios a los organismos operativos, encargados directos de realizar los proyectos y actividades especificadas de acuerdo a los delineamientos generales del sistema de planificación. Aquí culminarían en forma sintética, las relaciones básicas del sistema de planificación.

La función Reforma Administrativa se implantará paralelamente al sistema de planificación, para actuar como función a su servicio, que coadyuve en la coordinación y control administrativo requeridos para el avance dinámico de la acción gubernamental.

En la marcha del proceso, élla capta sustancialmente dos flujos de información. Primero, el que llega de planificación para sensibilizar los objetivos a cumplir, los cuales le sirven de patrón, como ya vimos antes, para iniciar su acción escalonada en base a prioridades. Segundo, el que capta de parte de los organismos ejecutores la información referente a los obstáculos, para cuya remoción se actuará sobre los factores externos responsables.

Al respecto vendría la acción de atendimento a los sistemas de apoyo y a los otros organismos vinculados.

Hemos insistido a través de casi todo el documento, en la necesidad de dos condiciones primordiales para que el proceso se pueda llevar a cabo satisfactoriamente. En primer lugar, la suficiente claridad y motivación de parte de las personas que participan tanto en funciones de dirección, coordinación y control, como de las directamente responsables de la ejecución de las funciones y actividades atendidas. En segundo lugar, que haya una participación manifiesta a todos los niveles.

Para que estas dos condiciones sean cumplidas con el debido cuidado proponemos que los estudios a nivel de proyectos y/o actividades específicas, sean realizados por las personas y grupo de trabajo encargado de llevarlos a ejecución. Serán ellos mismos quienes, con el debido asesoramiento y coordinación racional, detectarán y comunicarán los obstáculos e inconvenientes que se presenten en sus respectivo niveles. Esto por ser ellos los que tienen mayor conocimiento de las actividades correspondientes y porque al darles cabida en el proceso de solución se sentirán más motivados en una palabra, se sentirán con un grado más alto de participación.

Ya atrás criticábamos la acción restringida que han venido y aún vienen desarrollando las oficinas de Organización y Métodos de casi todas las dependencias gubernamentales. Ellas serían las secciones más adecuadas para participar en la función de reforma administrativa como selabones importantes que sensibilicen los delineamientos generales procedentes desde arriba y como grupos que coordinen la acción de los trabajos de equipo y les den el asesorami-  
ento pertinente.

Sin embargo, para aprovechar a las oficinas de O & M en calidad de canales de información y acción, es preciso que los individuos que las conforman tengan claridad y noción del nuevo papel que les compete, para rebasar su tradicional acción intrainstitucional y proyectarla hacia los objetivos y acciones del sistema administrativo público.

"Hasta la fecha los límites de actuación de O & M han estado encua-  
drados en el campo microadministrativo con cierta tendencia actual a incursionar en lo macroadministrativo, pero se hace necesario, para evitar la frustra-  
ción de quienes tienen inquietudes de superación intelectual y de evolución y  
consciencia profesionales el conocer las perspectivas de O & M"... Pienso que  
la evolución natural de O & M será hacia O & S (Organización y Sistemas)".<sup>19/</sup>

Estas son las nuevas perspectivas de O & M a que se refieren los  
nuevos estudiosos de la administración pública al propugnar por la evaluación  
de O & M hacia O & S (Organización y Sistemas).

---

(19) BRECIADO, José Luís. Las unidades de organización y métodos como ins-  
trumento de la reforma administrativa. México, UNAM, Centro de In-  
vestigaciones en Administración Pública, 1971. p. 14-5.

El esquema se cerraría con la comunicación que va de la función reforma administrativa hacia el sistema de planificación, para que éste tenga en cuenta elementos que pueden ser importantes en el recíproco del sistema administrativo público.

Se hace conveniente entonces, que las personas encargadas de las decisiones sustantivas en materia de reforma, tengan vinculación íntima y permanente con el sistema de planificación y que posean participación presente en la formulación de las grandes directrices. En el caso en que se crea conveniente la creación del organismo, este debe conservar una relación con planificación lo más cercana posible, y hasta podría ser dependencia interna de ésta. De todos modos, la realidad administrativa de cada país es la que marca el camino a seguir. Además, su cercanía a la cabeza del poder ejecutivo de la fuerza a la función reforma en la remoción de obstáculos exógenos, sobretudo en los de índole política y, concretamente, en los que atienden la rama legislativa.



BIBLIOGRAFIA

- ADMINISTRAÇÃO de recursos humanos. In: MODERNIZADAS técnicas de administração de pessoal. São Paulo, Management Center do Brasil, 1964. p. 112-21.
- ADMINISTRACION pública como un sistema de acción. Rio de Janeiro, FGV/EIAP, 1970. (Curso de Administração para o Desenvolvimento)
- BALDWIN, Ira L. Desenvolvimento institucional e planejamento. Rio de Janeiro, FGV/EIAP, 1971. (Curso de Administração para o Desenvolvimento)
- BELLO, Eduardo S. Algunos conceptos sobre el desarrollo institucional. Rio de Janeiro, FGV/EIAP, 1971. (Curso de Administração para o Desenvolvimento)
- CONSELHO INTERAMERICANO ECONOMICO Y SOCIAL. Significado de los planes en el proceso de desarrollo económico y social de América Latina. In: Notas sobre el proceso de planificación en América Latina. Buenos Aires, 1966. pte. 2, p 23-9.
- COSTA, Roberto Gomes da. O proceso decisório nas organizações. Rio de Janeiro, FGV/EIAP, 1970. (Curso de Administração de Projetos)
- ESMAN, Milton J. e BAISE, Hans C. Desenvolvimento institucional; um guia de ação. Rio de Janeiro, FGV/EIAP, 1971. (Curso de Administração para o Desenvolvimento)
- FRIEIRO, Mario. Administración pública para el desarrollo; un patron prescriptivo. In: Teoría general de la administración pública para el desarrollo de la América Latina. [s.n.t.] cap. 1, pt. 3.
- \_\_\_\_\_. El cambio administrativo público; exploración conceptual orientada hacia la organización del esfuerzo de reforma administrativa. Rio de Janeiro, FGV/EIAP, 1971. (Curso de Administração para o Desenvolvimento)
- GENARI, Breno. La modernización de las operaciones de planificación: identificación de algunos puntos críticos. Rio de Janeiro, FGV/EIAP, 1971. (Estudos Especiais, 1)
- GERMANI, Gino. De la sociedad tradicional a la participación total en América Latina. In: Política y sociedad en una época de transición. Buenos Aires, Paidós, 1965. cap. 5, p. 147-62.
- \_\_\_\_\_. Esquemas de los tipos ideales contrapuestos: sociedad tradicional y sociedad industrial. In: Política y sociedad en una época de transición. Buenos Aires, Paidós, 1962. p. 117-25.

- GERMANI, Gino. La estructura social y el analisis del cambio. In: Política y sociedad en una época de transición. Buenos Aires, Paidós, 1962 cap. 1, p. 15-47.
- JACOME, José Maria. Problemas actuales de la administración pública en América Latina; laboratorio. In: La planificación administrativa para el desarrollo económico y social en América Latina. Santiago de Chile, CEPAL, 1968. (Documento ST/ECLA/cont. 30/L.5)
- LAMAS, Ernesto Raúl. Elementos esenciales de una administración pública adecuada a las exigencias de los planes de desarrollo e de de las políticas gubernamentales. Rio de Janeiro, FGV/EIAP, 1971. (Curso de Administração para o Desenvolvimento)
- LESSA, Carlos. La política económica como proceso. Rio de Janeiro, FGV/EIAP, 1970. (Curso de Política e Administração Tributária)
- LILLENBAUM, Moysés Jacob. A dinâmica do planejamento. Rio de Janeiro, FGV/EIAP, 1970. (Curso de Política e Administração Tributária)
- MARTINEZ SILVA, Mario. La administración pública y los sistemas de información. In: Administración pública y desarrollo. México, UNAM, Facultad de Ciencias Públicas y Sociales, 1970. (Estudios, 14)
- \_\_\_\_\_. Teoría general de sistemas y administración. Reforma Administrativa, México, 1(2):39-44, fev. 1969.
- NACIONES UNIDAS. Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile. Capacidad administrativa para el desarrollo en América Latina; diagnóstico general y medidas para fortalecerla. Rio de Janeiro, FGV/EIAP, 1971. (Curso de Administração para o Desenvolvimento)
- NASCIMENTO, Kleber. Reflexiones sobre la estrategia de la reforma administrativa; la experiencia federal brasileña. In: REUNION DE EXPERTOS SOBRE CAPACIDAD ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO, Santiago de Chile, 16-21 nov. 1970. Santiago de Chile, Consejo Económico y Social, 1970. (ST/ECLA/Conf. 38/L.4)
- PARKER, J. K. Introdução à análise de sistemas. Rio de Janeiro, FGV/EIAP, 1970. (Curso de Administração de Projetos)
- PEREZ, Hugo. Problemas actuales de la administración pública en América Latina; para discusión de clase, comentarios al laboratorio. Rio de Janeiro, FGV/EIAP, 1971.
- PRECIADO, José Luís e SORIANO VILLALAZ, J.J. Diversos enfoques sobre la administración como objeto de análisis. Rio de Janeiro, FGV/EIAP, 1971. (Curso de Administração para o Desenvolvimento)

PROBLEMAS actuales de la administración pública en América. Rio de Janeiro, FGV/EIAP, 1971. (Curso de Administração para o Desenvolvimento, 1)

RIGGS, Fred W. La reforma administrativa. Rio de Janeiro, FGV/EIAP, 1971. (Curso de Administração para o Desenvolvimento)

ROBLES MORALES, Arodys. Alternativas para el desarrollo de una estrategia de la reforma administrativa. In: SEMINARIO REGIONAL DE REFORMA ADMINISTRATIVA, 1, San José, 13-17 jul. |1970| San José, ICAP, 1971. p. 113-18. (Serie inf. Sem., 626)

SILVERT, Kalman. Un esquema para la política latinoamericana. In: \_\_\_\_\_. La sociedad problema. Buenos Aires, Paidós, 1962. cap. 2, p. 31-52.

SOUZA, Nelson de Mello e. Administração para o desenvolvimento. Rio de Janeiro, FGV/EIAP, 1969. (Curso de Administração para Desenvolvimento)

SUNKEL, Osvaldo. El concepto de desarrollo. In: \_\_\_\_\_. Desarrollo económico. Santiago de Chile, ILPES, 1966.

WARD, Lee. Problemas de coordinación entre las áreas de planificación y presupuestos. Rio de Janeiro, FGV/EIAP, 1971. (Curso de Administração para o Desenvolvimento)

WATERSTON, Alberto. Obstáculos administrativos ao planejamento. Rio de Janeiro, FGV/EIAP, 1969. (Curso de Administração para o Desenvolvimento)

### Serie "Estudos Especiais"

El presente trabajo es parte de una serie de publicaciones de la Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas, elaboradas por su cuerpo docente y también por los participantes de los cursos, presentadas como trabajo de clase. Son tres sus finalidades: a) información didáctica complementaria para sus cursos básicos; b) utilización por parte de organizaciones y centros de estudio o de investigaciones, interesados en el campo; c) lectura de actualización para ex-alumnos, para complementación de sus conocimientos.

Los estudios incluyen cuatro áreas principales: Administración para el Desarrollo, Administración de Proyectos, Política y Administración Aduanera, Política y Administración Tributaria — materias de los cursos básicos de la Escuela. Es necesario encarecer que no se trata de trabajos de finitivos. Son las primeras iniciativas sobre el tema, a veces de carácter preliminar, como antecedentes a eventuales ampliaciones futuras.

Los trabajos son reproducidos en la lengua original en que fueran redactados, español o portugués. Su reproducción es prohibida sin la previa consideración de la dirección de la Escuela. Por otra parte, los conceptos vertidos en esa serie no reflejan necesariamente la posición de la Escuela con relación a la materia tratada, y si la del autor. Los trabajos pueden ser solicitados directamente a la dirección de la Escuela Interamericana de Administración Pública.

### Trabajos publicados

- 1 Estudo dos regimes de trânsito aduaneiro, admissão temporária e exportação temporária.
- 2 Consideraciones sobre el impuesto al patrimonio.
- 3 El empleo sistemático de la programación, control y evaluación en los servicios de fiscalización.
- 4 A integração da Amazônia e a ALALC.
- 5 Tratamiento fiscal de los lucros no distribuídos y capitalización de reservas.
- 6 Un estudio sobre presupuesto por programa
- 7 La modernización de las operaciones de planificación: Identificación de algunos puntos críticos.
- 8 Principios existentes en la ley de impuesto a la renta de los países de la ALALC...
- 9 Impuesto al valor agregado.
- 10 Problemas de coordinación entre las áreas de planificación y presupuesto.