

*Sicy*

PRELIMINAR  
Instituto Latinoamericano de  
Planificación Económica y Social  
División de Servicios de Asesoría  
Santiago, septiembre de 1969

DOCUMENTOS  
DIVISION DE ASESORIA  
Nº.....

EL PAPEL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA ESTRATEGIA  
DE DESARROLLO

por

Gonzalo Martner

---

\* Sólo para críticas y comentarios.



EL PAPEL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA  
ESTRATEGIA DE DESARROLLO 1/

Por Gonzalo Martner

Introducción

La puesta en marcha de una determinada estrategia de desarrollo significa para el estado un compromiso frente a la comunidad de adoptar un cierto comportamiento, una conducta consecuente con los objetivos trazados. Este comportamiento del estado es la resultante efectiva de las conductas de los entes institucionales que lo componen; no es pues la mera expresión de las "intenciones de acción" que puedan exhibir los gobernantes, sino de las actitudes concretas que tienen lugar por parte de la maquinaria estatal, por el conjunto de organismos de gobierno.

A fin de modificar el comportamiento usual del mecanismo institucional se han programado los procesos de "reforma administrativa". La complejidad y dificultades para coordinar el creciente aparato estatal, por lo general desfinanciado, ha colocado la reforma administrativa a la orden del día en numerosos países.

Por ello, es conveniente examinar cuáles son los contenidos de la reforma administrativa en el contexto de una estrategia de desarrollo nacional.

Los propósitos de la reforma administrativa  
y su enfoque equivocado

Para definir el cometido de la reforma administrativa, es preciso definir lo que ella es y lo que ella no es.

En primer lugar, la reforma administrativa no es un acto de modificaciones en la estructura orgánica que se ejecuta de una vez, sino que es un proceso de cambios permanente que se proyecta en el tiempo, en función de las distintas etapas que abarca una estrategia de desarrollo a largo plazo.

---

1/ Sólo para críticas y comentarios.

Para muchos, una reforma administrativa es una ley o varias leyes que modifican un organograma, cambian funciones o simplifican procedimientos. En realidad, un proceso de reforma administrativa podría iniciarse en esa forma pero su objetivo final no se cumple por decreto sino a través de un proceso de cambios que lleva a una transformación en el proceso social y económico, modifica las relaciones sociales y el comportamiento de organismos, personal y dirigentes. La misma reforma administrativa genera acumulativamente nuevas metas, de ella emergen propósitos que a su vez, han de ser jerarquizados a lo largo del proceso reformista. Hay pues una secuencia histórica en el proceso de cambios que se proyecta indefinidamente hacia el futuro.

En segundo lugar, la reforma administrativa no es necesariamente un proceso para la "modernización". En los países subdesarrollados el objetivo de la reforma administrativa no es incorporar instituciones, procedimientos y métodos "modernos", por lo general nacidos en países industrializados, "ya modernizados". En cada estadio de desarrollo existen exigencias sociales, culturales, económicas y políticas que dificultan la absorción de técnicas importadas desde países más avanzados, sin serios reajustes. ¿De qué, puede pues servir, por ejemplo, a fin de modernizar la administración tributaria en un país primitivo (donde predomina una agricultura de subsistencia, en el que el financiamiento del sector público se hace principalmente por la vía de impuestos al comercio exterior, la introducción de un sistema de impuesto a la renta similar al de los Estados Unidos, (donde existe una enorme industria, comercio y finanzas)?

El objetivo de la reforma administrativa no es pues la "modernización" de la administración, sino que desarrollar técnicas propias que puedan ayudar a la transformación estratégica del sector público, a fin de avanzar a otros estadios de desarrollo. En cada etapa, el gobierno podrá cumplir su cometido con mucho o poco personal público, mas lo que interesa es que cumpla su cometido estratégico en cada una de ellas; por ejemplo, construir tales represas hidroeléctricas, completar las carreteras troncales de interconexión espacial; absorber en las escuelas una determinada cuota de la población en edad escolar; organizar la producción

y el comercio exterior para duplicar las exportaciones; absorber cierto porcentaje de desocupación, etc. Conforme este criterio, ¿qué validez puede tener la crítica de que el sector público no se moderniza o que tiene personal excesivo?

En tercer lugar, la reforma administrativa no persigue como objetivo el aumento de la racionalidad global del estado, sino que una racionalidad dirigida o focal. No toda la acción gubernamental tiene la misma influencia en un proceso de desarrollo; hay sectores de actividad que son críticos y por arrastre pueden provocar el crecimiento de otros sectores: así por ejemplo la industria es reconocidamente un sector líder o movilizador, lo que interesa en la reforma administrativa es crear racionalidad en un "foco" estratégico desde donde surjan fuerzas dinámicas de desarrollo. Si la estrategia es de transformación de estructuras tradicionales, el "foco" puede ser por ejemplo la agricultura y el proceso de reforma administrativa ha de concentrarse concretamente a dar racionalidad al proceso de reforma agraria creando capacidad operativa allí.

En cuarto lugar, el fin de la reforma administrativa no es siempre la eficiencia, entendiendo por tal conseguir el máximo de rendimiento con el mínimo de recursos, tiempo y costos. En efecto, en una estrategia de transformación de estructuras sociales, lo más importante puede ser destruir un esquema de poder, traspasando recursos al estado o la comunidad, sin importar en una primera instancia que estos recursos se utilicen con más eficiencia. A veces lo más importante es conseguir un "desarrollo horizontal", es decir, agregar recursos desocupados al proceso productivo; piénsese en la reforma agraria, cuando se expropia un latifundio; en una primera etapa lo más importante puede ser incorporar nuevas tierras ociosas al cultivo, conservando la misma tecnología y los niveles de productividad existentes. En el caso de la nacionalización de una industria, a veces lo importante es mantener inicialmente su funcionamiento original; pues en este caso lo que se quiere es lograr que un excedente quede dentro del país, como ha sido el caso del petróleo mexicano y peruano, de las minas de estaño en Bolivia, del cobre en Chile, etc. En estos casos la reforma administrativa no enfatiza la "eficiencia" por sí, sino que postula hacer viable una transformación con repercusión nacional.

/En quinto

En quinto lugar, la reforma administrativa no es un proceso técnico, dirigido por expertos en administración, sino que un proceso social, con participación de la base de la administración y orientado con un enfoque interdisciplinario. La planeación de una reforma administrativa es tarea de equipos interdisciplinarios en los que participan sociólogos, políticos, economistas, planificadores sectoriales, administradores y tecnólogos especializados (según el tipo de sector que se quiera cubrir). El liderazgo en su planeación y ejecución ha de corresponder a los ejecutivos y se ha de contar con la participación permanente de las bases de la administración, sean empleados, obreros o técnicos.

En sexto lugar, el proceso de reforma administrativa no tiene sólo por finalidad mejorar los mecanismos proveedores de insumos - (sistemas de personal, de suministro de materiales, de equipos, etc.) sino que principalmente incrementar la capacidad operativa del conjunto de la organización, el financiamiento, los materiales, los equipos y demás aspectos, dentro de los sectores estratégicos y en los programas sustantivos. Los programas de apoyo han de servir a los sustantivos y la capacidad administrativa ha de crearse principalmente en estos últimos.

En séptimo lugar, la reforma administrativa no es un cambio generalizado de estructuras, un cambio del organograma, sino que es un proceso de cambios selectivos, graduales, en los sectores y regiones estratégicos de la sociedad y la economía. La estrategia general de desarrollo de largo plazo y los planes a mediano plazo señalan los sectores de actividad estratégicos para un período de tiempo (sean éstos la agricultura, la industria, la energía, los transportes y la educación). Dentro de estos sectores estratégicos, la reforma administrativa crea "sistemas operativos" encaminados a resolver problemas de la comunidad, ejecutando programas énfasis, básicos y de apoyo, tal como se explicará más adelante.

/Los distintos

### Los distintos tipos de reformas administrativas

En América Latina se han ensayado diversos estilos de reforma administrativa con resultados diversos. Conviene resumir en esta parte en qué han consistido las estrategias de reforma aplicadas.

a) Hay reformas que enfatizan cambios en las estructuras administrativas del sector público. Consiste en cambiar el organograma de la administración pública creando nuevos ministerios, fusionando o suprimiendo otros, cambiando dependencias, etc. Este enfoque ha demostrado ser insuficiente, pues carece de continuidad y se transforma en una mera racionalización formal. Desde el punto de vista del ataque a problemas estratégicos sus efectos fueron tenues, pues el enfoque no visualiza llenar la "brecha administrativa" que surge del enfoque estratégico.

b) Reformas que enfatizan la racionalización de insumos. Consiste en crear "sistemas de personal" o servicio civil, "sistema de suministros", "sistemas de máquinas y equipos", "sistemas de servicios administrativos", etc. Estas experiencias también se mostrarán insuficientes, pues de poco sirve establecer sistemas de apoyo como los descritos si por el lado de la acción sustantiva se mantiene una inoperancia extendida.

c) Reformas que enfatizan la racionalización de procedimientos o "reformas del papeleo", cuyo propósito es acortar trámites y aumentar los rendimientos, en términos de tiempo y movimientos. Son reformas de "fluxograma" y su objetivo es muchas veces mejorar la atención al público y eliminar fuentes de impopularidad o de presión social. Se los llama reformas "procesalistas" y naturalmente no resuelven los problemas de una administración que debe promover el desarrollo.

d) Reformas administrativas con criterio economicista. Consiste en introducir cambios administrativos para reducir el gasto público, eliminando Ministerios, Direcciones Generales, o entidades autónomas.

Cuando aquéllo no es viable, se reduce el personal, el gasto en materiales, la compra de equipos y se disminuyen las inversiones. Estas reformas se inspiran en el principio de "austeridad" y conducen por lo general a la paralización de la administración pública.

/Todas estas

Todas estas reformas se han realizado con el criterio tradicional. Se basaron por lo general en la idea de que la reforma administrativa es un acto y que realizado éste - luego de dictada una ley o implantado un sistema - ya estaba logrado el objetivo. Se procuraba "modernizar" - aunque sólo fuera la fachada exterior - de la administración, introduciendo denominaciones, instituciones e instrumentos a veces importados desde países desarrollados. Se creía que se lograría así la racionalidad global de la administración y automáticamente la eficiencia se generalizaría en todo el aparato estatal. Para los que planificaban la reforma se trataba de un esfuerzo técnico, al margen de la política y que los gobernantes debían aceptar y poner en práctica haciendo fé en sus asesores. Se pensaba además que los cambios en los organogramas y fluxogramas, y el mejoramiento de los servicios de apoyo garantizaban la eficacia de la reforma.

Los fracasos que resultaron en muchas de estas experiencias fueron ulteriormente atribuidos a la política, la inestabilidad institucional, la falta de recursos, la escasez de personal entrenado, los conflictos entre personalidades dirigentes, etc. Rara vez se reconoció que el enfoque utilizado no era el correcto.

Pero frente a estos criterios tradicionales se comienza a desarrollar un enfoque que pone énfasis en los siguientes aspectos:

1. La reforma administrativa es un proceso de cambios permanentes, cuyos objetivos se renuevan en cada etapa de desarrollo. El proceso de reforma administrativa se adapta al modelo de desarrollo que sigue la sociedad y en él enriquece sus planteamientos y se formula para ejecutar las tareas de desarrollo. Es un encuentro entre la administración y el desarrollo. La reforma genera cambios en el comportamiento de la administración.
2. El objetivo básico de la reforma administrativa es el de coadyuvar a la transformación económica y social del país, adaptando la estructura y procesos del sector público a los requerimientos de la transformación y para que pueda cumplir así su papel de líder del desarrollo nacional.

3. La reforma administrativa busca la "racionalidad focal", busca la creación de "focos" de eficacia operativa, en especial dentro de sectores movilizadores del mecanismo socio-económico, y en el aparato de inversiones.

4. La reforma administrativa propende a producir transformaciones estructurales en la economía y la sociedad, enfatizando primeramente un "desarrollo horizontal" y luego el "vertical", es decir, aquél que busca mejorar la eficiencia y productividad.

5. La reforma administrativa ha de planearse con un enfoque interdisciplinario y ser concebido como un proceso social con participación de la base de la administración pública.

6. La reforma administrativa organiza "sistemas operativos" en los sectores estratégicos - agricultura, industria, educación, etc. - y desarrolla programas para resolver problemas de coyuntura y de carácter estratégico para el desarrollo a largo plazo.

7. La reforma administrativa consiste en cambios selectivos, graduales, localizados en focos de irradiación y movilización del sistema económico y social.

8. La reforma administrativa surge de una estrategia de desarrollo a largo plazo y de planes a mediano y corto plazo, y ha de ser programada en el contexto de aquéllos, para tener sentido y capacidad de promoción.

La programación del desarrollo administrativo es pues la necesaria consecuencia de los puntos aquí establecidos.

#### Programa de desarrollo administrativo

Al formularse una trayectoria de cambios para cumplir una estrategia de desarrollo surge el problema de su instrumentación mediante políticas económicas y sociales; es en este momento en el que se puede apreciar la brecha administrativa entre lo que se debe hacer (según los planes) y la capacidad administrativa existente. Procede entonces formular un programa de desarrollo administrativo a fin de llenar esta brecha en el período considerado.

Un programa de desarrollo administrativo ha de tener un enfoque estructural y concretarse en los sectores estratégicos elegidos, creando dentro de ellos un "sistema operativo" en el que se incluyan los organismos

/que trabajan

que trabajan para cada sector en particular. Así por ejemplo, el Sistema Operativo Agropecuario estará formado por las entidades (y sus recursos asignados) como ser el Ministerio de Agricultura, la entidad de Reforma Agraria, los organismos de riego, las organizaciones de promoción agropecuaria, etc.

En el fondo no interesa si un sistema operativo tiene una o muchas organizaciones; lo que importa es que sus programas de acción sean estratégicos y de impacto; es decir, poco significa que un sector quede en manos de una o dos entidades, si estos organismos se ocupan de asuntos no relevantes y sin impacto; poco importa incluso que sean muy eficientes para hacer lo irrelevante. En cambio, puede haber un sistema operativo que tenga muchos organismos, pero donde se realicen programas estratégicos y de impacto, lográndose una buena división de funciones e integración de esfuerzos. Por esto cabe preguntarse, ¿qué validez tiene la crítica usual de que el sector público tiene muchos organismos? Incluso existen reformistas administrativos que más que tales parecen empadronadores de servicios públicos.

Interesa llamar la atención acerca de las vinculaciones entre los sistemas operativos sectoriales. Existen primeramente los sectores de servicios generales (gobierno, administración, justicia, etc.). Los sectores de actividad pueden separarse de sectores de producción - agricultura, minería, industria, etc. -; sectores de infraestructura - transportes, energía, comunicaciones, etc. y sectores sociales - educación, salud, previsión, etc. -. Las relaciones entre los sectores son estrechas; un desarrollo industrial requiere insumos agrícolas, apoyo de la energía, transporte, agua, etc. En líneas gruesas se podría decir que los sectores de producción (que son los de mayor incidencia en el crecimiento económico) requieren el apoyo de los sectores de infraestructura y de recursos humanos, tal como lo muestra el esquema, y también los sectores de infraestructura requieren de los sectores de producción.

/SECTORES DE

	SECTORES DE PRODUCCION				SERVICIOS GENERALES		
	Agri- cultu ra	Indus tria	Mine ría	Comer cio	Servicios de Gobierno	Justi cia	Orden Público
<u>Infraestructura</u>							
Transportes	x	x	x	x	x	-	-
Comunicaciones	x	x	x	x	x	x	x
Energía	x	x	x	x	x	x	x
Riego	x	-	-	-	-	-	-
Colonización	x	-	-	-	-	-	-
Vivienda y edificación	x	x	x	x	x	x	x
<u>Sociales</u>							
Educación	x	x	x	x	x	x	x
Salud	x	x	x	x	x	x	x
Previsión	x	x	x	x	x	x	x
Protección al trabajo	x	x	x	x	x	x	x
Bienestar	x	x	x	x	x	x	x

Naturalmente, los servicios de infraestructura están tomados aquí como sectores de apoyo, sin considerar su contribución en servicios al consumo final; lo mismo los sectores sociales. En el cuadro, se ve que el sector agropecuario, por ejemplo, requiere del aporte de todos los sectores de infraestructura física y humana.

Lo importante es que en definitiva los organismos de los sectores de infraestructura operen con sentido de apoyo al desarrollo de los sectores de producción y éstos, a su vez, produzcan insumos para programas de infraestructura, como cemento para carreteras, alimentos para enfermos, muebles, para escuelas, etc.

A nivel espacial, lo estratégico y de impacto se resuelve más que en términos de sectores, como en el nivel nacional, en relación a "polos de desarrollo" y "periferias". Sectores como agricultura e industria se juntan en acciones concurrentes para crear polos agroindustriales; si se agrega la construcción se habla de polos urbanos agroindustriales. A este nivel, la reforma administrativa tiene un nuevo desafío: la necesidad de crear capacidad operativa para crear y desarrollar nuevos polos; es la tarea de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, de los gobiernos estatales y locales, etc.

El esquema siguiente puede ayudar a sistematizar lo expuesto.

<u>Nivel global</u>	<u>Nivel espacial</u>
<u>Sectores estratégicos</u>	<u>Regiones estratégicas</u>
<u>Sistemas operativos</u>	<u>Polos de desarrollo y periferia</u>
1. Políticas sectoriales	<u>Sistemas operativos regionales</u>
2. Programas y proyectos	1. Políticas regionales
3. Presupuesto	2. Programas y proyectos regionales
4. Estructura y procedimientos administrativos	3. Presupuestos regionales
	4. Estructura y procedimientos administrativos

A nivel nacional, el sistema operativo establecido en cada sector habrá de ser capaz de fijar una política sectorial en la que se definan objetivos sectoriales con su adecuada instrumentación. Estos objetivos han de atender conjuntos de problemas que se presentan en la órbita sectorial, fijando distintos niveles de intensidad en la acción. No se usa aquí el concepto de "prioridad" por cuanto este término, tomado de la técnica financiera no es apropiado para definir énfasis en la acción sino énfasis en el financiamiento. La política sectorial ha de seleccionar los problemas a que se dará atención preferente y la acción que se proyecte, se expresará

/en programas

en programas de acción ordenados según el énfasis con que se ejecutarán; el énfasis se mide no sólo por la asignación de recursos financieros, sino que por la urgencia de resolver un problema crítico; por ejemplo, atacar una enfermedad del ganado puede ser un programa énfasis, en época de epidemia, pero esto puede no significar mayor cantidad de recursos financieros. Incluso un programa énfasis puede ser una campaña de alfabetización, la construcción de vivienda con trabajo voluntario, etc. Un programa énfasis resuelve "cuellos de botella", "estrangulamientos" o "situaciones de coyuntura" y abre paso al cumplimiento de programas "básicos o sustantivos", como ser programas de desarrollo ganadero, agrícola o forestal, en el sector agropecuario. Estos reciben la colaboración de programas de apoyo, como ser de administración, de extensión, de investigación, etc.

El programa énfasis es por lo general un programa de impacto inmediato y resuelve problemas de coyuntura; en tanto un programa básico es esencialmente estratégico, cumple objetivos a largo plazo.

Una política y un programa con sus proyectos integrantes, han de significar la asignación y movilización de cierta cantidad de recursos; el presupuesto-programa ha de reflejar estas políticas, programas y proyectos, dentro de un sector, y cuantificar los recursos y acciones a producir. Un presupuesto programa (como una matriz de insumo-producto) muestra los productos a obtener - servicios, bienes de consumo y de capital - y los insumos requeridos en términos de materiales, equipos y mano de obra, todo ello a un costo determinado. Por lo general, frente a un problema, se formula un programa sea de servicios o de inversión. El presupuesto contiene pues los programas, actividades y proyectos y los recursos necesarios para cumplirlos.

La administración está presente en las tareas de preparar políticas, definir y diseñar programas y proyectos, de definir las unidades ejecutoras, de programar la ejecución de trabajos, de movilizar y asignar materiales y otros insumos a objetivos concretos, de contabilizar, controlar y evaluar, etc. La estructura administrativa y los procesos han de facilitar el ciclo descrito sistematizando su ejecución. La organización interna se hace, entonces, en función de "problemas" a resolver, a través de programas y proyectos a ejecutar.

/La solución

La solución de problemas y la ejecución de programas está a cargo de "responsables de gestión", es decir, de gerentes de acción planificada, no de burócratas rutinarios. A nivel regional existen también estos requerimientos instrumentales.

El enfoque de carácter administrativo ha de hacerse dentro de la óptica de "organización por objetivos" u "organización por programas". Este enfoque significa que la reforma de la administración ha de ser hecha por equipos de técnicos de varias disciplinas, con participación de los funcionarios de base; será necesario combinar el enfoque del político, del sociólogo, del administrador, del financista, del economista, del planificador sectorialista, del contador, del programador presupuestario, etc. Se requiere, en consecuencia, un esfuerzo interdisciplinario para formular reformas en la Organización por Programas, de acuerdo con las orientaciones de la reforma administrativa que se expuso antes.