

Revista de
**Administración
Pública**

EDICIONES



35

Julio - Septiembre, 1978

Organo del Instituto Nacional de Administración Pública
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

REVISTA DE
ADMINISTRACION PUBLICA
Organo editorial del
Instituto Nacional de Administración Pública
México 1978

Ediciones
INAP

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

SECCION MEXICANA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

CONSEJO DIRECTIVO:

Presidente: **Luis Carcía Cárdenas**

Vicepresidente: Ignacio Piehardo Pagaza

Consejeros: **Fernando Solana**
Alejandro Carrillo Castro
José Chanes Nieto
Lidia Camarena Adame
Osear Reyes Retana Jr.
Adolfo Lugo Verduzeo
Manuel Uribe Castañeda

Tesorera: **Yolanda de los Reyes**

Secretario Ejecutivo: Anninda Márquez Robles

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

Coordinación de Investigación:

Romeo Flores Caballero

Coordinador adjunto:

Alberto Castro Reguera

Coordinación de Docencia y Asesoría Externa:

Fernando Vega Robledo

Coordinación de Promoción Estatal:

Héctor Aguirre Costilla

Coordinación de Relaciones Internacionales:

Miguel Angel Olguín Salgado

Coordinación de Difusión:

Jorge Fraymann Castro

Coordinación de Administración:

julieta Ampudia Herrera

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

MIEMBROS FUNDADORES:

Antonio Carrillo Flores	Cabina Fraga
Gilberto Layo	Jorge Gaxiola
Rafael Mancera Ortiz	José Iturriaga
Ricardo Torres Gaytán	Antonio Martínez Báez
Raúl Salinas Lozano	Lorenzo Mayoral Pardo
Enrique Caamafio	Alfonso Noriega, hijo
Daniel Escalante	Manuel Palavieini
Raúl Drtiz Mena	Jesús Rodríguez y Rodríguez
Rafael Urrutía Millán	Andrés Serra 'Rojas
José Attolíni	Catalina Sierra Casasús
Alfredo Navarrete	Gustavo R. Velasco
Francisco Apodaca	Alvaro Rodríguez Reyes
Mario Cordera Pastor	

CONSEJO DE HONOR:

Cabina Fraga	Gustavo Martínez Cabañas	Andrés Caso
--------------	---------------------------------	-------------

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Consejo Editorial:

Gabino Fraga

Antonio Martinez Báez

Alfonso Noriega

Andrés Serra Rojas

Miguel Duhalt Krauss

julieta **Gucvara**

Adolfo Lugo Verduzco

Coordinador del Consejo Editorial:

José Carreño Carlón

Redacción y edición:

Jorge Frayrnan Castro

Arminda Márquea Robles

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Autorizada como correspondencia de 2a. clase

por la D.G.C., México, D. F.

Ave. Country Club No. 208. México 21, D. F.

SUMARIO

Presentación .	9
COMO REFORMAR LA ADMINISTRACION PUBLICA.	
Arné F. Leemans	
Reforma Administrativa	13
Gerald Caiden	
Reorganización Gubernamental y la Reforma Administrativa	21
Brian C. Srnith	
Reformas a la Administración Descentralizada	25
Gerhard Schulze	
Principios y Problemas de la Organización del Aparato Estatal de la República Democrática Alemana.	39
G. E. Mills	
Reforma Administrativa en la Comunidad de Naciones del Caribe, con especial referencia a Jamaica	47
Luis García Cárdenas	
Algunas conclusiones al Seminario Internacional "Cómo Reformar la Administración Pública".	65

* En el próximo número de la revista aparecerán colaboraciones de: Alejandro Carrillo Castro, Yeheskel Dror, Jaap Breunee, Amin Alimard, Andrés de la Oliva de Castro y Juba Vartola.

Se terminó de imprimir esta revista
el día 11 de diciembre de 1978 en los
talleres de la Editorial Libros de
México, S. A. Av. Coyoacán 1035,
México 12, D. F. Se imprimieron
1 000 ejemplares.

PRESENTACION

En agosto de 1976 el grupo europeo de administración pública presidido por el profesor Arne F. Lecomans, se reunió en Tampere, Finlandia, para discutir sobre reforma administrativa. Ahí se generó, en el grupo de mexicanos que asistieron, la preocupación de transmitir a las instituciones que se ocupan de las ciencias administrativas las conclusiones de este evento.

Por otra parte, la aparición de una obra del propio Lecomans, traducida al castellano bajo el título de "Cómo Reformar la Administración Pública", y que en su versión original se intitula "The Management of Change in Government", fue otro elemento que nos llevó a considerar que estos planteamientos básicos deberían originar un intercambio de tesis y opiniones productivas en el marco de un seminario internacional.

El Instituto Nacional de Administración Pública, organismo dedicado a la investigación, docencia, promoción y difusión de las ciencias administrativas, conjuntamente con la uni-

dad central de reforma administrativa en México, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, determinaron la conveniencia de formular una invitación a un importante grupo de expertos en reforma administrativa, para debatir con una actitud flexible, una amplia concepción y una libre expresión de ideas, las tesis y opiniones vigentes en la materia, en forma tal, que se combinaran todas las posibles aportaciones de carácter teórico y las conclusiones de trascendencia práctica respecto a la reorganización de la administración gubernamental.

Durante la última semana de marzo y en la primera de abril de 1978, se realizó un ejercicio que nos parece fundamental en su dimensión analítica y discursiva; en el que se expusieron las bases teóricas, los factores de análisis, las condiciones objetivas, las estrategias, programas y experiencias en materia de reforma administrativa en algunos gobiernos nacionales. Los expertos de varios países expre-

REFORMA ADMINISTRATIVA

Arné F. LEEMANS*

ARNE F. LEEMANS, Profesor de Administración Pública de la Universidad de Amsterdam. Jefe del Grupo Europeo de Administración Pública del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Holanda.

Incentivos para la reforma

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

En última instancia, la relación entre reforma administrativa o administración pública en general y la sociedad, es primordial. La administración pública tiene que cambiar y adecuarse para poder satisfacer las necesidades de la sociedad; por una parte, esto implica que tiene que **transformar** sus estructuras, procesos y relaciones para poder adoptar las nuevas necesidades sociales y políticas, así como

las circunstancias económicas; y por la otra, tiene que estar al tanto de lo que pasa en la sociedad, sobre todo en el caso de las sociedades conservadoras; y por ende, tener la posibilidad de transformarse para ser capaz de conducir a la sociedad a la transformación misma, lo cual es más conveniente en países donde el sistema político no desempeña este papel (ni puede tampoco hacerlo). En efecto, ambas situaciones se presentan en el mundo real, pero también son situaciones prescriptivas y es preciso darse cabal cuenta de que existen.

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

Cabe mencionar los siguientes factores en particular:

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

Ideologías (por ejemplo, en los Estados Socialistas);

cultura, y en especial, el papel decadente de la Iglesia (secularización), y el desarrollo de una cultura participativa;

educación, por ejemplo, el aumento masivo de la mis-
111a, en especial, la educación superior profesional y la universitaria;

cambios en posibilidades y sistemas tecnológicos;

institucionalización de la sociedad que comprende el desarrollo de grupos de presión organizados y medios masivos de comunicación; y,

sobrecargas provocadas por crisis económicas, amenaza de guerra, etc.

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

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

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

El entorno

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Existen dos tendencias en el sistema político que impiden la **realización de la reforma administrativa; una es la de resistir u oponerse a un plan dado de reforma y esto suele provenir de grupos políticos de influencia que incluyen partidos, organismos políticos o parte de los mismos. La otra tendencia es la indiferencia política hacia la reforma administrativa, la inclinación por parte de los dirigentes políticos a asignarle una baja prioridad.**

La cultura administrativa

Si bien los factores ambientales externos de la reforma administrativa son difíciles de influenciar, cabe suponer que

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

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

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

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

Algunos sostienen que los cambios en la cultura administrativa son una función de los eventos que se dan en la sociedad; esto conducirla a un punto de vista pesimista con respecto a la posibilidad de crear una actitud innovadora, precisamente en aquellos países donde la burocracia podría y debería ser uno de los principales resortes del cambio. Por lo general, cabe suponer que la elite burocrática desempeña un papel importante en el éxito o en el fracaso de reformas.

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

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

Objetivos de la reforma

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

Objetivos en cuanto a la consecución de metas gubernamentales sustantivas o de políticas (objetivos sustantivos de reforma).

Objetivos con respecto a cambios en las estructuras de poder entre las unidades administrativas; entre órganos burocráticos y políticos, y entre unidades administrativas y políticas centralizadas y descentralizadas (objetivos de poder).

Estos objetivos se enfocan en el poder "per se", o en el poder para alcanzar objetivos sustantivos.

Objetivos en relación con la propia administración, tales como mejorar la eficiencia o reducir la corrupción, (objetivos de reforma instrumentales).

Los objetivos de reforma de un país suelen cambiar con el paso del tiempo: en situaciones de depresión económica, se tiende a enfatizar la importancia de la economía en materia de administración pública y, consecuentemente, en una eficiencia mejorada en lugar de eficacia. Es evidente que para la consecución de los diferentes tipos de objetivos se requieren distintas estrategias y medios para lograr la reforma.

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

Los objetivos de los diferentes actores pueden ser disímiles, diferentes y aún contradictorios. Entre los objetivos de los diferentes actores, así como en los grupos agregados, se hace mayor énfasis en los objetivos sustantivos e instrumentales, aun cuando dominan los de poder. Con mayor frecuencia los objetivos agregados de la reforma administrativa son nebulosos, difusos, y no existe alguna preferencia obvia de los mismos. Dado que los objetivos de los programas de reforma son a menudo vagos y con un alto nivel

de abstracción, al tratar de alcanzarlos, los actores dirigen su atención así como sus acciones hacia los medios o al tipo de reforma. Es entonces que surgen los verdaderos conflictos entre los actores.

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

Objetivos poco claros y cambiantes;

relación incorrecta entre medios y fines (objetivos);

resistencia por parte de diferentes grupos de individuos y actores.

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

Eficiencia en la instrumentación

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

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

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

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

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

La participación suele manifestarse en los diferentes estadios de todo proceso de reforma, sobre todo para después dividirse durante la etapa de toma de decisiones y durante la **de instrumentación. Durante el primer estadio, podría surgir alguna duda en cuanto a la conveniencia de la participación y de nuevo aquí cabe plantear una ambigüedad:** Por una parte, la participación en los diferentes estadios **puede ser conveniente para conseguir el apoyo de los miembros de la organización y así lograr que coadyuven con la reforma;** por la otra, la participación, en especial durante la fase de toma de decisiones, podría frustrar la reforma, causar retrasos inaceptables o llevar los resultados a un

compromiso gris que **podría** llamarse "salir del paso a duras penas".

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

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

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

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

Actores

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

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

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

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

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

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

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

Uno de los **principales** factores de su influencia es la división del poder entre él y el legislativo -el parlamento, la

cámara de diputados, etc.-, así como su relación real. Si el legislativo tiene que tomar la decisión final en cuanto a un programa de reforma, al aprobar una ley o al ratificar la decisión del jefe del ejecutivo, entonces puede convertirse en un obstáculo mortal —como aconteció con la reforma venezolana en 1972, y en cierta medida en los Estados Unidos—o Mucho depende de la composición política del legislativo y en caso de que el plan de reforma no tenga que ser aprobado por el legislativo, aumentará la factibilidad de llevarlo a cabo.

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

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

dependiendo de la relación que existe entre el secretario encargado de la reforma y el jefe del ejecutivo. Como consecuencia, el ubicar al organismo de reforma bajo el jefe del ejecutivo tiende a darle una posición más poderosa.

La calidad del personal del organismo de reforma es también de importancia decisiva, y cabe relacionarlo con su posición. En algunos países, este tipo de puesto o dependencia no atrae a servidores públicos de alto nivel, —como era el caso en la Gran Bretaña, aunque hay tendencias cambiantes—. En otras naciones, en especial en las del tercer mundo, las dependencias cuentan con un equipo de asesores altamente calificados y motivados.

La Investigación en Materia de Reforma Administrativa

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

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

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

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

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

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

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

Además del problema de los científicos sociales, los propios reformadores de la administración no saben qué hacer con **los primeros, puesto que los segundos son, en su mayoría, bastante** vagos **en sus conceptos acerca de las metas de la** reforma; **saben que algo anda mal o que es preciso superar** algo, pero desconocen el por qué o el cómo, y para ganar tiempo, piden apoyo al científico social que será probablemente muy competente para establecer el diagnóstico y que

es realmente académico, pero la terapia es mucho más difícil. El enfoque de la mayoría de los científicos sociales hacia la investigación es más bien un diagnóstico que una terapia, más descriptivo que prescriptivo.

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

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

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

REORGANIZACION GUBERNAMENTAL y LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Gerald CAIDEN

GERALD CAIDEN, Profesor de la Escuela de Administración Pública de la Universidad del Sur de California. Estados Unidos de Norteamérica.

La estrategia del desarrollo internacional de las Naciones Unidas para la segunda década, incluye disposiciones concretas en materia de programas de reforma administrativa. Con la colaboración de la División de Administración Pública de las Naciones Unidas y con la del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, se celebraron entre 1970 y 1976, varias conferencias en materia de reforma administrativa y reorganización gubernamental que dieron como resultado cuatro documentos importantes que son: Administrative Reforms in Asia (Reformas Administrativas en Asia; Manila, Organización Regional de Administración Pública del Este Asiático, 1970), Interregional Seminar on Major Administrative Reforms in Developing Countries (Seminario Interregional en Reformas Administrativas Importantes en Países en Vías de Desarrollo; Nueva York, organización de las Naciones Unidas, 1973) de Hahn-Been Lee y Abelardo Samonte; The Management of Change in

Government (Cómo Reformar la Administración Pública, La Haya, Nijhoff; de Ame Leemans; y Conference on Administrative Reform (Conferencia en Materia de Reforma Administrativa; Tampere, Grupo Europeo de Administración Pública, 1976). Se ha manifestado un creciente interés en este tema, y en abril de 1978 se celebraron tres reuniones de gran trascendencia.

En la ciudad de México, el Instituto Nacional de Administración Pública patrocinó un coloquio acerca de la reforma administrativa, diseñado por Amé Leernans. Se contó con la asistencia de muchos de los colaboradores del libro "Cómo Reformar la Administración Pública", así como con algunos de los participantes a la Conferencia de Tampere y funcionarios públicos del país anfitrión, que se encuentran involucrados en la actual reorganización gubernamental y en los esfuerzos de reforma administrativa que se realizan

en México, El coloquio se dividió en tres secciones: La primera se concentró en la reforma administrativa que está teniendo lugar en México, y los funcionarios dieron una amplia explicación de sus estrategias y programas a los expertos extranjeros que fueron invitados a compartir sus conocimientos y experiencias, y a ayudar a dichos funcionarios a idear nuevos proyectos. La segunda sección consistió en la presentación y discusión de estudios de casos internacionales, valiéndose de estudios de países que incluyeron la República Federal Alemana, Finlandia, la República Democrática Alemana, Irán, Israel, España, el Reino Unido, los Estados Unidos de América y Venezuela, aunados a algunos aspectos de Japón, Países Bajos, Noruega, República de Corea y Suecia. En la tercera y última sección, los participantes se dividieron en seis grupos de trabajo y analizaron el entorno externo de la reforma administrativa; el contexto interno, las metas y objetivos, los actores y los factores reales de poder; la instrumentación, la evaluación, las estrategias y modelos. Los grupos se volvieron a reunir para dar cuenta de sus aportaciones y que éstas fuesen discutidas durante la sesión plenaria, y más tarde consolidadas en un informe final.

Durante el Coloquio hubo innovaciones en varios aspectos ya que este conjunto incluyó muchos de los informes internacionales en materia de reforma administrativa y organización gubernamental de todas partes del mundo, para confrontarse y establecer una interrelación con los funcionarios del país anfitrión, o sea con quienes participan y probablemente continuarán participando en la reforma administrativa y en la reorganización gubernamental en México. El país anfitrión podría aprovecharse de la ayuda técnica ya disponible en este momento y lograr una difusión en todos los medios masivos de comunicación para los programas de reforma administrativa. Por su parte, los expertos internacionales tuvieron la oportunidad de conocer la situación local en forma directa, compartir sus experiencias y aconsejar a aquellos que se encargan de ejecutar los programas

de reforma administrativa. Más aún, los funcionarios locales tuvieron el privilegio de escuchar acerca de las diferencias y dudas sostenidas por los expertos, y de atestiguar las formas en que dichos expertos se esfuerzan para reconciliar sus diferencias y en asegurarse mutuamente que vale la pena seguir ciertas líneas de investigación.

Estos funcionarios locales compartieron con los expertos extranjeros la misma preocupación en el sentido de justificar la inversión de escasos recursos en la reorganización gubernamental y en la reforma administrativa. ¿Qué diferencia habría realmente entre dichos programas? ¿Qué aportación se hace al desarrollo nacional? Aún si se comprobase su utilidad más allá de cualquier duda. ¿Cómo podrían ser convencidos los administradores dado que casi nunca había agitación pública en nombre de dichos programas y que la ejecución involucraba la redistribución parcial de poder, a menudo a costa de ellos? ¿Por cuánto tiempo deberían persistir los reformadores, si aparentemente logran poco y se arriesgan en una atmósfera nostálgica? ¿Deberían contentarse con lo que pueden lograr, aún si tienen éxito en la creación de islas de excelencia únicamente o al fortalecer el autoritarismo burocrático u obtener cambios en forma y no en substancia? Por supuesto que estas interrogantes condujeron a otra que surgió, ¿porqué siempre se coloca a los reformadores en posición de tener que defenderse? Se llegó a la conclusión que esto era un elemento inherente en la naturaleza de la reorganización gubernamental y de la reforma administrativa, y cómo en la mayor parte de la innovación social, los efectos de desviar a la administración pública hacia otra dirección; el convencer a los administradores que podrían esforzarse un poco más: el mover grandes bloques de poder que a su vez son conservadores y fuertes; el idear nuevos métodos y técnicas que realmente optimicen los servicios públicos sin disminuir la falta de ubicación, son actividades todas destinadas a ser resistidas, degradadas, socavadas y pasadas por alto. Sin embargo, compensarían en forma generosa a la socie-

dad, y aquellos que participan en dichos esfuerzos no deben preocuparse tanto en lo que les falta para lograr sus fines idealistas, sino en la forma en que han logrado mejorar el destino de la humanidad. Si bien es cierto que a menudo se desperdició mucha energía, sin su interés y devoción, el mundo se encontraría en una situación peor. Hicieron una **importante aportación al progreso de la civilización, sin ser recompensados, alabados o reconocidos; trabajan para sensibilizar las pretensiones del hombre; para cumplir las promesas de otros y para acercarse más a una situación idónea.**

La reiteración de un esfuerzo meritorio fue necesario no sólo para levantar la confianza que tienen en sí mismos los reformadores, sino también para equilibrar su pasión por criticar sus esfuerzos y los de otros, ya que son muy críticas del presente y se perturban al analizar su fracaso de transformar este presente rápidamente. **Para encarar todos los obstáculos y problemas que se encuentran en la reforma y en la reorganización, es necesario tener paciencia así como confianza en uno mismo.** El Seminario dedicó parte del tiempo de las secciones a plantear las dificultades que existen para lograr una reforma: un entorno poco prometedor, contextos hostiles, intereses creados, oposición abierta y sabotaje secreto, inercia burocrática, estrategias poco claras o inadecuadas, malas tácticas, información y retroalimentación inapropiadas, falta de técnica, corrupción política y oficial, decidía y retrasos, la falta de oportunidad en el momento, **interrupciones y distracciones no anticipadas, etc.** Ningún participante subestimó la tarea, no obstante, también se apuntó que gran parte de la reforma se auto-activaba, en otras palabras, que los políticos y los administradores introducen sus propias reformas en forma constante, a menudo no percibidas o desconocidas a los que se encuentran fuera de ella.

No debe pasarse por alto la capacidad de transformación de los sistemas gubernamentales y administrativos. En efecto, sería conveniente que los administradores se con-

templasen a sí mismos como sus propios reformadores, **agentes de cambio o innovadores; como parte de sus responsabilidades administrativas.** de tal manera que los sistemas no tuviesen que depender tanto de las presiones del exterior ni tampoco de organismos de reforma de nivel intermedio. **Debe ser instintivo para ellos el creer que pueden esforzarse para aumentar el desempeño de la administración pública: de mejorar la calidad de los funcionarios públicos; de reducir a un mínimo el derroche, la ineficiencia y la ineficacia; de tomar mejores decisiones y elaborar mejores políticas, y de ampliar y mejorar los servicios públicos.**

Los participantes reconocieron que la cuestión principal era **pugnar por un cambio en las culturas administrativas, y que todo lo demás estaría subordinado a la consecución de ese fin.**

A menos que se modifique la actitud, el comportamiento y la conducta de los administradores públicos, —es decir—, la forma en que visualizan al público, así como sus responsabilidades y deberes, los objetivos que se trazan; la manera en que realizan los negocios públicos, y aún la forma en que contemplan el tiempo, la autoridad, el servicio y la buena sociedad, no tendrá caso cambiar leyes, examinar organizaciones, elaborar directrices, emplear la educación, la capacitación e instituir nuevos procedimientos,

En forma inevitable, los esfuerzos de reforma administrativa estaban vinculados con debates acerca del papel que desempeña el Estado en el desarrollo nacional: la movilización de los recursos comunitarios: la imagen del sector público; la accesibilidad a un puesto público; normas de comportamiento público, productividad de empresas públicas y la capacidad de adecuación de los sistemas gubernamentales para satisfacer las cambiantes necesidades y expectativas de la comunidad. En estos aspectos, los estudios comparativos y los estudios de casos de cada país fueron de gran utilidad para ejemplificar las diferencias que existen entre las culturas administrativas, las posibilidades y limitacio-

nes de cambiar dichas culturas, y lo que parecen ser estrategias eficaces para el cambio. Algunos países lograron **un éxito** sorpresivo, mientras **que otros, en una posición más favorable, fracasaron.**

Al discutir tales contrastes, las oprmones se dividieron en cuanto a énfasis y enfoque, reflejando en cierta medida la experiencia y la tradición intelectual de cada país. En general, **los europeos occidentales tienden a hacer hincapié en las carncterísticas institucionales: constituciones, sistemas jurídicos, estructuras gubernamentales, códigos de conducta, procesos formales, orangismos de refonna-** mientras que los que se encuentran fuera de Europa Occidental prestaron mayor atención a las dinámicas conductuales: **procesos políticos, juegos de poder, liderazgo, motivación, socialización y persuación.** No obstante, se manifestaron ideas encontradas; los no europeos enfatizaban la importancia **de la educación formul en materia de cambio e innovación, y los europeos contemplaron la educación más como un proceso de socialización en el marco de la tradición.** Los europeos preconizaron **las islas de excelencia como un medio para construir instituciones,** mientras **que los no europeos, que en muchos casos fueron representativos de dichas islas de excelencia, eran mucho más pesimistas.**

En algunos temas, no hubo tal división definida en grupo; tanto los europeos como los no europeos se dividieron acerca **de la cuestión de reformas generales en contra de reformas selectivas que se concentran en los componentes decisivos de los sistemas gubernamentales.** Los que preconizan las primeras, hicieron hincapié en lo difícil que es cambiar un **área sin efectuar las modificaciones correspondientes en airas, y temían las consecuencias de desarticular el desarrollo admínistrtivo.** Los que favorecían la última, subrayaron lo dificultoso que era cambiar sistemas completos en forma radical y pensaron que el radicalismo selectivo en los com-

ponentes claves arrastraría el resto de los sistemas junto con él.

Las diferencias en cuanto a estrategias condujo a considerar si los instrumentos tradicionales de reforma que domina la literatura de la teoría administrativa, eran adecuados en los países en vías de desarrollo. Tales instrumentos habían sido retomados de las experiencias de Europa Occidental y de los Estados Unidos durante sus fases de industrialización; **cuando se hacía mayor hincapié en la burocratiznción, en la racionalización de procesos laborales, en la mecanización y capitalización, en la economía, la eficiencia, y en el crecimiento material, Parece ser que estos valores son inherentes en la teoría administrativa y en los instrumentos tradicionales.** Si bien son de gran importancia, el mundo ha progresado desde entonces y actualmente dominan lluevas consideraciones tales como la participación, la igualdad, el empleo y la eficacia. Probablemente los reformadores **siguen preconizando cosas equivocadas, o más bien cosas que ya han perdido su importancia: es posible que necesiten ajustar toda su perspectiva -enfatizar aún más el "público" en la administración pública, en lugar de subrayar la "aclnlinistración"-; prestar mayor atención a la satisfacción de los interesados que en la conveniencia administrativa; visualizar al gobierno más bien desde la perspectiva de los administrados y no de los adminístrarlores; mantener la tradición o los sistemas de prestación de servicios pre-burocráticos en lugar de substituirlos; educar a los políticos y a los que hacen políticas para apreciar a la administración y no excluirlos de los asuntos administrativos; enfatizar con los valores y la ética en vez de hacerlo con la mecánica y los procesos.** Nada de esto implica que los reformadores se rindan ante los burócratas y las buropatologías, **sino por el contrario, es preciso que amplían sus puntos de vista, cambien el énfasis, empleen más influencias no adminisurutivas, y eviten el combinar sus propios problellas al reforzar inadvertidamente la autocracia** administrativa,

REFORMAS A LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA

Brian C. SMITH

ER/AN C. SMITH, Profesor de Administración Pública de la Universidad de Bath, Inglaterra.

Este trabajo intenta presentar un marco para la evaluación comparativa de la reforma y la reorganización de la administración descentralizada. Trata de lo que el profesor Leernans ha referido como una reforma a meso escala, con una serie de partes y procesos congruentes dentro de la maquinaria gubernamental. Se utiliza "descentralización" en lugar de emplear "gobierno local", para el caso que se planteara que podría incluirse más de un tipo de estructura estatal en cualquier análisis de administración descentralizada. También por evitar las ambigüedades de la palabra "local".

En el presente contexto, descentralización se refiere a la distribución por áreas de poder. Es un proceso por medio del cual, el territorio de un organismo público o Estado, se divide en fracciones más pequeñas para los propios fines de ese organismo o Estado. Lo que se discute en este documento se refiere principalmente a la descentralización en cuanto a la forma en que se practica en las subdivisiones

principales del Estado unitario, sin menoscabo de que también se refiere a la administración dentro de las partes constitutivas de un Estado federal, dentro de dependencias centrales y otras agencias públicas, así como dentro del área gubernamental misma. La descentralización tiene que ver esencialmente con la jerarquía geográfica del Estado.¹ Consta de la creación de instituciones gubernamentales con responsabilidades prescritas y de las jurisdicciones limitadas a una parte de un país -una región o zona-o Por tanto, las características fundamentales de la descentralización son la delegación de autoridad, instituciones y personal de área y áreas geográficas,"

Estos conceptos conforman el marco para realizar el análisis de la descentralización. Este trabajo trata de explicar

¹ Brian C. Smith y J. Stanyer. *Administering Britain*, Fontana/Collins 1976, pp. 88-89.

² *Ibid*, capítulo 3.

cada uno de ellos por separado, y más tarde hace un examen de lo involucrado, cuando cada uno de estos se convierte en el tema principal de la reforma administrativa.

Elementos de la Descentralización

La división del territorio de un Estado en regiones con el fin de descentralizar, será conforme a tres principios básicos de delimitación:

El **principio** comunitario define las regiones según la distribución espacial de patrones comunitarios y de asentamientos. Las regiones se definen de acuerdo a factores tales como el tamaño físico de los asentamientos, su homogeneidad social, y los patrones espaciales de la vida socioeconómica. Las fuerzas de la geografía humana suelen en sí mismas ser reflejos de factores físicos como abastecimiento de aguas, comunicaciones naturales, condiciones del suelo y clima.

El principio de servicio define regiones conforme a la relación entre el desempeño y prestación de un servicio o función públicos, y algún rasgo característico de las áreas mismas. Por tanto, las áreas se basan en factores técnicos, tales como geografía humana y física, y variantes demográficos como el tamaño y la composición de la población.

La delimitación de áreas de acuerdo a estos factores se fundamenta en la creencia de que se relacionan sistemáticamente a algún valor buscado por el Estado (por ejemplo, eficacia o eficiencia).

El principio de **status** especial puede distinguirse del anterior, por el hecho de que presenta límites que tienen su propia importancia y fuerza políticas, independientemente de su racionalidad en función de la prestación de servicios públicos. Dichos límites se establecen mediante la tradición, las fuerzas políticas como el nacionalismo, distinción o la ubicación política (por ejemplo, islas alejadas de la costa).

El sistema político considera que estas regiones así constituidas, merecen tratamiento especial en términos constitucionales y administrativos. Dichas regiones son aceptadas como hechos de la vida política y se piensa que no es apropiado referirse a consideraciones técnicas en lo referente a sus límites.

La autoridad delegada a las instituciones descentralizadas es política o burocrática. La autoridad política consiste en la delegación o devolución de poder por el Estado mediante la promulgación de una ley que faculta a la autoridad de la región. Dicha delegación crea instituciones políticas que tienen el derecho de formular políticas para las áreas sobre las cuales ejerce jurisdicción. Por tanto, las autoridades de las áreas adquieren una autonomía variable derivada de la delegación legal del poder; de la legitimación del sistema político local; de un poder independiente que recauda impuestos, y de la singularidad de su responsabilidad territorial.

La autoridad burocrática se deriva de la delegación de responsabilidades desde la central hacia el campo. Cualquier autonomía o acto discrecional dependen de los superiores en la jerarquía; el ejercicio de la autoridad se encuentra sujeto a controles organizacionales, y su legitimidad se base en un nombramiento (es decir, reclutamiento burocrático). La autoridad así delegada es administrativa, y está diseñada para reducir las fuerzas de localismo y producir uniformidad en la prestación de servicios en todo el país en lugar de variación de los estilos.

La descentralización requiere del establecimiento de algún puesto o cuerpo con facultades para tomar decisiones dentro de los límites territoriales y jurisdiccionales determinados desde el centro. El personal de los organismos y puestos descentralizados puede ser regional o centralizado. Esta distinción se refiere a la relación entre la autoridad de una región y la del centro.

BRIAN C. SMITH

El personal regional se reclutará ya sea por elección o por nombramiento. Por lo general la autoridad regional se ejerce colectivamente en el caso de un consejo local empresarial. El organismo conciliar multifuncional de personal elegido, es el tipo más común de institución regional para la descentralización. Las instituciones elegidas suelen integrar, Se ya sea directa o indirectamente (es decir, sistema prima, i-io o secundario), con fin único o múltiple. Las instituciones locales primarias suelen constituir un sistema sencillo (un sistema de un único escalafón) o un sistema complejo (de múltiples escalafones). Las autoridades locales designadas **se reclutan en una amplia variedad de formas, a pesar que por lo general, el gobierno central, mediante un nombramiento ejecutivo desempeña un papel importante.**

Por tanto, los funcionarios locales tienen una base política legal y conexiones con otras organizaciones en el área; son retirados del área y tienen puestos solamente dentro de la misma, y disfrutan de mayor libertad relativa que los funcionarios centrales. Cualquier país exhibe un patrón altamente complejo de administración descentralizada. La **forma elegida de institución regional implica un sistema político en pequeño.**

El personal central constituye una institución administrativa. Se recluta por procedimientos de selección utilizados dentro de la organización. La relación del funcionario con la organización central, es una relación de empleo, él forma parte de una jerarquía. Como subordinado de una organización pública, el funcionario del centro realiza deberes concretos en la región en la cual fue nombrado; suele esperar ser transferido de un área a otra. En forma característica, es un funcionario de carrera, de tiempo completo, nombrado, ascendido, remunerado, controlado, despedido y jubilado por medios burocráticos aplicables a todos los miembros de la organización. El personal general crea un sistema administrativo miniatura con su propia jerarquía, niveles de discreción, personal técnico y general, y métodos internos de coordinación y comuni-

cación. Los funcionarios centralizados suelen ser especialistas en una actividad substantiva de Estado (por ejemplo, salud pública) o en la maquinaria gubernamental (por ejemplo, auditoría y control financieros).

Existe una importante distinción dentro de la administración general entre los sistemas que emplean una forma (prefectural) de coordinación y control, y aquellos que están especializados funcionalmente, y por tanto utilizan comités o comunicación informal con el fin de coordinar. Un sistema prefectural usa un coordinador de área que ejerce control sobre otros servicios generales y las autoridades locales en su área. Las circunscripciones de la autoridades locales y generales están sujetas a ser limítrofes. El prefecto suele constituir un eslabón en la cadena de mando entre los funcionarios regionales y los centrales de todas las dependencias, o puede tener un rango más restringido de facultades dejando otros servicios bajo el control directo de sus secciones en la central. En su forma extrema, el puesto de prefecto combina la responsabilidad de buen gobierno, de unidad nacional, de la seguridad del Estado y del impacto total del gobierno en el área.

En el otro extremo yace el sistema funcional de administración general con vinculas verticales entre la región y la central, y únicamente vínculos horizontales eventuales o ad hoc entre los funcionarios del mismo nivel. En este sistema, la jerarquía geográfica de cada ministro se organiza por separado y sin referencia alguna a las operaciones de otros servicios de campo salvo cuando existe la necesidad de un ajuste mutuo. Es bastante común encontrar un sistema funcional sin la oficina del prefecto. Es extremadamente raro encontrar prefectos sin los servicios funcionales de los ministerios. Esto se presentó únicamente durante los principios de la época colonial y sólo en los distritos más remotos.

Cabe aclarar que la devolución es producida por la combinación de áreas comunitarias o de status especial, la autoridad política y el personal regional. Las áreas definidas

por servicios, la autoridad burocrática y el personal central producen una administración (o descentralización).³ Sin embargo, también hay que reconocer que estas formas de descentralización presentadas de esta manera constituyen tipos idóneos que no corresponden con los **sistemas administrativos que se encuentran en el mundo real**. La práctica de la descentralización es mucho más compleja y usualmente combinará ambos modelos. La mayor **parte de los sistemas de gobierno emplean alguna forma** de gobierno local y administración general. Las áreas se **encuentran** generalmente **delimitadas en base a la combinación** de diferentes principios. La autoridad y el personal general suelen encontrarse dentro de un sistema de gobierno local, así como a lo largo del mismo. La autoridad se **delega en un número infinito de formas y en grados sumamente variados**. Los **funcionarios generales y el gobierno** local, suelen integrarse a menor o mayor medida bajo un sistema (prefectural), o por lo contrario, funcionan sin dicho sistema.

Se examinarán una por una las interrogantes que estos elementos plantean al reformador y que son: área, autoridad y finalmente organización de personal o administrativa.

Area, Comunidad y eficiencia

En los sistemas de descentralización la delimitación por áreas es una parte inevitable de reforma. A menudo produce conflictos en cuanto al criterio apropiado que debe usarse. En el contexto de descentralización "un área se define como cualquier parte distintiva del territorio de un país que se está reorganizando en el sistema de gobierno y que tiene una institución gubernamental que se encarga de ella".⁴ Un territorio nacional puede dividirse en partes separadas con el fin de descentralizar conforme a un enfoque causal al

problema, o un enfoque de principios. El primero definiría las áreas conforme a las fuerzas de la geografía humana y tiene que ver con los aspectos espaciales y de ubicación de los asentamientos humanos. El segundo enfoque trata de aplicar racionalidad al problema de delimitación; habla de los factores técnicos que se relacionan sistemáticamente con la prestación de servicios públicos. El enfoque de principio se interesa primordialmente **en la eficiencia, mientras** que el causal con la democracia en el sentido de hacer que las áreas de instituciones gubernamentales descentralizadas sean limitrofes con el patrón geográfico de comunidades rurales y urbanas.

La reforma puede motivarse ya sea por el enfoque causal o el de principio —por medio de factores comunitarios o de eficiencia—o. Con frecuencia, los reformadores están en conflicto acerca de la importancia que debe atribuirse a cada uno de ellos. Los organismos de reforma tienen poco éxito al reconciliar los dos grupos de factores que se emplean para la delimitación de áreas. Estas pueden estar sujetas **a presiones políticas o a las fuerzas de juicio convencionales** para hacer hincapié en un enfoque a costa del otro. Un ejemplo lo constituye el supuesto ampliamente difundido, de que cuanto mayor sea una autoridad local, mayor será su eficiencia (el enfoque de principios). Esto suele chocar con los patrones de asentamientos y con los aspectos espaciales de las comunidades locales (el enfoque causal), **a pesar que esto no es inevitable. Sin embargo, mientras** más complejo se tome un sistema de gobierno, tiene mayor probabilidad que se desarrollen los servicios que prestan sus propios patrones geográficos, y menos probable que las áreas **coincidan con las áreas comunitarias**.

El concepto de comunidad plantea muchos problemas al reformador, a pesar que la reforma en las sociedades industrializadas es a menudo impulsada por la creencia de que las áreas administrativas son obsoletas, que han sido **dejadas atrás por los cambiantes patrones de asentamientos y**

³ Ver H. Maddick, *Democracy, Decentralisation and Development*, Asia Publishing House, 1963; B. C. Smith, *Field Administration*, Routledge y Kegan Paul, 1963.

⁴ Smith and Stanyer, *op. cit.*, p. 90.

por el comportamiento espacial de los grupos sociales.' Puede definirse una comunidad al hacer referencia a tres grupos de inter-relaciones entre la gente: asentamientos físicos, homogeneidad social y comportamiento espacial.'

Las fronteras físicas de los asentamientos -aldeas, IUeblos, ciudades, conurbaciones- son relativamente fáciles de identificar dado que el panorama social es una realidad objetiva. La homogeneidad social o la fuerza unificadora de **especialización económica, raza, religión, etc., también son** fáciles de identificar, a pesar que se pueden producir fuerzas políticas desestabilizadoras que amenazan la unidad de nn Estado y que a menudo no pueden adecuarse mediante la descentralización ni aún por el federalismo. La reforma de nuevo se convierte en un asunto totalmente político a medida que los gobiernos intentan enfrentaran con las **tendencias separatistas de los elementos nacionalistas. A un** nivel más amplio, existe el problema de que cuando las tareas socialmente homogéneas demandan una medida de poder descentralizado, no son las que coincien con las áreas que se precisan para una prestación eficiente de servicios.

Los patrones espaciales de la vida social son mucho más difíciles de entender y requieren de una investigación sistemática en cuanto a las relaciones conductuales entre los **grupos sociales** —transacciones **económicas, movilidad** personal como transportarse de un lugar a otro, ir de compras y recreación, y vinculas cultnrales. Teóricamente es posible establecer en mapas patrones espaciales al ubicar lugares centrales y al medir su influencia en el área circundante **-las regiones interiores- por medio de referencia a empleos, comercio, servicios, comunicaciones, uso recreativo,** instalaciones educativas, etc. La geografía social es un tema creciente y complejo a medida que los asentamientos se vuelven más y más interdependientes. Dichos desarrollos acentúan los problemas teóricos de falta de continuidad en

los aspectos espaciales del comportamiento social, la falta de coincidencia de diferentes patrones conductuales, y el ponderar los diferentes aspectos de ubicación de la vida social.' Todos estos factores dificultan la elaboración de un mapa que represente la ubicación de las comunidades en una forma que satisfaga los requerimientos de la administración descentralizada. Ya no sorprende el hecho de que los reformadores escojan el camino fácil de hacer ajustes marginales a los limites que son consecuencia ele la historia social, económica y política.

El enfoque alternativo mencionado con anterioridad, trata de relacionar el desempeño administrativo mediante **organizaciones descentralizadas con las características específicas** de un área. Los rasgos relevantes de este tipo de ejercicio son geográficos o democráticos. Los factores geográficos, como por ejemplo, el clima, áreas de desagüe fluvial, y cordilleras, son importantes obviamente para el diseño de organizaciones administrativas en algunas de las funciones gubernamentales descentralizadas más importantes —**control** de la contaminación del aire, abastecimientos de agua, control de inundaciones, drenaje y carreteras—. La composición y la distribución de la población son también importantes para muchas de las nuevas funciones del Estado, tales como la educación, salud, vivienda y asistencia, así como funciones más tradicionales como la de policía.

Es más probable que los reformadores que tratan con la eficiencia, realicen pruebas de las relaciones que existen entre el tamaño de una población a cargo de la autoridad con las variables de desempeño. Este tipo de ejercicio comprende el uso de métodos econométricos y modelos teóricos. Ambos precisan de la especificación de las variables del desempeño, tales como costos administrativos o gastos per eapita en el caso de viviendas, gastos totales por milla en caso de carreteras, o gastos por libros de texto y empleo de personal especializado en el caso de la educa-

5 Schnur, R., "Area an Administration": *Internotionol social Science Journal*, vol. 21, no. 1, 1969.

6 Smith y Stanyer, *op. cit.*, pp. 98-99.

7 *Ibíd.*, p. 99.

ción. Estos son entonces correlacionados con posibles variables explicatorias, tales como el tamaño de la población, tasas de impuestos, inventarios de viviendas, densidad de población, e ingresos promedio para comprobar las hipótesis **en cuanto a la forma de relaciones entre** variables.

El uso de modelos teóricos permite que las decisiones en materia de normas de servicio y factores operativos indiquen el tamaño de población requerido para mantener un **servicio en particular sobre la** norma mínima. **Por ejemplo**, si una política gubernamental prescribe que la relación maestro-alumnos debe ser de 1:15 y que una escuela debe tener 15 maestros como mínimo, entonces la escuela deberá tener 225 alumnos. Si los niños en edad escolar constituyen el 10% de la población, entonces la población mínima que se necesita para prevenir que caigan las normas de servicio o que aumenten los costos será de 2,250.

Los estudios realizados en materia de desempeño por parte de los administradores locales han proporcionado muy poco apoyo para las instituciones tradicionales y el tamaño de la población servida constituye el factor más importante. Por lo contrario, existen pruebas patentes de que no hay una relación definitiva entre el tamaño y el rendimiento de los servicios del gobierno local,⁸ sin embargo, cabe reconocer que existen muchos problemas con este tipo de investigaciones, algunos de los cuales será imposible resolver.

Ante todo, es esencial formular medidas de rendimiento y normas de prestación de servicios. Esto no constituye una tarea fácil ni incontentiosa cuando se trata de servicios públicos: "la confianza depositada en las conclusiones se encuentra directamente relacionada con la confianza con la cual se considera que las normas del servicio se han especificado en forma correcta. Si estas son inciertas, también lo serán las conclusiones en materia del tamaño de la población".⁹

⁸ *tu*«, pp. 101-2.

⁹ *Ibid.*, p. 104.

En segundo lugar, la información acerca del probable desempeño real de un sistema existente. Por tanto, el modelo de investigación debe diseñarse de tal forma que las **consecuencias de cambiar los supuestos** -110rn1as, composición de la población, políticas-> sean investigados y el desempeño de los nuevos sistemas pueda pronosticarse.

En tercer lugar, los requerimientos técnicos de los diferentes servicios indican la necesidad de proporcionar un servicio dado a áreas específicas. Esto pone en tela de juicio a los beneficios de la autoridad de múltiples propósitos que **inevitablemente violará los requisitos de espacio de algunos servicios**, comparado con la **creación de autoridades con** fines especiales, y cada una de ellas con su propio mapa administrativo.

En cuarto lugar, las áreas delimitadas por referencia a los requisitos técnicos de tareas administrativas especiales no coincidirán necesariamente con aquellos sugeridos por los **patrones de asentamientos, ni tampoco con las áreas que** tienen la fuerza de la tradición, de grupos étnicos, cultura o lenguaje detrás de ellas. De nuevo, los reformadores están obligados a comprometerse entre los requisitos de los diferentes factores, cada uno de los cuales seguramente estará apoyado por fuertes presiones políticas- la burocracia en el caso de los factores técnicos; los dirigentes políticos locales en el de los factores comunitarios, y lealtades primordiales en el caso de regiones con diferencias culturales.

Autoridades y Delegación de Poder

La autoridad en un sistema de descentralización es esencialmente una cuestión de delegación desde el centro hacia las localidades. No es raro que los reformadores discutan que un sistema particular de administración se encuentra demasiado centralizado. La descentralización es un slogan político que se encuentra de moda; pero aún no estamos enterados de cómo evaluar las consecuencias de una mayor

o menor descentralización. Es preciso saber **10** que quiere decir que una región cuente con una mayor autoridad delegada a ella que otra, o que un sistema de gobierno sea más descentralizado que otro.

La reforma de la descentralización que significa la manipulación deliberada del grado de autoridad delegada a regiones locales, debe basarse en la investigación sistemática de la relación entre medidas variables de descentralización por una parte, y por la otra, en los efectos producidos sobre la vida política y las políticas públicas. Es necesario preguntar no sólo por qué algunos estados están más descentralizados que otros, sino cuál es la consecuencia política y administrativa de dichas variaciones. Si queremos dirigirnos más allá de la mera tautología al aseverar que se presentará una mayor participación a partir de mayor descentralización política, será necesario poner a prueba en una forma razonablemente sistemática las demandas hechas de las diferentes formas y niveles de descentralización. Esto es tan importante para un país con un sistema establecido de administración local desde hace mucho tiempo, como para los nuevos sistemas de descentralización a partir de la nada.

Después de todo y dentro de un sistema administrativo, la descentralización es desde el punto de vista intrínseco un proceso variable. Es usual comparar sistemas de administración local en función de la descentralización, por ejemplo, se dice que el gobierno local norteamericano está más descentralizado que el inglés," Alemania Occidental más descentralizada que Austria y Suiza más que Alemania Occidental."

Sin embargo, es sorprendente contemplar que casi no se realiza ningún intento para evaluar los efectos de los dife-

rentes grados de descentralización, ya sea el cuanto a poder político o a resultados de las políticas. Como consecuencia, uo se han logrado grandes avances en la creación de índices o medidas de descentralización. Las distintas tradiciones en las ciencias políticas que dirigieron sus esfuerzos hacia el entendimiento de la descentralización, no la trataron como **una variable independiente, sin embargo, cada una de ellas proporciona claves significativas en lo referente a medir la descentralización y constituyen las bases del ejercicio.**

La tradición histórico jurídica en los estudios políticos, o **más bien, la administración pública, se ha enfocado a la variedad de formas tornadas por las relaciones que existen** entre autoridades centrales y locales, principalmente al referirse a los medios de control central **-legislativo, judicial y administrativo-**o También trata exhaustivamente de las diferentes formas institucionales en las cuales suele **aparecer la descentralización en 103 estados modernos-** autoridades, (o devolución) locales y regionales, autoridades generales, federalismo en sus diversas modalidades, regiones con status especial, etc. La dimensión histórica de esta tradición ha demostrado la forma en que surgieron las **distintas estructuras y relaciones administrativas (a pesar que no cuentan con el beneficio de la teoría comparativa, y esto es notorio).**

La importancia de este enfoque radica en que es un constante recordatorio de hasta donde puede llegar la descentralización y hasta donde es cuestión de disposiciones organizativas entre los diferentes niveles geográficos de la jerarquía estatal. La descentralización es esencialmente asunto de relaciones centrales-locales, para utilizar el lenguaje de la administración pública tradicional. Debe distinguirse del concepto de autoridad comunitaria; la descentralización y la autonomía no son sinónimos, y por este motivo el enfoque de poder comunitario, al cual me referiré más adelante, no revela todos los secretos de la descentralización, que es una función de las reglas que delegan autoridad de un nivel a otro ya sea dentro de una organización o dentro

¹⁰ K. Newton, "Community Decision Makers and Community Decision-Making in England and the United States", en T.N. Clark (ed.) *Comparative Community Politics*, 1973.

¹¹ R. C. Fried, "Politics, Economics and Federation: Aspects of Urban Government in Austria, Germany and Switzerland" en Clark, *ibid.*, p. 315.

del Estado, Suele estar afectada por otros factores que pueden apoyar a socavar la independencia de un territorio o comunidad subnacional particular. Sin embargo, los reformadores de la administración descentralizada se preocupan por una serie de relaciones que son consecuencia de decisiones político-administrativas y que por lo tanto son susceptibles de un cambio manipulado. Y es por medio de la manipulación de las relaciones centrales locales que un sistema **se descentraliza en 111ayOI' o 111cnOI'** medida. Cabe recordar esto cuando busquemos la ayuda de la escuela de política comunitaria.

Por otra parte, lo que el enfoque histórico legal pasó por **alto, en forma** manifiesta, **es, primero, las consecuencias** tanto en función del poder político y políticas públicas de diferentes niveles de descentralización; y en segundo lugar, al referirse a distintos tipos de jerarquías políticoadministrativas, el problema de cuantificar la descentralización.

La mayor parte de las veces el asunto del poder político se toma como un hecho dado que conduce cualquier investigación a las consecuencias de delegar mayor poder. La localización del mismo es a menudo considerada como un fin en si. Por definición, el autogobierno local es un buen gobierno. En lo referente a las aportaciones del sistema, los estudios de políticas públicas trataron de explicar las consecuencias de la administración descentralizada al referirse a las características internas de comunidades locales, tales como factores demográficos, selección electoral y recursos financieros. Los estudios de políticas, se han interesado en las relaciones centrales-locales para así contemplar si un sistema de control central produce uniformidad en la elaboración de políticas o permite una diversidad que más tarde puede explicarse por referencia a las características del sistema político local. No se interesa en los efectos de los diversos niveles de descentralización en dichas aportaciones. Se estudiaron las variaciones entre las características internas de las comunidades locales, tales como el tamaño de la población y los recursos humanos para

averiguar si producen variaciones a nivel de autonomía local, sin embargo, no se variaron los niveles de descentralización para constatar el efecto que estos pueden producir.¹²

La segunda debilidad en el enfoque histórico jurídico tiene **que ver con los tipos de organización utilizados por los estados que descentralizan sus disposiciones** gubernamentales. El problema en este caso, no es sólo, como comentó Fesler,¹³ **que dicotomizamos nuestro pensamiento en** materia de descentralización. También solemos cometer el error de colocar una función dada de gobierno en forma regular, únicamente por referencia al tipo de organización utilizada.

Por ende, concluimos que la delegación es más una conven- ción descentralizada que la administración de campo. Se nos alienta en esto por el hecho de que diferentes regímenes parecen utilizar un método u otro para realizar el mismo **servicio. Por** ejemplo, **en un municipio algunos aspectos** educativos suelen delegarse, mientras que en otro, las mismas tareas ejecutivas son administradas localmente por funcionarios de campo de las dependencias centrales. En efecto, un solo municipio, e nespecial si está pasando por un periodo de agitación política, puede utilizar ambos métodos para administrar el mismo servicio local en un periodo relativamente corto. El cuadro se toma aún más complicado cuando se utilizan ambas estructuras en conjunción, de tal manera que el desempeño administrativo en el campo de, por ejemplo, planificación física, la administración de los recursos naturales o la educación estatal, son la consecuencia de toma de decisiones tanto de las autoridades locales como de las dependencias del centro. En tales casos de funciones participativas, es necesario evaluar el nivel global de descentralización al referirse a las diferentes series de factores -aquellos que son adecuados a la delegación y aquellos que lo son a la desconcentración. Por tanto, no existe un sólo concepto de descentralización ni tampoco

¹² Noel Moaden, *Urban Policy Making*. 1971.

¹³ James Fealer, "Approaches to the Understanding of Decentralisation", *Journal of Politics*, Vol. 27, 1965, pp. 536-37.

una serie única de criterios para su cuantificación. La descentralización dentro de un ministerio central debe medirse por criterios que sean relevantes a la estructura interna y la administración de grandes organizaciones. La descentralización para las comunidades locales precisa de criterios diferentes. Lo que podría ser altamente descentralizado desde un punto de vista organizativo suele considerarse altamente centralizado desde un punto de vista de la comunidad. Por tanto, la administración de una función particular puede aparecer descentralizada desde el centro, pero centralizada desde la periferia. Las dos estructuras de administración local no pueden compararse al referirse a una norma común.

Por supuesto que no se plantea problema alguno si no se dieran a los funcionarios generales tareas que podría realizar la autoridad descentralizada, o si nunca se les otorgara ninguna discreción. En el primer caso, no formaría parte de nuestra explicación de la descentralización a las comunidades locales, sólo de la descentralización dentro de las organizaciones formales. En el segundo caso, podrían clasificarse como totalmente centralizadas desde la perspectiva de la comunidad. Pero estas dos condiciones no siempre se mantienen. Consecuentemente, en lo que se refiere al área de los funcionarios encargados de la administración local, éstos deben formar parte del análisis de las medidas de duración sujetas a la influencia de las fuerzas locales.

Por tanto, la descentralización es mucho más que una cuestión de estructura organizacional si queremos comparar las consecuencias de utilizar más o menos de ella en la administración de un servicio dado. Por ende, el estudio de la descentralización debe combinar la cuantificación de la delegación a las autoridades políticas locales. Este procedimiento plantea problemas difíciles de resolver en cuanto al método al que me referiré más adelante, pero en teoría, debería ser posible comparar la administración local de un servicio dado en diferentes países en función del nivel de descentralización empleado aun cuando se utilicen diferentes mezclas de delegación y de administración central.

Si nos dirigimos y analizamos el enfoque del poder y de políticas al análisis de la descentralización, ante todo encontramos que se interesa casi exclusivamente en identificar la ubicación del poder dentro de la comunidad —en una pluralidad de intereses, en una élite, entre múltiples élites, y así indefinidamente—o Cuando se enfoca la atención a las aportaciones de las variaciones del gobierno comunitario, las políticas públicas se explicaron con referencia a las características internas o a los atributos estructurales de la región —sus valores dominantes de la comunidad, el grado en el cual se concentra el poder, el nivel de la integración comunitaria, la estructura formal del sistema local de gobierno, etc. Se supone que el nivel de descentralización es un factor constante, a pesar de lo que Folsler ha planteado acerca de que en la práctica se da un tratamiento diferente a las regiones, a las provincias y a los gobiernos locales.

Cuando el interés de los especialistas en materia de poder comunitario fue finalmente atrapado por la "interpretación de los niveles de gobierno" se avocó a las causas o fuentes de la autonomía local, un concepto mucho más amplio que el de la descentralización. Una de las figuras norteamericanas más prominentes en la escuela, Terry Clark, notó en 1974 la forma en que se habían descuidado las relaciones nacionales-locales con la excepción de los estudiantes de derecho, de historia y de administración pública, y cómo la materia carecía de teoría coherente y trabajo empírico preciso. Procedió entonces no sólo a equiparar la descentralización con la autonomía local, sino a tratarla como una variable dependiente. Las relaciones nacionales se encontraban dentro de una variedad mucho más amplia que influenciar la autonomía local.¹⁴

Dicho enfoque es importante y legítimo, dado que entre otras cosas llama la atención al hecho de que la autonomía local no sólo incumbe a las relaciones centrales-locales; es

¹⁴ T. N. Clark, "Community Autonomy in the National System: Federalism, Localism and Decentralization" en Clark (ed.), *op. cit.*

también la función de diferentes características de los sistemas políticos nacionales y locales que afectan el grado de autonomía **disfrutada por las distintas** comunidades; asimismo, nos advierte que si la autonomía es en parte la función de la estructura **constitucional, tanto económica como social, y que yace fuera de las relaciones que existen entre los diferentes niveles de instituciones** político-administrativas en la jerarquía estatal, entonces el cambiar el patrón de dichas relaciones puede producir un menor efecto en la dirección a la cual intentamos destinarla, lo que se espera en forma confidencial por los devolucionistas y otros reformadores.

Pero este enfoque sigue dejando sin respuesta la pregunta de cómo debe cuantificarse la variación en la descentralización para diferenciarla de la autonomía. Sin embargo, es preciso realizar esto si deseamos evaluar el impacto producido por la variación en los aspectos organizacionales de la autonomía local, o en otras palabras, la descentralización dentro de la jerarquía geográfica del Estado. Con respecto a la descentralización, dentro de la medida en la cual el Estado permite que la administración de los asuntos locales sea llevada a cabo por los representantes de la región, es necesario seleccionar las circunscripciones hechas por el hombre en la autonomía local que emanan del centro, de aquellas que se originan en la estructura socioeconómica de la localidad, independientemente de la manera en que se creó.

Si deseamos evaluar las consecuencias político-administrativas de una mayor o menor medida de descentralización, es necesario reconocer que no podemos evaluar un sistema en relación con algún ideal hipotético. Sólo podemos comparar las dos regiones con diferentes cantidades de poder delegado a ellas por el centro, y tratar de explicar las variaciones en las experiencias administrativas y políticas de aquellas regiones en función de la descentralización. Con demasiada frecuencia, se utiliza el término "centralización" como una conveniente etiqueta y así adherirla al cúmulo de cosas que nos desagradan de un sistema político-administrativo. Es más conveniente considerar estos elementos como

variables de dependientes que pueden o no ser afectados por los niveles variables de descentralización. Se dice fácil, pero no puede ser un ejercicio absolutamente preciso y tendrán que manifestarse juicios poco afinados. Probablemente el mayor problema es el de mantener constantes los otros factores determinantes de autonomía local de tal forma que el impacto variable de la descentralización pueda evaluarse **—el problema de encontrar dos comunidades o regiones que sean lo suficientemente semejantes en cuanto a las características estructurales que se refieren a la autonomía, pero con las variables de relación centro-región—. Sin embargo, si se piensa que vale la pena realizar el esfuerzo no será demasiado difícil enfatizando los enfoques hacia la descentralización antes mencionados, para formular criterios con los cuales se pueda distinguir entre dos diferentes regiones para la consecución de este fin.**

La primera medida de descentralización se refiere a las funciones gubernamentales. **Muchas funciones a nivel local son compartidas entre las autoridades locales y las oficinas de campo. En ocasiones los funcionarios de campo realizan tareas administrativas que podrían delegarse a las autoridades locales (tales como el procesamiento de demandas por beneficios de asistencia). Cabe analizar la distribución de las funciones y tareas locales entre las diferentes estructuras de la descentralización para poder distinguir las tareas puramente centrales (tales como auditoría e inspección) llevadas a cabo por los funcionarios de campo, de aquellas que hayan sido delegadas: tareas del engranaje gubernamental distintas a las ejecutivas. Estas últimas deben ser comparadas con las tareas delegadas y mientras más responsabilidades sean manejadas por métodos de delegación, más descentralizado será el sistema.**

En segundo lugar, es preciso evaluar la descentralización dentro de las organizaciones de campo. Dado que estamos tratando con la estructura interna de grandes organizaciones, el trabajo en materia de delegación efectuado por los teóricos de la organización es útil. Sin embargo debe colo-

carse dentro del contexto especial del Estado, dado que muchas de las deliberaciones en materia de descentralización efectuadas por sociólogos orgnlnizacionales se refieren realmente a la delegación de autoridad dentro de jerarquías **que no cuentan con una dimensión geográfica.**

La descentralización dentro de las grandes organizaciones debe medirse por el rango de tareas delegadas a los funcionarios de campo y el nivel de autonomía dentro de cada **uno y la frecuencia con la cual los asuntos se envían a la central.** Ya sea que los especialistas estén bajo el control de nn director de campo, y los de la central controlen y se comuniquen con el personal de campo.

En tercer lugar, hay que considerar la cantidad de delegaciones que se da a las autoridades políticas regionales. Esto se puede cuantificar por la medida de jurisdicción delegada por el gobierno central. Si las demás cosas son iguales, una autoridad local con competencia general debe considerarse **más descentralizada que una sujeta a la regla (le "ultra-vires".** Luego existe la forma de control administrativo local que se utiliza. Cabe hacer una distinción entre el control apoyado por sanciones e influencia (en la cual las autoridades tiene la libertad ele resistirse). Mientras mayor sea el número de decisiones locales que están influenciadas **por el centro en lugar de ser controladas, mayor será la elescentralización.** Tendrá que hacerse un intento para **ponderar una amplia gama de funciones con mínima delegación en contra de una gama más estrecha con 111ay01' delegación.**

El método de delegación al gobierno regional proporciona **otra medida de descentralización.** ¿Es la relación entre las autoridades centrales y locales ele dependencia o es una socieelael? Un sistema es más descentralizado si las autoridades locales tienen facultades y deberes asignados a ellas estatutariamente por la legislatura y menos descentralizada si estas facultades son asignadas a un miembro del ejecutivo central que a su vez delega ciertas funciones a las autoridades locales, que actúan como los agentes del

gobierno central. Por tanto la pregunta es la siguiente: **i.Cuál es la fuente de la autoridad del gobierno local? ¿el legislativo o el ejecutivo?**

El nivel de gastos locales es otro índice de descentralización **si el objetivo es comparar estados por referencia a sus sistemas totales de administración local.** Mientras mayor sea la proporción de gastos públicos totales manejados por las autoridades locales, mayor será la descentralización. Un gran número de autores utilizan en esta materia esto, como una medida de descentralización. Constituyen un buen ejemplo de las dificultades inherentes a este tipo de trabajo, el asegurar que las autoridades a las cuales se les asigna el gasto sean entidades comprobables" y que no se empleen las **medidas en forma aislada sino mezcladas una con la otra** para producir un cuadro comparable.

Finalmente, existe una relación entre la región y la autoridad. Desde la perspectiva de la comunidad local, la reforma de la descentralización tiene que ver, a la postre, con el mejoramiento de la libertad de la localidad del control central o de cualquier otro control. Si la región cubierta por las disposiciones político-aelministrativas del Estado no coincide **con aquella de la comunidad, entonces los valores de esta última suelen restringirse debido a la influencia de "extraños"** que sin embargo, **viven en el área de poder delegado.** **Puede discutirse entonces que mientras más cercanos sean los limites de la autoridad descentralizada con los limites de la comunidad, mayor descentralización.**

Por tanto, asi es como podemos cuantificar la descentralización. **Es tentador ir más adelante y hacer valer las demandas de algunos otros factores. Pero es importante hncer una distinción entre lo que es una medida y lo que es una causa.** Por ejemplo, se afirma que **el nivel ele dependencia de las contribuciones financieras centrales es una medida de la independencia de la autoridad local del gobierno**

¹⁵ F. P. Sherwood, "Devolution as a Problem of Organisational Strategy" en R. T. Daland (ed.), *Comparative Urbnn Rcsearch*, 1969.

central. Sin embargo, esto es algo más que un planteamiento acerca de las causas de la centralización y que necesita ser **probada con mayor frecuencia, a través de la investigación empírica.**

Reorganización Administrativa

La tercera característica de la centralización son el personal y las instituciones. En este caso nos encontramos con un problema al cual se enfrenta el gobierno en forma recurrente. **¿Cómo debe organizarse el personal de una administración descentralizada?** Este es un problema de administración. Trata con aquellas decisiones que constituyen la base de la **administración: seleccionar a la gente ideal para las tareas** a realizar y disponiendo aquellas tareas con relación a **sí mismas, para que en conjunción aseguren la realización** de los objetivos de la organización. Estos problemas son comunes a la administración de campo y a la delegación, a pesar que los reformadores inevitablemente se preocupan más con esta última, así como de las decisiones organizacionales que **deben tornarse dentro de los gobiernos de municipio y otras** autoridades locales.

Por ende, las decisiones de reforma caen dentro de dos categorías: **reclutamiento y organización.** El reclutamiento a la administración de campo está sujeto a las mismas consideraciones que cabe aplicar a el reclutamiento de personal burocrático. Lo que se precisa es un proceso sistemático de selección y esto involucra la especificación de puestos que deben llenarse, la definición de características personales que se requiera para altos niveles de desempeño y selección **en masa." Esta es una función que tiene que ser llevada** a cabo por todas las organizaciones. No es por lo general **el tema de reforma a menos que se esté reorganizando a** todo el servicio público. Las organizaciones de campo

¹⁶ Jeffrey Stanyer, "Elected representative and management in local government: a case of applied sociology and applied economics", *Public Administration*, vol. 49, Primavera 1971, pp. 78-79.

no se separan generalmente para recibir un tratamiento especial. Consecuentemente, no nos detendremos más en este punto.

Lo que sí debe detenernos es la falta de adecuación apropiada de la lógica de selección sistemática del reclutamiento de personal regional, a saber, los representantes elegidos que prestan sus servicios en los consejos locales. Estos representantes son a menudo objeto de críticas por reformadores **quienes acusan a los concejales de ser demasiado viejos,** demasiado de clase media, de una gama demasiado restringida de ocupaciones, predominantemente hombres, y todas **las demás características que son** rastreadas **cuando se** duda del "calibre" de los concejales. El problema radica **en que la única forma de conseguir concejales que** satisfagan algunas habilidades predeterminadas es no elegirlos **sino seleccionarlos, o por lo menos intervenir con todo** el sistema electoral de tal manera que se puedan eliminar ciertos tipos de candidatos, controlar al ganador en la elección o ambas cosas. El primer camino de acción triunfa sobre todo el objeto de gobierno local democrático. El segundo se considera generalmente como altamente criticable. Los concejales no pueden ser sujetos a la socialización organizacional y al control administrativo que apoyan la selección en una ocupación."

Una alternativa para el reformador administrativo es, como lo comprueba Stanyer, una adaptación conveniente de la ergonomía, mediante la cual las actividades, tareas u operaciones se adaptan a las características del personal disponible, en lugar de que sea a en forma inversa, que es el enfoque de la selección sistemática. En el contexto del gobierno local, las características relevantes a las cuales deben adecuarse las actividades son los valores empleados por los concejales durante los procesos decisorios. Los asuntos organizacionales, tales como qué cantidad de delegación debe **darse a los funcionarios, se decidiría bajo un enfoque**

¹⁷ *ibid.*, pp. 78-85.

de ergonomía, por la cantidad de tiempo que los concejales están preparados para dedicar en cada inciso del asunto (una medida de como valoran la importancia de cada inciso), el número de comisiones utilizadas y la forma en que se dividen los asuntos entre dichas comisiones.

Cabe contemplar que una consideración en materia de personal como la esbozada anteriormente conduce naturalmente **a una consideración de estructura organizacional. En este caso la estructura se refiere al diseño de una organización,** tales como lapsos de control, grado de especialización y centralización, el uso de reglamentos formales y procedimientos como medios de control, la longitud de las cadenas de mando, etc. Estos aspectos de organización a nivel local también reflejan los valores de quienes toman las decisiones, ya sean legos o burocráticos. Pero existe evidencia que sugiere que también están influenciados por otros factores.

La evidencia ha sido generada por la teoría de la contingencia. Hay mucha literatura sobre este tema que no podríamos revisar en el presente documento» y sólo recientemente se aplicó a la administración descentralizada. La teoría de la contingencia cuenta con dos propósitos, primero trata de demostrar las relaciones que existen entre el diseño organizacional y las contingencias que se derivan de las circunstancias del medio ambiente, la tecnología, la escala, los recursos, etc. Este es el lado positivista de la teoría. En segundo lugar, tiene un lado normativo; plantea que mientras más se "adecue" la estructura de una organización a estas contingencias, mayor nivel de rendimiento se espera de ella. En otras palabras, hay una lección para los reformadores en esta teoría. En cuanto a las organizaciones y aquellos que las conforman, lo importante es la eficiencia, sin importar cómo se mida: **deben, conforme a la teoría interesarse en la relación que existe entre estructura y contingencia.**

¹⁸ J. Child, *Man and Organisation*, 1972.

Por supuesto que este enfoque tiene la desventaja de una gran cantidad de teoría de organización, que es difícil de aplicar a la administración pública. Una cosa es demostrar que las empresas que han logrado éxito, cuantificadas por la rentabilidad, volumen de ventas, participación en el mercado, etc., **cuentan con estructuras gerenciales que son típicas de aquellas que se encuentran entre empresas que utilizan el mismo proceso productivo" y otra cosa diferente totalmente, es demostrar que las autoridades locales con mayor éxito (¿en base a qué?) son aquellas cuyas estructuras organizacionales y sistemas administrativos corresponden a lo que es característico de una contingencia particular, tales como tamaño o "tecnología".**

Sin embargo, ya se ha dado el primer paso. **Se idearon estrategias de investigación que se relacionan con contingencias relevantes al gobierno local tales como tamaño, medio ambiente (definido en función de factores socio-demográficos), la interdependencia de servicios locales y políticas locales a las disposiciones estructurales, como la división del trabajo entre las dependencias y especialistas funcionales (diferenciación) y mecanismos coordinadores (integración).** La investigación empírica ha demostrado que las contingencias producen un efecto directo en la estructura; por ejemplo, mientras más grande sea la población servida, el territorio cubierto y el número de concejales, más amplia será la división del trabajo dentro de la burocracia local y más extensa será la maquinaria de integración dentro de una autoridad (comisiones de políticas y dispositivos de planificación corporativa) y entre las autoridades. Por otra parte, quizá exista muy poca relación entre el control político y la estructura organizacional."

¹⁹ J. Woodward, *Industrial Organization*, 1965.

²⁰ Greenwood and C. R. Hinings, "Contingency Theory and Public Entrepreneurships", *Policy and Politics*, vol. 5, 1976, pp. 159-180.

²¹ R. Greenwood, C. R. Hinings y S. Ransom, "Contingency Theory and the Organisation of Local Authorities: Part 1 Differentiation and integration", *Public Administration*, vol. 53, Primavera 1975.

²² *Ibid.*, "Part II Contingencies and Structure", *Public Administration*, Vol. 53, Verano 1975.

Antes que estas ideas sean importantes para los reformadores, necesitan aplicarse a otros sistemas políticos que no sean los británicos, en los cuales se han desarrollado hasta ahora. Es probable que un medio político diferente produzca distintas relaciones entre la estructura y las contingencias. **Pero es más importante aun, demostrar la relación que existe entre los niveles de desempeño administrativo y la estructura organizacional: sólo entonces será posible aseverar que un tipo particular de administración descentralizada debe responder a su medio ambiente u otras contingencias en una forma apropiada, si desea ser eficiente. Y aún estamos muy lejanos de establecer relaciones como esta.**

Conclusión

El propósito de este trabajo es establecer un marco para la **evaluación de la administración descentralizada**. Se basa en el supuesto de que la reforma generalmente tiene dos dimensiones: una política y una científica. En lo referente a que la reforma es motivada políticamente, el marco sugiere una manera por medio de la cual el científico social puede observar el proceso de reforma. En cuanto a la forma en que los reformadores buscan la ayuda de los científicos sociales para llevar a cabo su reforma, que parece ser el caso, el marco proporciona un instrumento de análisis.

PRINCIPIOS Y PROBLEMAS DE LA ORGANIZACION DEL APARATO ESTATAL DE LA REPUBLICA DEMOCRATICA ALEMANA

Gerhard SCHULZE

GERHARD SCHULZE, Director del Departamento de Derecho Público y Administración en la Academia de Estado y Derecho de la República Democrática Alemana.

En relación con las crecientes tareas del Estado bajo las actuales condiciones de desarrollo social, en particular bajo la influencia de la revolución científico-técnica, aumenta en importancia la creación y aplicación de estructuras racionales de administración estatal, tanto en la teoría como en la práctica. Los organismos estatales pueden cumplir mejor con sus tareas mientras más puedan confiar en una estructura organizativa eficiente basada en criterios científicos. Esta estructura organizativa puede ser considerada como una estructura racional cuando garantiza las mejores condiciones posibles para la instrumentación de las tareas estatales. El punto de partida en la conformación de una organización racional del aparato estatal está, por lo tanto, en la primera línea de las tareas políticas, económicas, sociales y culturales que deben ser resueltas por el Estado

en la etapa respectiva de desarrollo social. La estructura organizativa del aparato estatal no es un fin en sí misma, sino un medio para lograr este fin. Sirve en cada Estado, para la instrumentación del poder político; por este motivo es necesario examinar cada solución organizativa bajo el aspecto de los fines sociales subyacentes, y averiguar de qué manera sirve para lograr estas metas.

1. Mejoramiento de la estructura organizativa como instrumento para cumplir mejor con las tareas del **estado** socialista en la **República** Democrática de Alemania.

La estructura organizativa del aparato de Estado en la República Democrática de Alemania, está determinada por las leyes objetivas resultantes de una mayor conformación de la sociedad socialista avanzada y de la disposición de los

prerrequisitos para la transición gradual hacia el comunismo. Estas leyes objetivas y las consecuencias generales para la estructura organizativa del aparato estatal derivados de ellas, están definidas en el Programa del Partido Socialista Unitario de Alemania (SED), el cual fue creado durante el IX Congreso del Partido en mayo de 1976.¹ El programa **está orientarlo hacia el reforzamiento general de nuestro estado socialista de trabajadores y campesinos como una forma de dictadura en la República Democrática de Alemania.** La dirección estatal y planeación enfocan sobre el cumplimiento de la principal tarea de la sociedad socialista, **que consiste en el mejoramiento de 18 normas materiales y culturales de vida de la población en base a una alta velocidad de desarrollo de la producción socialista, un aumento de eficiencia, progreso científico-tecnológico y crecimiento de la productividad laboral.** La principal dirección del desarrollo del Estado socialista es el mayor desenvolvimiento y mejoramiento de la democracia socialista. En la República Democrática de Alemania se mantiene el principio del Artículo 47 de la Constitución, que preveo que la estructura y trabajo de los organismos estatales son determinadas por los fines y objetivos del poder estatal socialista, mismos que están establecidos en la Constitución. **La soberanía de la clase trabajadora, la cual se logra en base de un centralismo democrático, forma el principio principal de la estructura estatal.**²

En el transcurso de nuestro desarrollo social también crecen las demandas hechas sobre la organización del aparato estatal. Bajo las condiciones actuales aumenta las demandas primero y primordialmente sobre la acción coordinada y compleja de todos los organismos estatales, así como de las organizaciones económicas socialistas y de toda la clase trabajadora, que van dirigidas hacia fines uniformes. Por lo tanto, **es necesario estipular exactamente y adherirse a prin-**

cipios y criterios para una conformación racional de la estructura organizativa de los organismos del Estado, así como de empresas e instituciones que ayudan a evitar distintas clases de burocracia y la excesiva ampliación de niveles administrativos, excluir el trabajo duplicado y paralelo y permitir el cumplimiento suave y eficaz de las tareas. Lo importante es traducir a la práctica el principio de que los deberes, derechos y responsabilidades deben formar una unidad. Aquí, es importante que cada sistema directivo y administrativo funcione eficientemente en todo tiempo. Es por ese motivo que su estructura y funcionamiento **deben ser tan amplios como sea posible para corresponder a los procesos sociales que deben ser controlados.** En el socialismo la estructura de la dirección y administración estatal tiene la tarea de dirigir el desarrollo social, de tomar en cuenta las tendencias visibles de desarrollo y de promover la iniciativa y participación de la clase trabajadora. De nada serviría crear inconsideradamente, sin los análisis necesarios o hasta bajo estructuras de aspectos formales administrativos de dirección y administración que no correspondan al proceso de desarrollo social, o que **proporcionen las condiciones objetivamente necesarias para las mismas. Siempre estarnos guiados por el principio de Lenin a efecto de estudiar con atención y amplitud las experiencias prácticas, a reconsiderar consistente y objetivamente lo que se ha logrado y corregir el trabajo de los organismos estatales en una forma cuidadosa y experta, y a avanzar sólo cuando el uso de nuevas medidas haya sido probado.** Como dijo V.I. Lenin, no necesitamos empezar desde el principio, pero debemos comprender cómo utilizar hasta donde sea posible lo que ha sido logrado hasta ahora. **Más que una reorganización general, necesitamos medidas y formas que ya hayan sido comprobadas en la práctica y verificadas en base a resultados prácticos, para lograr nuestro principal objetivo.** En este sentido, la estructura organizativa del aparato de Estado de la República Democrática de

¹ Programa del Partido de Unidad Socialista de Alemania, Editores Dietz, Berlín, 1976.

² Artículo 47 de la Constitución de la RDA del 6 de abril, 1968, en la versión de la suplementación y modificación de la Constitución del 7 de octubre, 1974. GBl I, p. 425.

³ Trabajos de V. I. Lenin, Vol. 30, Berlín, 1964, p. 397 y siguientes (ulmén).

Alemania, está conformada de manera que su trabajo no exceda el grado necesario; que su trabajo y tareas no sean innecesariamente complicadas, y que sus funciones no sean ampliadas en una forma burocrática.

La mejoría de la estructura de los órganos estatales es una tarea amplia que abarca muchos aspectos. Incluye la formación de organismos estatales, el establecimiento de sus tareas y la conformación de las relaciones de dirección y administración entre ellas mismas, así como la organización del trabajo, el establecimiento de las tareas y la conformación de las relaciones de dirección y administración dentro de un organismo estatal. Esto es cierto para los organismos estatales a nivel central, así como territorial (de condados, distritos, ciudades, comunidades), al nivel de dependencias (ministerios y otros órganos estatales) y a nivel funcional (planeación, estadística y otros). La mejoría de la estructura de los organismos estatales abarca tanto las relaciones entre los diferentes organismos estatales como sus relaciones internas.

2. La reglamentación legal de la organización del aparato estatal en la República Democrática de Alemania.

A partir de estos criterios, se ha llevado a cabo en los últimos años una gran cantidad de trabajo en la República Democrática de Alemania con el fin de mejorar la estructura organizativa del aparato estatal. Se hicieron cambios necesarios en aquellas áreas en que los requerimientos objetivos del desarrollo social así lo exigían. Aquí, el principio leninista de centralismo democrático ha probado ser la base apropiada para la formación, cooperación y trabajo de todos los órganos del Estado Socialista. En este sentido, primeramente la Ley sobre el Consejo de Ministros de la República Democrática de Alemania del 16 de octubre de 1972,⁴ la Ley sobre las Representaciones Locales del Pue-

blo y sus Organismos en la República Democrática de Alemania de julio 12 de 1973,⁵ y el Decreto sobre las Tareas, Derechos y Deberes de las Empresas de Propiedad Nacional, Combinadas y Asociaciones de las Empresas de Propiedad Nacional, del 28 de marzo de 1973,⁶ establecieron las bases jurídicas para reforzar aún más la unidad del poder del Estado Socialista y para desarrollar en forma más amplia la iniciativa y participación del pueblo trabajador.

En detalle éstas incluyen las siguientes medidas:

- a) La Ley del 16 de octubre de 1972, que refuerza considerablemente la función del Consejo de Ministros como el gobierno de nuestro Estado de trabajadores y campesinos. El Consejo de Ministros de la República Democrática de Alemania es el órgano estatal central que, por parte de la Cámara del Pueblo —el supremo órgano de poder elegible— guía la política nacional y exterior del Estado. Bajo el liderazgo del partido de la clase laboral, elabora los principios de la política del Estado Socialista de la República Democrática de Alemania por orden de la Cámara del Pueblo, y dirige la implementación uniforme de esta política. El Consejo de Ministros organiza la realización de las tareas políticas, económicas culturales y sociales, así como las tareas en el campo de la defensa nacional de la República Democrática Alemana (RDA) y el Estado Socialista de trabajadores y campesinos. Esta clara reglamentación de la función del Consejo de Ministros así como el Gobierno de la República Democrática Alemana, busca reforzar todavía más la unidad del poder del Estado Socialista, reglamentando la responsabilidad del Consejo de Ministros en la elaboración y obligatoriedad de la política estatal del estado de trabajadores y campesinos. Al ha-

⁴ Ley sobre el Consejo de Ministros de la RDA del 16 de octubre de 1972, GEL J, p. 253.

⁵ Ley sobre las Representaciones Locales del pueblo y sus organismos en la RDA del 12 de julio, 1973. GBl. I, p. 313.
⁶ Decreto sobre las Tareas, Derechos y Deberes de Empresas de Propiedad Nacional, Combinadas y Asociaciones de Empresas de Propiedad Nacional de Marzo 28, 1973, CB I, p. 129.

cerlo así, el Consejo de Ministros asegura una acción unida y disciplinada de los organismos centrales del Estado y los consejos locales, con el fin de elevar la eficacia de la dirección, administración y planeación del Estado, e incluir en un creciente grado, a la clase trabajadora en la solución de las tareas del Estado Socialista. Todo su trabajo está al servicio del bienestar de la clase trabajadora y de todos sus ciudadanos.

- b) De acuerdo con la Ley sobre el Consejo de Ministros, los principios, tareas y métodos de trabajo de los ministerios fueron nuevamente reglamentados, y se expidió un nuevo estatuto para los ministerios.⁷ Los ministerios, siendo órganos del Consejo de Ministros, son instrumentos importantes para dirigir y organizar dentro de sus responsabilidades, el cumplimiento de las tareas establecidas por la Cámara del Pueblo y el Consejo de Ministros. Dirigen el trabajo en ramas determinadas de la economía nacional y esferas específicas de la vida social, y organizan el cumplimiento de las tareas estatales, especialmente la elaboración, balance de cuentas y control de planes estatales. Están establecidos de acuerdo con los requerimientos políticos y económicos dados para calificar la dirección, administración y planeación central del Estado en la construcción de una sociedad socialista avanzada.

Los ministros son miembros del Consejo de Ministros que son elegidos por la Cámara del Pueblo, y que al mismo tiempo están encargados de la dirección de campos importantes para los cuales disponen de las competencias correspondientes.

En los nuevos estatutos se incluyeron disposiciones para los ministerios, los cuales:

Hacen al ministro respectivo personalmente responsable del cumplimiento de las tareas del Estado que caen bajo su esfera de competencia y de la instrucción, dirección y control del trabajo de los organismos subordinados;

conectan el principio de liderazgo individual con la discusión colectiva, y en este contexto prevén también el establecimiento de comités en los ministerios;

- determinan en forma concreta el trabajo de los ministerios en campos de planeación y realización de los planes, la integración económica socialista con la URSS y otros países socialistas, actividades de comercio exterior, la utilización de la ciencia y tecnología, finanzas y precios, trabajo y salarios, la promoción de la mujer y de los jóvenes en el campo de capacitación y entrenamiento adicional de la clase trabajadora, y la mejoría de sus condiciones de trabajo y de vida.

Aún más, los estatutos regulan la organización laboral; la estructura y representación del ministerio en procedimientos legales, determinan su posición como el sujeto legal, y establecen su función como organización presupuestal,

- e) Con la creciente responsabilidad de las representaciones del pueblo local en los condados, distritos, ciudades y comunidades para la solución de las tareas estatales, se fue ampliando el papel de los consejos así como sus órganos ejecutivos y dispositivos y sus grupos profesionales en relación a la dirección del desarrollo social dentro de su esfera de competencia. Con el fin de asegurar esta responsabilidad, se reglamentó aún más la composición de los consejos locales.⁸ De acuerdo con la Ley sobre las Representaciones Locales del Pueblo y sus Organismos, los consejos locales forman organismos que trabajan en forma colectiva y constan de un presidente, el

⁷ Como un ejemplo para los estatutos de los ministerios de la RDA. La Ley Reducida para los Ministerios en la Industria, de enero 9, 1975. GBL. T. p. 133 se refiere mencionada **aquí**.

⁸ Ver Decisión sobre la Composición de los Consejos de Representaciones Locales del Pueblo en la RDA de febrero 28, 1974, GEL 1. p. 189.

primer vicepresidente, los vicepresidentes, el secretario y los miembros. En pueblos y comunidades, la composición de los consejos corresponde al tamaño del pueblo, ciudad o comunidad.

Los consejos están estructurados para garantizar el cumplimiento eficaz de sus tareas. Se estipula al mismo tiempo que los miembros del consejo sean diputados o representantes populares.

De esta manera la composición personal refleja la unidad inseparable entre la representación popular y el consejo. De hecho casi todos los miembros de los consejos locales **son diputados de la representación popular respectiva. Partiendo de estos reglamentos generales, se estipula** en detalle la composición de los consejos de condado, de distrito, municipios, y los consejos del pueblo y la comunidad mediante la decisión del Consejo de Ministros sobre la composición del Consejo de Representaciones Locales del Pueblo.

De acuerdo con la experiencia acumulada hasta ahora, esta decisión va dirigida hacia el mantenimiento de la continuidad y estabilidad en la composición de los consejos. Los siguientes principios están expresados en la composición de los consejos locales:

- Realización del papel de dirigente de la clase trabajadora y su partido Marxista-Leninista;
- cooperación de todos los partidos democráticos que están unidos en el Frente Nacional de la República Democrática de Alemania y cuyos principales representantes sean miembros de consejos locales;
- salvaguardar un control amplio y coordinado del desarrollo social en el territorio en donde los jefes de los principales ámbitos de responsabilidad son miembros del consejo;
- salvaguardar las líneas de dirección unida empezando con el Consejo de Ministros y sus organismos,

hasta los consejos [le condado, los de distrito y los de pueblos y comunidades, con el fin de poder cumplir exactamente con las tareas estatales en dirección descendente.

Dentro del marco de esta unidad, al elaborar los consejos locales se toman en cuenta las condiciones locales concretas,

Aquí la decisión del Consejo de Ministros da especial importancia **al reforzamiento de los consejos locales a su nivel más bajo, primeramente en los distritos de poblados, municipios, y en pueblos más grandes y medianos. De esta manera el consejo de un pueblo que pertenece a un distrito y tiene más de 20,000 habitantes. puede tener 13 miembros de tiempo-completo.**

En cuanto a los consejos de pueblos y comunidades que tienen menos de 20,000 habitantes, su composición puede ser adecuada a las tareas que deben resolverse, al número de habitantes y otras condiciones locales, en los cuales no se deje de tomar en cuenta el marco uniforme del reglamento.

En conexión con el reglamento del marco que relaciona la composición de los consejos locales, la decisión del Consejo de Ministros contiene también orientación en relación clase y número de los organismos profesionales que tienen que ser establecidos por los consejos locales para el cumplimiento de sus tareas. Aquí se llevan a cabo lineamientos uniformes y claros de acuerdo con el principio de doble subordinación, hasta donde sea posible. Con el fin de mejorar el trabajo de los grupos profesionales debe considerarse en la actualidad una importante tarea que tiene significado teórico así como práctico, en la elaboración de los principios para el cumplimiento de sus tareas y su estructura organizativa.

3. Principios para determinar los fines, funciones y tareas de los organismos estatales

Como en la sociedad socialista es posible que el Estado planee y controle el desarrollo social, en principio también puede ser centralmente determinada la estructura de los órganos estatales, y su relación a largo plazo puede ser dirigida por el Estado de acuerdo con las condiciones de desarrollo. Bajo este mismo principio se pueden elaborar soluciones a los problemas de estructura organizativa, en forma científica y a largo plazo.

En las actuales condiciones de desarrollo de la República Democrática de Alemania, los diferentes elementos del sistema de organismos estatales y su cooperación deben —de acuerdo con el principio de centralismo democrático— estar conformados de esta manera para que la dirección, administración y planeación del Estado central pueda ser mejor calificada y ligada más eficazmente con las crecientes actividades creativas de la clase trabajadora en todos los campos. Esto en primera instancia, significa asegurar la dirección y administración unidas del Estado; la creación de dichas estructuras, las responsabilidades por tareas, y las relaciones de dirección y administración que garanticen que todos los eslabones del sistema de dirección y administración procedan de tareas estatales. Aquí la estructura de dirección y administración estatal se mejora aún más con el fin de crear las condiciones más favorables para la participación activa de la clase trabajadora en la discusión, implementación y control de las tareas del Estado.

Esto involucra directamente la necesidad de realizar consistentemente el principio de la unidad entre derechos, deberes y responsabilidades.

Este principio requiere que:

Cada órgano de Estado esté encargado de ciertas obligaciones de implementar las tareas estatales, y también se le consideran todos los derechos que sean necesarios

frente a otros organismos estatales y empresas, instituciones o ciudadanos, con el fin de poder cumplir con estas tareas;

por otro lado, el reconocimiento de derechos ante un organismo estatal para influenciar a otros organismos estatales, empresas, instituciones y ciudadanos, incluye también el deber de tomar las medidas necesarias para lograr los fines establecidos;

los derechos y obligaciones están claramente asignados —en base a las necesidades objetivas—, de manera que varios organismos estatales no tengan las mismas competencias y que no aparezcan contradicciones entre las decisiones de diferentes organismos estatales;

un organismo estatal puede ser responsable (por los éxitos así como los fracasos), sólo hasta el grado en que tenga deberes, derechos y posibilidades reales en forma de los poderes y medios, para poder influenciar y conformar el desarrollo;

no sólo tienen que ser estipulados los derechos y deberes para cumplir con una tarea, sino que debe equipararse al mismo tiempo al organismo estatal con los poderes necesarios, así como los medios materiales y financieros.

Una tarea importante consiste en salvaguardar la unidad entre estabilidad y dinámica de la estructura organizativa. La estructura organizativa del organismo estatal forma hasta cierto punto el esqueleto organizativo por medio del cual los organismos estatales cumplen con sus tareas. Si ha de cumplir su función, la estructura de dirección y administración debe ser relativamente estable. La experiencia ha demostrado que reorganizaciones no de fondo del aparato estatal que no están basadas en un completo análisis, o están fundadas en la obligatoriedad unilateral de cumplimiento con principios generales, hacen más mal que bien.

Estos son los pensamientos básicos al considerar la cuestión sobre los prerequisites al establecimiento de organismos estatales o unidades estructurales dentro de los organismos estatales. Este problema es uno de los más complejos en la teoría y práctica del Estado Socialista. Aquí el punto de partida es la determinación de las funciones objetivamente necesarias de dirección y administración y así también de las estructuras de dirección y administración. Estas tienen que ser derivadas de los procesos sociales que se están desarrollando objetivamente. Después de derivar las metas de la dirección y administración **estatal y los medios necesarios para lograrlas a partir de estas condiciones objetivas, las funciones y estructuras de la dirección y administración pueden ser determinadas** estipulando las competencias de los organismos estatales, y reglamentando su modo de cooperación -todo esto basado también en los requerimientos objetivos. Así, la estructura de un organismo estatal no debe reflejar simplemente la etapa de desarrollo existente, o perpetuar las condiciones existentes. El establecimiento, estructura y cooperación de los organismos directivos y administrativos **deben más bien asegurar la mayor eficiencia y disposición en cualquier tiempo —de considerar y promover tendencias visibles de desarrollo. Un organismo directivo y administrativo podrá entonces funcionar con alta eficacia si abarca totalmente la complejidad de las relaciones sociales. En este aspecto es de gran significado el tomar en cuenta los requisitos de la revolución científica-tecnológica, la unidad de la política económica y social. Estos procesos básicos también producen el imperativo de nuevas funciones directivas y administrativas y nuevas unidades estructurales correspondientes. Así la posibilidad de un procesamiento de información mejor calificado, suscitado en relación con la revolución científica-tecnológica- puede llevar también a nuevas conclusiones para la conformación de la estructura directiva y administrativa, por ejemplo al establecimiento de centros de organización y computación.**

La integración económica socialista también tiene consecuencias esenciales. La conformidad entre los métodos de di-

rección y administración de la URSS y aquellos aplicados en la República Democrática de Alemania, aumenta. Estos métodos también influyen sobre la estructura organizativa, cuyo significado crece hasta el punto en que las relaciones **entre ministerios, empresas y asociaciones de los países miembros de la CMEA —y muy particularmente, entre la URSS y la República Democrática de Alemania- se amplían y profundizan.**

4. Sobre la racionalidad de la estructura organizativa de los organismos estatales.

Se pueden considerar algunos criterios importantes para la eficacia de una estructura directiva y administrativa, en el gasto relacionado con el tiempo, fuerzas y medios. Este es determinado por diferentes factores. Uno de los problemas más complicados en la conformación de la estructura de organismos estatales es la determinación del número de niveles directivos y administrativos que son necesarios para la solución de las tareas estatales. En conexión con la tarea de racionalizar el trabajo administrativo, se necesita una restricción de la estructura organizativa al 11enOr número posible de niveles directivos y administrativos. Mientras menor sea el número de niveles directivos y administrativos, mejor se garantizará que la información llegue a la determinación total, verdadera, y en el tiempo más corto posible -del organismo directivo y administrativo-. Un flujo tal de información contribuye esencialmente a tomar decisiones a su debido tiempo. decisiones que correspondan política y materialmente a las necesidades sociales. Una dirección y administración organizada científicamente con sólo unos cuantos niveles, que sean claros para cada funcionario gubernamental y para cada ciudadano: que puedan responder con rapidez y flexibilidad a las nuevas tendencias y condiciones; que mantengan estrecho contacto con los ciudadanos y consideren sus propuestas, deseos y

críticas sobre su trabajo, pueden llenar estos requisitos. Por otra parte, sería erróneo reducir el número de niveles independientemente de los requisitos sociales de manera que se ponga en peligro el cumplimiento de las tareas. Lo importante sería encontrar el número óptimo de niveles de dirección y administración de acuerdo con el principio "tanto como sea necesario tan poco como sea posible". La formación de un organismo propio de dirección y administración y por tanto un nivel de dirección y administración, es necesaria primero, cuando las relaciones entre ciudadanos, organismos colectivos de trabajadores, empresas e instituciones, son relativamente estables y estrechas en un solo ámbito, y por otra parte, relativamente distintas de otras esferas. cuando se hace posible formular una tarea parcial propia para este ámbito (que está derivado de la tarea general), y así emerge una función propia de dirección y administración establecida en esta etapa. En otras palabras,

cuando este ámbito de dirección y administración queda establecido en esta etapa, tiene que jugar su propia parte en el marco de la división social del trabajo.

Nuestras experiencias muestran que: aunque bajo ciertas condiciones también pueden ser útiles las unidades estructurales más pequeñas, es necesario analizar ampliamente hasta qué grado se pueden lograr condiciones más favorables para la dirección y administración, primero de una forma de trabajo más operativa y racional de los organismos estatales respectivos, mediante la centralización de sectores únicos o bien por la liquidación de los niveles intermedios. En la República Democrática de Alemania la conformación racional de la organización del aparato estatal es un problema de la calificación de su dirección, administración y planeación, y de mayor reforzamiento de su alianza con el pueblo.

REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA COMUNIDAD DE NACIONES DEL CARIBE. CON ESPECIAL REFERENCIA A JAMAICA

G. E. MILLS

G. E. MILLS, Profesor de Administración Pública y Jefe del Departamento de Gobierno de la Universidad de las Antillas. [Jamaica].

INTRODUCCION¹

El enfoque primordial de este documento se centrará en torno a los problemas, necesidades y esfuerzos realizados en lo referente a la reforma administrativa de los servicios públicos en Jamaica. Sin embargo, también se tocarán dichos temas en cuanto a la forma en que afectan a la Comunidad de Naciones del Caribe en su totalidad, así como en uno o dos países de la región, aparte de Jamaica. Cabe mencionar que una comunidad de naciones suele considerarse co,

¹ La mayor parte de esta Introducción se tomó de: G. E. Mills, "Administración Pública en la Comunidad de Naciones del Caribe", *Social and Economic Studies*, Vol. 19, No. 1, Marzo, 1970, pp. 5-6 y de "El Entorno de las Burocracias de la Comunidad del Caribe", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. XXXIX, No. 1, 1973, pp. 14-24.

IDO una región distintiva debido a su ubicación geográfica y semejanzas de las entidades constitutivas con respecto a sus antecedentes históricos; en su larga experiencia del vínculo imperio-colonial con la Gran Bretaña y su desarrollo político y constitucional. Las instituciones regionales como el Mercado Común del Caribe (CARICOM) y la Universidad de las Antillas (University of the West Indies), reforzaron el sentimiento de tener características comunes entre este grupo.

No obstante, también existen amplias distinciones entre estos países, en cuanto al área, tamaño y composición étnica de sus habitantes, asignación de recursos) estadios alcanzados en el desarrollo político y constitucional. Algunas de estas diferencias tienen significativas implicaciones estruc-

turales y conductuales en materia de política y de administración pública.

En relación con el tamaño de la población y con la asignación de recursos, en un extremo se encuentran Jamaica, la más grande de todas estas naciones, sin embargo la 111ª pequeña en términos internacionales (aproximadamente dos millones) y Trinidad; en el otro extremo, las micro-islas de 10,000 habitantes. Trinidad es por mucho el miembro más rico del grupo, se beneficia hoy día del auge petrolero, mientras que Guyana y Jamaica a pesar de las importantes contribuciones logradas por la producción de bauxita, experimentan graves problemas en materia de reserva de divisas, desempleo y pobreza. Del otro lado de la escala económica se encuentran las pequeñas islas de Leeward y Windward que dependen en gran medida de la agricultura y del turismo para sobrevivir.

La región está formada, en función de constituciones formales, por una mezcla de estados independientes, territorios autónomos y colonias, que dependen de la Corona. Si bien en algunos casos, sobre todo en Jamaica, los partidos políticos fuertes compiten por el poder y alternan sus periodos en el mismo, en otros lugares, por ejemplo Trinidad/Tobago y St. Kitts, son Estados con un solo partido -virtualmente-, no de jure, pero en función de un periodo muy prolongado -más de 20 años en el cual el mismo partido ha permanecido en el poder-, contando con la debilidad manifiesta de los partidos de oposición.

Fundamentalmente, todos estos países son Estados en pequeña escala, coloniales en desarrollo o hasta fechas recientes, colonias sentadas sobre sociedades de "plantaciones". Todas estas naciones -algunas del tamaño de entidades gubernamentales locales en países de mayor tamaño -conservan los sistemas de gobernadores (o gobernadores-generales), ministros, secretarios permanentes y comisiones para el servicio público. En un informe del gobierno' acerca de

: Jamaica cuenta con una población mayor a la agregada de todas las demás islas en conjunto.

las islas que se encuentran al este en el Caribe se comentó lo siguiente:

"la tendencia endémica para aumentar el número de Ministerios para que alcance el número de departamentos funcionales de gobierno, independientemente del tamaño de la comunidad a servir'. Los Ministros con sus establecimientos de apoyo multiplican los costos de administración fuera de toda proporción en cuanto a los servicios prestados en una pequeña comunidad."³

Jamaica sigue el mismo patrón: 20 ministerios y un Consejo de Ministros integrado por 10 miembros para servir a una población de dos millones de habitantes.

La ecología de la administración pública'

Un gran número de variables amplias e interrelacionadas han ejercido una influencia en los patrones y en el funcionamiento de la administración pública en el Caribe. Por razones de mejor entendimiento se resumen y se incluyen bajo los siguientes encabezados: sociocultural, cambio político-constitucional, economía y escala.

El Contexto Sociocultural

En el Caribe, la herencia de la esclavitud aunada a siglos de gobierno colonial —en algunos países de más de 300 años—, ha dejado profundas huellas psicológicas y sociales en las actuales actitudes y en los patrones conductuales. Muy probablemente, la consecuencia de estas influencias es el motivo por el cual los países del Caribe manifiestan tales síntomas en sus estructuras y procesos sociales, políticos

³ Desde el surgimiento del sistema de partidos, estos han estado en el poder de la siguiente manera: Partido Laboral de Jamaica 1944-54; 1962-72; Partido Nacional Popular 1955-62; 1972 hasta el presente.

⁴ Resumido de G. E. Mills, "El Entorno etc.", *op. cit.*

y administrativos, como las tendencias hacia una centralización excesiva, falta de participación política por parte de la mayoría de la población —salvo durante las elecciones—, una **gran** brecha entre los administradores y los administrados, y actitudes autoritarias, sumisas, que se reflejan en un síndrome de dependencia; ésta se expresa por ejemplo, en las actitudes de exceso de confianza en los gobiernos nacionales o en el gobierno imperial de buena fe; sobre dirigentes o héroes políticos mesiánicos locales y en expertos del extranjero para la resolución de problemas que podrían **investigarse en forma igualmente eficiente por el personal técnico local**. También es paradójico que en este periodo de auto-gobierno e independencia, a pesar de la aparición de un estrecho contacto entre los políticos y sus electores, los gobiernos están formados por dirigentes políticos nativos y el personal integrado por administradores de alto nivel, que están igual de alejados de los administrados de lo que pretende haber estado la burocracia imperial.

En un estudio del proceso político de una autoridad gubernamental local en Jamaica, elaborado por un estudiante de post-grado de la Universidad de las Antillas, se encontró una falta de comunicación entre los dirigentes y los no dirigentes dentro de una autoridad, y entre ésta y la comunidad; es decir, una ausencia de participación política en los asuntos que se exponían ante la autoridad y en sus procesos decisivos. El investigador llegó a la conclusión de que había:

"una débil relación social (en el organismo local) ... un patrón de dominación/sumisión y ... un proceso político carente de expectativas normales (relacionadas) **a una 'democracia' local en operación**",

Sin embargo, cabe apuntar que de los ocho administradores que integraban este organismo, cuatro tenían entre 40 y 49 años de edad, seis entre 50 y 59 y ocho, más de 60 años.

⁵ Neville Duncan, "El Proceso Político; y Actitudes y Opiniones en un Consejo Parroquial jamaicano", G. E. Miles (ed.), *Social and Economic Studies*, Vol. 19, No. 1, Marzo, 1970.

Las generaciones de mayor edad se encuentran condicionadas a una situación cultural de toma de decisiones no participativa que comienza con la relación padre-hijo, y pasa a través de las relaciones entre maestro y alumno; entre patrón o gerente y empleados de nivel inferior. Todo esto se expresa en el síndrome de sobrecentralización y renuencia a delegar, **lo cual penetra en la vida político-administrativa**. La centralización excesiva se ejemplifica por la renuencia de los gobiernos centrales a delegar responsabilidades a los organismos gubernamentales locales, **en el proceso de planificación nacional, en las actividades de los ministerios de finanzas y la perpetua dificultad que se encuentra también en todas partes de convencer a las oficinas centrales de delegar la toma de decisiones a las oficinas de campo, y a los miembros del personal de alto nivel a delegar al personal de nivel intermedio e inferior**. Como consecuencia, se acentúa la sobrecautela y se aturden los atributos de la creatividad, innovación y dinamismo; empero, **estas son las mismas características esenciales para promover el desarrollo de los administradores que se orientan hacia el mismo, y que cuentan con habilidades y actitudes empresariales**. Más aún, hasta fechas muy recientes, se limitó la experiencia en la toma de decisiones a unas cuantas personas de alto nivel que se encuentran en la cima de la jerarquía —personas de mayor edad cuyo condicionamiento es muy profundo y quienes se aferran a sus propios intereses creados, frustrando las ideas y las oportunidades de hombres y mujeres más jóvenes y capaces—

Durante la última década, estos jóvenes desafían en forma creciente estos esquemas de actitudes y comportamiento en busca de un mayor grado de participación en los procesos decisivos; estas personas ya no están dispuestas a someterse al autoritarismo y a conformarse con la sabiduría convencional. La filosofía de "la política de participación" enunciada por el actual gobierno de Jamaica, ofrece ciertas esperanzas para lograr un cambio.

Reformas Político-Constitucionales

El tema principal de la reforma constitucional, se refleja en la evolución gradual de un "status" de colonia de la Corona —a través de un estadio de sistemas ministeriales en, boricueros-i-, hacia el desarrollo de sistemas completos de gabinete y de auto-gobierno interno, culminando en la independencia —hasta ahora-o de una tercera parte de los estados, y todos estos cambios se manifestaron a finales de la segunda guerra mundial.

Se hace mayor hincapié en la naturaleza evolutiva del proceso dado que, a diferencia de la mayor parte de las antiguas colonias africanas y asiáticas, los países de las Antillas no lucharon por un auto-gobierno ni por su independencia, puesto que el Gobierno Imperial se los ofreció en una bandeja de plata. Los cambios se impulsaron pacíficamente, con la excepción de un corto período a finales de la década de los treinta, cuando los disturbios civiles condujeron a la introducción de las reformas sociales, económicas, políticas y constitucionales a principios de la década de los cuarenta: la introducción del sufragio universal de los adultos y del gobierno representativo, el surgimiento de un sindicalismo eficaz y los sistemas de partidos políticos.

Como consecuencia, en 1944, siendo Jamaica el país más avanzado de las Antillas desde el punto de vista constitucional -tuvo una Constitución más avanzada que la de la Costa de Oro-i-, sin embargo le llevó cinco años más que a Ghana para convertirse en un Estado independiente. Como observó el Dr. Eric Williams, quien más tarde se convertiría en el Primer Ministro de Trinidad:

"Las Antillas fueron las primeras colonias y tienen la firme determinación de ser las últimas".

Como se indicó con anterioridad, algunos gobiernos del Caribe funcionan en un clima de intensa rivalidad entre partidos; sin embargo con algunas excepciones, son mínimas

las diferencias ideológicas reales entre los partidos políticos de cualquier país, y tienden a seguir a las personalidades "unidas por el carisma del jefe del partido" en lugar de estarlo por la ideología. En Jamaica, que es una excepción importante, las diferencias fundamentales se desarrollaron entre los dos partidos principales desde 1974, con la declaración del partido en el poder de su ideología socialista-demócrata.

También en Jamaica se manifiesta una característica altamente significativa, es decir, una patente separación entre los "internos" que apoyan al partido que en ese momento se encuentra en el poder y los "externos", -y en efecto, el fenómeno se describe actualmente como una "sociedad tribal"—. Como consecuencia, las continuas acusaciones y contra-acusaciones se nivelan hacia un lado o hacia el otro, pre, tendiendo ser las víctimas de la distribución de los escasos despojos de la victoria en las encuestas -de la opinión pública- y de la negativa de obtener contratos gubernamentales, viviendas y empleos por no apoyar al partido que en ese momento se encuentre en el poder; aquellas autoridades que tienen una mayoría local en oposición al partido mayoritario a nivel nacional, sostienen que este es el motivo por el cual se encuentran constantemente carentes de los fondos necesarios para mantener y desarrollar los servicios locales.

El entorno económicos

Los países del Caribe son estados pequeños, abiertos y en vías de desarrollo, cuya economía se basa en gran parte en la producción primaria, con dependencia en un pequeño número de productos básicos de exportación altamente vulnerables ante las condiciones del mercado internacional; por ejemplo : azúcar, plátanos y turismo. La economía de algunos estados se encuentra dominada por empresas transnacionales que explotan los recursos agrícolas y minerales, o sea,

⁶ Ver W. G. Demas, *The Economics of Development with special reference to the Caribbean*, Montreal: McGill University Press 1965.

petróleo en Trinidad y bauxita en Guayana y Jamaica; es más, **la orientación extranjera se acentúa aún más por la naturaleza de las filiales bancarias y de otras instituciones financieras.**

Un número de factores se conjuntaron para crear esquemas de consumo conspicuo y nuevas y mayores aspiraciones para bienes, servicios e instalaciones sociales. Entre estos últimos se encuentran las poblaciones que se expanden aceleradamente, la creciente urbanización, la proximidad a sociedades afluentes (en especial Norteamérica), y una prolongada exposición a los estilos de vida occidentales, recalando repetidamente las metas materiales de la llamada "modernización". Al mismo tiempo, estas son sociedades en las cuales la distribución de los ingresos es altamente soslayada. En efecto, un político importante y ex Ministro de Finanzas de Jamaica lanzó su carrera política al basarla en un discurso acerca de "lo que tengo y lo que no tengo".

Estas exigencias acumuladas por tanto, ejercen una creciente presión en los gobiernos para que estos actúen no sólo para acelerar el crecimiento económico, sino aún más, para asegurar una distribución más equitativa de los incrementos en el crecimiento. En dicho medio ambiente, la atracción hacia el socialismo es lógica e inevitable, pero la amplia brecha que existe entre los niveles de vida y la capacidad de la economía para satisfacer las crecientes demandas a partir de los escasos recursos, intensifica las tensiones sociales e impone serias restricciones en cuanto a la capacidad de los gobiernos para planear en forma realista su desarrollo socio-económico.

Todos estos problemas se agravaron recientemente debido a las condiciones generadas en todo el mundo y en especial **por el grave deterioro en los términos de comercio exterior con los estados industrializados,**

Por ende, Jamaica es uno de los principales preconiadozres de un nuevo orden económico internacional.

En los últimos 25 años, los gobiernos se preocuparon por las políticas de promover la inversión privada mediante incentivos y concesiones especiales en los campos de la industria manufacturera y el turismo. Parcialmente, como resultado de estas políticas y de la respuesta indiscriminada a presiones del sector privado **-que incluye a las empresas trans. nacionales-, se gestionaron convenios en términos que eran nocivos para las naciones comprometidas. Hasta cierto punto, estos convenios desfavorables han surgido de una posición desigual de negociación, donde la escasez de habilidades técnicas y administrativas al alcance de los servicios públicos, han colocado a los gobiernos locales negociantes en una considerable desventaja,**

Hasta fechas recientes, en la mayor parte de los estados predominaba un sector privado altamente monopolista y controlado desde el exterior. Sin embargo, dos tendencias concomitantes se presentaron durante la década de los setentas que produjeron importantes cambios a esta situación, en especial en Guyana, Jamaica y Trinidad. Un factor refleja el

"creciente nivel de nacionalismo económico en la región que ha conducido a una mayor concientización del pueblo en el sentido de que deben ser propietarios y controlar su economía a una mayor medida de la que existe en la actualidad."

Por ende, los Primeros Ministros de Guyana y de Trinidad respectivamente, han defendido las metas de las políticas **que consisten en "lograr una independencia económica como un medio para consolidar la independencia política" y de "aumentar el grado de control nacional sobre la economía del país". Por tanto, se presentó un movimiento hacia la localización de la propiedad de los bancos y de otras instituciones financieras y hacia la nacionalización de un gran número de empresas que previamente habían sido propiedad de extranjeros, por ejemplo la Demerara Bauxite Company.**

r Paul Chen Youna, *Report on Primary Development in the Caribbean*, Kingston, Jamaica, Atlas Publishing, Co., 1973.

El factor concomitante -que sirve para ampliar el alcance del sector público frente al privado- es la creciente tendencia en la última década hacia la propiedad y la operación públicas de empresas industriales y comerciales; en la misma medida esta ha sido un reflejo de los motivos del surgimiento de las ideologías socialistas, por lo menos en lo que respecta a Guyana y Jamaica.

Escala: implicaciones del tamaño

La escala es una variable importante en el contexto de los países del Caribe y el pequeño tamaño de estos estados tiene implicaciones tanto conductuales como estructurales.⁸ En los países en vías de desarrollo los valores peculiares, los criterios adscriptivos y las relaciones familiares tienden a influenciar las disposiciones administrativas tales como los procesos de reclutamiento y de ascensos, y también, la forma en que los funcionarios públicos tratan a los clientes de las diferentes clases sociales. Cuando la sociedad está en desarrollo y es pequeña, las condiciones tienden a agravarse.

En las sociedades pequeñas los gobiernos se enfrentan a dificultades al seleccionar a Comisarios independientes del servicio público que cuenten con la plena confianza de los servidores públicos en lo referente a su imparcialidad. Las comunidades del Caribe son pequeñas y altamente individualistas y las simpatías y lealtades políticas tienden a ser ampliamente conocidas. Los funcionarios públicos son constantemente observados y el anonimato así como la discreción son virtualmente imposibles. En estas sociedades, los servidores públicos de alto nivel sufren de una sobre exposición en el escenario político y se intensifican los conflictos así como las tensiones entre los políticos y los trabajadores al servicio del Estado; y en tales circunstancias, cabe dudar

⁸ Para una explicación más amplia de algunas implicaciones de pequeñas escala, ver Burton Benedict (ed.) *Problems Of Smaller Territories*, University of London: Athlone Press, 1967.

si el tradicional concepto británico de un servicio civil neutral, imparcial y anónimo sea viable o de hecho, relevante. No obstante, esto representa parte del legado de la Comunidad de Naciones del Caribe a Westminster-Whitehall.

Además, a un nivel más mundano, los supervisores muestran una gran renuencia al informar acerca de los miembros del personal con el fin de llevar a cabo una evaluación de desempeño (apreciación de eficiencia) y no se comprometen por temor a que sus comentarios sean divulgados ampliamente.

A nivel estructural, la escasez de todo tipo de recursos aunado al número reducido de ciudadanos servidos por las entidades públicas, limitan la factibilidad de que los países pequeños establezcan organismos altamente especializados y que empleen a especialistas en la materia. Bajo estas circunstancias, las islas muy pequeñas tienden a establecer Ministerios con múltiples competencias dando mayor preferencia al personal común.

Anteriormente se hizo mención al fenómeno de los "interinos" y de los "eternos". Si bien, como en las micro-estados de Leeward y Windward, el servicio público es la dependencia de gestiones de mayor tamaño dentro de la sociedad y el gobierno emplea la fuerza laboral más numerosa, estos problemas plantean una mayor trascendencia.

Sin embargo, cabe apuntar que las pequeñas comunidades cuentan con ciertas ventajas, es decir, al facilitar un grado de relaciones informales entre los organismos así como un contacto directo entre éstos y la clientela, en comparación con sociedades de mayor tamaño donde se precisaría de arreglos más formales.

En los últimos 30 años, se han hecho varias propuestas para reducir a un mínimo algunos de los problemas administrativos.

a Ver como ejemplo *Report on the Unification of the Public Service in the British Caribbean Area* (Holmes), London: HMSO Col. No. 1954, 1949; *Report of the Commission on Staffing Problems in the West Indies* (Manktelow) Trinidad: Govt. Printer, 1962; y *Proposals for "Common Services" for WISA: ECOM States in the Caribbean*, CARICOM Memorandum, 1976.

trativos que son inherentes en estos pequeños estados y estos comprenden los enfoques regionales. Una de dichas propuestas es la de una integración regional o unificación de algunos de los servicios públicos, por ejemplo, salud y agricultura, como un medio para ampliar las oportunidades de carrera de los servidores públicos —asi facilitando el movimiento en la transferencia o ascensos entre los diferentes estados— Otra recomendación plantea la creación de un grupo central de expertos cuyas experiencias no sean conocidas, para formar un depósito de recursos del cual cada Estado pudiese disponer, dado que no es factible que cada uno de ellos proporcione todo tipo de especialistas que suelen necesitarse de tiempo en tiempo.

Empero, debido a la historia de fragmentación, insularidad y chauvinismo de la región, reforzados por los avances constitucionales en cada Estado, seria poco realista esperar que dichas disposiciones fueran aceptables para muchos de los países de dicha comunidad, en especial si esto implicara ceder o delimitar la autonomía territorial.

Los sistemas de la administración pública

Como se indicó previamente, el desarrollo de los sistemas de la administración pública y el funcionamiento de la burocracia se formaron primordialmente por los factores que se presentaron en la post guerra. Ante todo, se manifestaron importantes cambios políticos y constitucionales —la transferencia de poder del régimen colonial británico a ministros elegidos localmente y la creación de un gobierno representativo y responsable—. El segundo factor concomitante tiene que ver con el cambio de las actividades de mantenimiento dirigidas desde la Colonia hacia una preocupación positiva en lo referente a los avances socioeconómicos y a sus respectivas responsabilidades,

Por ende, en los últimos 25 años los Estados de la Comunidad de Naciones del Caribe se trasladaron a áreas que comprendían la reglamentación y el control de las actividades

del sector privado; y aún más, a una participación directa en las empresas industriales y comerciales. Además, el movimiento regional aunado a la independencia de algunos países trajo consigo un creciente nivel de actividad en el ámbito internacional.

Es lógico suponer que todos estos acontecimientos y tendencias dieran como resultado una expansión fenomenal del sector público, la creación de nuevos departamentos y otros organismos públicos, por ejemplo, empresas públicas y estatales, y la demanda de una amplia gama de habilidades que hasta ahora no habían sido requeridas en el servicio público.¹⁰

La introducción de un sistema ministerial precisó de una reforma fundamental, tanto estructural como conductual; sin embargo, es obvio que el objetivo principal era la clara asignación de responsabilidades de los miembros del Parlamento en lo referente a los temas y a los asuntos de las dependencias. Empero, también existía un propósito secundario, a saber, la abolición de cuellos de botella de las secretarías coloniales altamente centralizadas y la descentralización de la toma de decisiones y de la administración por medio de la creación de ministerios,

En esta transición para formal' un gobierno ministerial surgieron dos áreas de conflicto muy significativas, una de ellas en las relaciones entre los políticos y los funcionarios de carrera, y la segunda, entre el personal del set-vicio civil común y el especializado y técnico.

Relaciones entre los políticos y los servidores públicos"

El sistema Parlamento-Gabinete precisa de una estrecha relación entre el Ministro y su Secretario Permanente. Si bien

¹⁰ V- G. E. Mills, "Administración Pública en la Comunidad de Naciones del Caribe", *op. cit.*
¹¹ *Ibid.*

se espera que el servidor civil sea un empleado de suma confianza en la formulación de políticas, es el Secretario **el que, en última instancia, juega un papel determinante.** Los años de transición atestiguaron una competencia por el poder en la cual los miembros de la alta burocracia, acostumbrados durante mucho tiempo —en la época de la Colonia— a desempeñar el papel de formuladores de políticas, resintieron la intromisión de los dirigentes políticos y tuvieron **graneles dificultades para ajustarse a un nuevo estado de subordinación.**

Más aún, los nuevos Ministros **no tenían una educación formal** (a pesar que algunos si contaban con inteligencia y **contenido común innatos**). Los funcionarios de alto nivel, mejor educados y con antecedentes sociales diferentes, **asumieron una actitud despectiva hacia los políticos a quienes consideraban incapacitados para enfrentarse a las responsabilidades del gobierno.**

Por otra parte, los Ministros sumamente conscientes de sus poderes recién adquiridos y decididos a disipar cualquier **sugerencia de inferioridad, estaban ansiosos para hacer valer su nueva autoridad y a indicar** claramente y más allá de cualquier duda, **que eran los amos. Además, algunos Ministros asumieron el papel de expertos técnicos o participaron en tareas administrativas que deberían ser desempeñadas por los servidores públicos.**

En las pequeñas islas de Leeward y Windward, los Ministros atacaron a los funcionarios en discursos públicos y crearon un clima de temor y ansiedad y consecuentemente, los servidores públicos se preocuparon por su futuro, es decir, **que sus carreras podrían ser decididas en base a consideraciones políticas partidistas. La respuesta de los funcionarios a estos ejercicios de terror» se manifestaron ya sea en un patente sabotaje o con mayor sutileza, dejándose llevar, y en algunos casos en el servilismo. Aquellos que buscaban la supervivencia como preocupación decisiva adop-**

taron una postura dócil —anticipando el consejo que podría desear el Ministro y procediendo a darlo—.

En las comunidades de mayor tamaño, por ejemplo, Jamaica y Trinidad, debido al hecho de que cuentan con una **experiencia más larga en la operación de este sistema y con la** creciente tendencia de que los políticos más importantes y los servidores públicos **de alto nivel tengan antecedentes sociales y educativos semejantes. el conflicto debe aminorarse;** no obstante, los problemas persisten, estimulados por otros factores. Uno de ellos refleja el intenso grado de gobierno personalista en Trinidad, en donde un pequeño grupo seleccionado **de jóvenes tecnócratas competentes en un momento** dado son designados para desempeñar puestos de alto nivel, **como por ejemplo, asesores clave, pero al siguiente son acuchillados y caen en desgracia como si fueran una plomada. En virtud de esto, cuatro funcionarios del nivel más** elevado en el servicio civil de Trinidad fueron repentinamente **enviados al exilio hace dos años y medio en base a** argumentos formulados por el Primer Ministro que afirmaba **que una elite tecnocrática “pequeña y ambiciosa” estaba conspirando para derrocar a los representantes elegidos por el pueblo y así hacerse cargo de las responsabilidades del gobierno.**

Por ende, estas son las manifestaciones de lo que parece ser una **continuación o renacimiento de la competencia por el poder. Sin embargo, si nos acercamos más y contemplamos dicha situación, ésta nos sugiere que esto no es el caso, sino más bien, es un síntoma de la reuencia del Ministro a aceptar responsabilidades y culpar a otros por el fracaso de los proyectos. Los miembros del servicio civil de alto nivel son muy hábiles en la búsqueda de chivos expiatorios.**¹²

En Jamaica, la situación actual gira probablemente en torno a que si el conservar una burocracia neutral y despoli-

¹² Ver la tesis de 'terror y sabotaje de A. W. Singham en *The Hero and the Crowd in a Colonial Parly*, Yale Univ. Press, 1968.

¹³ Ver Selwyn Ryan, "El Primer Ministro y la Nueva Elite Tecnocrática", Selwyn Ryan (ed.) *Issues and Problems in Caribbean Public Administration: A Reader*, UWI Departamento de Gobierno St. Augustine Trinidad, Noviembre 1977, pp. 372-378.

tizada es realista en función de las necesidades de una sociedad en desarrollo. Como lo afirmamos con anterioridad, este país representa el caso clásico en el Caribe de alternar el poder entre los dos partidos políticos mayoritarios dado que esto se ha presentado en los últimos 35 años, y podemos observar como un gran número de funcionarios de alto nivel ejemplifican el modelo Westminster-Whitehall al prestar **sus servicios con éxito como consejeros clave a Primeros Ministros y a Ministros de Finanzas en gobiernos sucesivos de ambos partidos.**

No obstante, no estaba presente la prueba decisiva, es decir, no existían diferencias ideológicas fundamentales entre los partidos mayoritarios, pero si se daban como medios **para alcanzar metas similares así como en el pensamiento de los dirigentes de los partidos.** Desde finales de 1974, el partido que actualmente se encuentra en el poder ha hecho hincapié en su ideología socialista demócrata y volvió a asumir el poder en diciembre de 1976 con una victoria arrolladora en base a este argumento. En caso que las distinciones que se manifiestan hoy en día se profundizaran aún más que la retórica de los manifiestos y los discursos, entonces el servicio civil de alto nivel podría enfrentarse a un problema por primera vez en la historia de Jamaica.

Por tanto, en la actualidad se sugiere que es necesario contar con un servicio politizado y/o que otros mecanismos proporcionen a los dirigentes políticos los servicios de las personas que se encuentran en la administración, quienes traen consigo un fuerte compromiso político así como el apoyo necesario para la consecución de las políticas y metas del partido en el poder. Más adelante retomaremos este punto.

Relaciones entre servidores comunes y especialistas

En el sistema británico de la administración pública y en los que surgen de esta fuente, el conflicto entre los administradores comunes y los especialistas técnicos, es endémico.

En este caso, el administrador común goza de un "status" y una autoridad dentro de la organización que es superior al del experto técnico, al que se le niega la oportunidad de competir para ocupar puestos de alta administración.»

En el Caribe, el conflicto se agrava por dos factores que son: **en primer término, que cuando se introdujo el sistema ministerial, los administradores comunes -Secretarios Permanentes- fueron interpuestos entre las cabezas técnicas dirigentes de departamentos y los nuevos Ministros y por consiguiente, las cabezas técnicas sufrieron una doble caída en cuanto a su "status". En segundo término, se reflejaron los distintos niveles de educación de los dos grupos; por una parte, especialistas técnicos altamente capacitados, y por la otra, administradores que eran ascendidos de puestos de oficina sin tener la ventaja de contar con una educación superior.**

Al mismo tiempo, debido a su destacada posición, los administradores comunes tuvieron la oportunidad de oponerse a los esfuerzos de reforma destinados a reducir su autoridad) su "status" frente a los expertos técnicos. Sin embargo, en una época de desarrollo y tecnología sería evidente que el monopolio detentado por la élite administrativa debía eliminarse, y por ende, existe la necesidad de abolir la dicotomía de corrientes de carrera y abrir oportunidades **para que los especialistas ocupen los cargos más altos en lo referente a la toma de decisiones.**" Más aún, los especialistas deberían participar en forma más activa en los programas de capacitación administrativa que se imparten, dado que sus funciones tienden a convertirse en tareas administrativas mientras más se acercan a los peldaños elevados de una organización.

¹⁴ Cabe hacer notar en especial el "culto del funcionario común o la filosofía del aficionado con dones innatos o 'el que está en todas partes'" descrito en *The Civil Service*, vol. 1, Report of the Committee (Pulton) 1966-8.

¹⁵ Ver A. L. Adn. Tl,» *Civil Service in Commonwealth Africa*, Allen y Unwin. 1969.

La Necesidad de la Reforma

Mucho de lo expuesto anteriormente delinea los factores ambientales y los sistemas administrativos que a su vez implican y señalan áreas donde se precisa de una reforma —pero una reforma no sólo de sistemas, instituciones y procedimientos, sino también en relación con el personal que labora en estas instituciones—o Estos son, evidentemente, requerimientos complementarios y el adagio bíblico que advierte el "verter vino nuevo en botas viejas" sigue siendo oportuno.

El auto-gobierno y la independencia aunados al creciente interés por un desarrollo socio-económico en los esfuerzos realizados para modernizar las economías del Caribe y elevar los niveles de vida, han provocado cambios fundamentales en lo referente al papel y a las responsabilidades de los gobiernos. No sólo han surgido funciones y actividades, sino que igualmente importante, estas funciones se han tornado más técnicas, más complejas y los gobiernos se han convertido en los blancos de las crecientes exigencias y presiones por parte de las poblaciones que no sólo aumentan en número, sino en sofisticación.

Desafortunadamente, el servicio civil y la maquinaria administrativa no se desarrollan *pari passu* para poderse enfrentar a estos cambios. Es cierto que se introdujeron algunas innovaciones en los Estados de la región, pero en gran medida, el sistema de administración pública, las instituciones, los procedimientos y las actitudes son el legado de las condiciones estáticas del pasado que siguen siendo esencialmente las mismas y por consiguiente, son ineficaces en esta nueva y dinámica situación. Los servicios civiles de la Comunidad de Naciones del Caribe:¹⁶

"se encaran a la transición de haber sido un grupo de poder colonial para convertirse en una burocracia representativa bajo el control político nacional."

¹⁶ Gordon K. Lewis. *The Making of the Modern West Indies*, Macmillan & Co., 1968 p. 391.

Sin embargo,

"no es muy difícil adquirir nuevas habilidades técnicas; quizás sea más difícil la adquisición de habilidades administrativas. Pero el meollo del asunto es inculcar un cambio de actitudes y de crear un espíritu de innovación y creatividad entre el personal, en especial entre aquellos cuyo condicionamiento colonial es muy profundo."¹⁷

Los esfuerzos para realizar una reforma y para reorganizar se enfrentan a una serie de problemas; uno de ellos es la consecuencia de las 'restricciones coloniales' por parte de aquellos que consideran que los sistemas heredados y antiguos son, en forma inherente, los sistemas óptimos: y en el otro extremo se encuentran aquellos que al reaccionar ante el colonialismo, rechazan totalmente a las instituciones heredadas y desean echar todo por la borda. Algunos de estos últimos instan sin criticar, la substitución de nuevos proveedores de instituciones, por ejemplo, los Estados Unidos por la fuente tradicional, es decir, el Reino Unido.¹⁸

Otro problema radica en el *penchant* de las Antillas de depender de expertos y consultores del extranjero para la resolución de problemas que podrían ser tratados por los expertos locales en forma igualmente eficiente. No obstante, y en forma creciente, algunos de los Estados, —Guyana¹⁹ en lo particular—, contratan a un personal local para diagnosticar y prescribir las propuestas de reforma, ya sea por equipos integrados totalmente por nativos o equipos de expertos nacionales y extranjeros.

¹⁷ G. E. Mills y Paul D. Robertson, "Las Actitudes y el Comportamiento del Servicio Civil de Alto Nivel en Jamaica", G. E. Mills (ed.), *Issues of Public Policy and Public Administration in the Caribbean*, Social and Economic Studies, Junio, 1974.

¹⁸ G. E. Mills, "Administración Pública en la Comunidad de Naciones del Caribe", *op. cit.*

¹⁹ Para un ejemplo de lo anterior, ver *United Nations Report on Public Administration in Guyana*, 1966. Dicho documento fue elaborado por un equipo de personal guyanés y de las Naciones Unidas) y el presidente fue un Secretario Permanente de Cuavaua.

Finalmente, existe el peligro de prescribir "estuches prefabricados" que contengan soluciones "instantáneas" y universales que probablemente no puedan aplicarse a las circunstancias y a las necesidades de ciertos países. Para aclarar este concepto, la situación requiere de un examen crítico de los sistemas existentes, etc., de novo y la búsqueda de soluciones que sean relevantes a las condiciones ambientales y a los problemas; por supuesto que estas soluciones incluyen la adecuación de elementos de otros sistemas que se consideren apropiados.

Algunos aspectos significativos de la reforma

Durante las últimas dos décadas, los problemas administrativos de los diferentes Estados del Caribe han sido investigados ad nauseam y los anaqueles oficiales están repletos con una gran cantidad de informes en materia de reforma elaborados por comisiones y comités a macro, meso y micro-nivel. Como cabría esperar, algunos de los análisis, diagnósticos y propuestas prescriptivas más importantes de una macro-dimensión tienen que ver con la adecuación o reorganización de la maquinaria de la administración pública y con el mejoramiento del personal del servicio civil, para así poderse enfrentar a los desafíos de la independencia.

Por consiguiente y como ilustración, 18 meses después de lograr su independencia, el Gobierno de Trinidad y Tobago nombró a un comité de servidores públicos para considerar y presentar informes acerca del papel y del "status" del servicio civil en la era de la independencia.²⁰ En forma semejante, en Jamaica y Guyana respectivamente, se asignaron tareas de investigación y elaboración de recomenda-

²⁰ *First Report of the Working Group on the Role and Status of the Civil Service in the Age of Independence* (Presidente: J. O'Neil Lewis) Septiembre 1964. También de fecha más reciente en Trinidad. C. H. Dollv *Report of the Working Group on the Organization and Streamlining of Public Services Practices and Procedures in Trinidad and Tobago, 1969*; y *The Institutionalisation of Administrative Modernisation in the Public Service of Trinidad and Tobago*, preparado por el Comité Consultivo Técnico-Administrativo, Febrero, 1976.

ciones para la reforma sobre un amplio espectro del sistema de administración pública, incluyendo al gobierno local, a equipos, comités o comisiones formados por una sola persona."

En las pequeñas islas de Leewards y Windwards, la mayor parte de los informes en materia de administración pública comisionados por sus gobiernos desde el principio de la década de los sesentas, se limitaron a investigaciones para el seguimiento de las demandas del servicio civil en cuanto a la revisión de los sueldos y salarios. Casi nunca se realizaron exámenes exhaustivos en materia de sistemas y procedimientos administrativos como un precedente esencial a dichas revisiones; sólo en los últimos cuatro años se efectuaron encuestas y se elaboraron profundas y amplias propuestas de reforma.

Sin embargo, en muchos estados de la región, incluyendo a las islas de Leewards y Windwards, se introdujeron reformas en áreas concretas, especialmente en organización y en administración, y en Jamaica en lo concerniente al rendimiento presupuestario.

Algunas importantes reformas jamaicanas recientes

En los últimos cinco años, se hizo un gran número de propuestas significativas en materia de reforma, en relación con aspectos del sistema administrativo de Jamaica y algunas de ellas ya han sido instrumentadas. Las medidas más importantes se enfocaron al rediseño de los sistemas centrales del "sistema" y de los sistemas de personal, incluyendo su desarrollo y a la administración central del servicio civil. En forma concurrente, otras fuentes de interés del servicio

²¹ Por ejemplo, *Public Administration in Jamaica*, Informe de las Naciones Unidas No. TAO/JAM6, Nueva York, Abril, 1965; *Public Administration in Guyana*, op. cit.; *The Public Service of Guyana: Report of the Commission of Enquiry* (Presidente: B.A.N. Collins) Mayo 26, 1969; M. Brownstone, *Report on Reform of Local Government in Jamaica*, 22 de octubre, 1963.

civil se nutren de otras tendencias, especialmente en la introducción de "personal eventual" de fuera del sistema normal del servicio civil y de un mayor aprovechamiento de los organismos extra-departamentales.

El sistema de clasificación

Los sistemas de clasificación del servicio civil en el Caribe han sido tradicionalmente deficientes puesto que son imprecisos y contienen categorías amplias y amorfas— por ejemplo, administrativas, ejecutivas, clericales— y careciendo de una clara definición en lo referente a deberes. En muchos casos, hay puestos con designación y salario semejantes y que realizan tareas y asumen responsabilidades totalmente diferentes. Más aún, los sistemas tienden a confundir los requerimientos del personal²² con las concomitantes implicaciones financieras.

En 1972, el gobierno jamaquino, con la ayuda técnica inicial del gobierno canadiense, emprendió un ejercicio exhaustivo de reclasificación en un intento de ordenar y agrupar puestos en base a funciones, niveles de responsabilidad y las competencias requeridas. Sin embargo, en las primeras etapas, el proceso, se enfrenta a dificultades y anomalías, algunas surgen de planteamientos de deberes sobre o sub estimados, otros, aparentemente de la consecuencia de ceder ante las presiones. Además, a muchos servidores públicos se les dificulta apreciar la diferencia que existe entre los requerimientos objetivos de un cargo y la persona que lo ocupa en un momento dado.

'Auto-reforma': El Ministerio del Servicio Público

En 1973, el gobierno decidió establecer un Ministerio del Servicio Público —a lo largo de los lineamientos del De-

partamento del Servicio Civil del Reino Unido"— para asumir las responsabilidades del 'sistema' central que previamente detentaba el Ministerio de Finanzas y encargarse de la revisión y la superación continua del gobierno como un todo. En las palabras del documento ministerial "presentado a la consideración del Parlamento de ese entonces:

"la expedita y efectiva instrumentación de las políticas y los programas del sector público requiere de un servicio civil que sea acorde a las modernas prácticas administrativas; un servicio capaz de utilizar técnicas y procedimientos actualizados para gestionar asuntos públicos; un servicio que sea sensible y responda a las necesidades de nuestra comunidad."

Por consiguiente, se esperaba que esa nueva dependencia realizara, además de las funciones que ya estaba llevando a cabo en lo referente a la clasificación, compensación y relaciones con el personal, funciones más novedosas y dinámicas en lo concerniente a la reorganización de los sistemas y procedimientos, mejoras en los servicios administrativos mediante el sistema de administración pública y el desarrollo de los recursos humanos. El Ministerio y la Comisión del Servicio Público (PSC) son organismos complementarios; el primero se encarga de las funciones generales 'impersonales' administradas por dirigentes políticos y la última es un organismo independiente, encargado de las carreras de los servidores civiles individuales, por ejemplo, reclutamiento, ascensos, etc.

Al mismo tiempo que se estableció el Ministerio, se creó un Consejo formal de Administradores Ejecutivos, es decir, de los Secretarios Permanentes;" para servir como un mecanismo coordinador y controlador entre los Ministerios y los Departamentos y para los programas importantes.

²² Por ejemplo: UNDP/UNOTC, *Report on the Development of Public Sector Human Resources in Less Developed Countries of the Commonwealth Caribbean* (G. E. Mills, C.A.P. St. Hill y U. Forbes) Agosto 1976; C. H. Dolly y cols., *Report of the St. Lucia Public Services Review Commission*, 1971.

²³ En Guayana se estableció un Ministerio de Servicio Público en 1968. *Ministry Paper No. 21* of 1973, presentado por el Primer Ministro Adjunto. 17 de abril de 1973.

²⁴ *Ibid.*

Durante sus cinco años de existencia, el Ministerio del Servicio Público (MPS) no ha disfrutado de mucho éxito; su logro principal Se obtuvo en el campo de la capacitación, Los motivos de su falta de eficacia residen en gran medida, en su posición como otra dependencia central prestigiosa y elitista con un sistema demasiado pesado que priva a los Ministerios de línea de su personal más competente. Además, también es cierto, que tal y como lo apuntó un funcionario de la División de Administración Pública de las Naciones Unidas:

"La mayor parte de estas organizaciones (administración central), prestan casi toda su atención a las políticas en materia de personal y a asuntos administrativos relacionados con la exclusión de la resolución eficaz de problemas de mejoramiento administrativo".

El Ministerio encontró una considerable inercia y apatía en sus esfuerzos para estimular la reforma y esto se debe particularmente a que los administradores y otros asesores a nivel operacional/dependencia, piensan que desde un principio, no participan lo suficiente en las decisiones en materia de reforma.

El sistema de méritos

Durante muchos años el servicio civil jamaquino funcionó basado en la idea de un sistema de ascensos fundamentado primordialmente en el mérito. Sin embargo, se consideraba que mientras que se hablaba mucho acerca de éste, en la práctica, el criterio principal era la antigüedad -y quizás otros factores- En 1975, una nueva Comisión del Servicio Público decidió que los futuros ascensos se basarían en el mérito, es decir, criterios de desempeño, competencia y experiencia en el trabajo.

²⁶ Comité Consultivo Técnico de Superación Administrativa, "El Establecimiento de una Maquinaria Permanente para la Superación Administrativa en el Servicio Público de Trinidad y Tobago", Marzo 1977 (en Selwyn Ryan (ed.) *Issues and Problems, etc.*, op. cit., pp. 74G-759.

Se centró un problema fundamental en torno a la necesidad de diseñar un mecanismo adecuado y eficaz para evaluar el desempeño (apreciación de la eficiencia), dado que "los ascensos por medio del mérito requerían una mayor cantidad de criterios en cuanto a la discriminación, que competencias en lo referente a la antigüedad o a las anotadas en un documento".²⁷ En colaboración con el Ministerio del Servicio Público, se introdujo un nuevo sistema de evaluación, más abierto y positivo en lugar de los antiguos y coloniales "informes confidenciales", que eran altamente negativos en su aplicación y se llevaron a cabo una serie de seminarios de reorientación para todo el personal que labora en el servicio.

El nuevo sistema representa una mejora manifiesta, pero queda mucho por hacer. Su justeza y eficacia dependen en gran medida de la objetividad, valor y confiabilidad de la información y revisión realizadas por los funcionarios y no todos tienen estas cualidades. Más aún, algunas de las valoraciones sugieren que entre los supervisores existe una falta de compatibilidad y uniformidad de los enfoques y bases de las evaluaciones.

La Comisión del Servicio Público junto con el Ministerio del Servicio Público elaboraron también un esquema para identificar a personas en niveles intermedios, quienes tienen el potencial de convertirse en administradores competentes y eficientes, y así prepararlos para asumir responsabilidades administrativas. Desafortunadamente, el esquema ha zozobrado debido al problema que involucra la selección de un método adecuado para el proceso de identificación. En agosto de 1977 se hizo un intento que fracasó, y que consistía en introducir un examen, como una prueba más objetiva en cuanto al mérito en un esquema de instrumentos ponderados que incluirían otros factores por ejemplo: la evaluación del desempeño y una entrevista. Se presentó una fuerte oposición a los exámenes que culminó en un boicot por parte

²⁷ Informe de las Naciones Unidas, *Public Administration in Jamaica*, op. cit.

de la Civil Service Association (Asociación del Servicio Civil), el resultado fue un aplazamiento indefinido- y la asociación acabó con cierto resentimiento por no haber podido obtener la participación de sus miembros y aquellos que esperaban tomar los exámenes, por la decisión de introducirlos.

Por supuesto que la decisión de boicotear emanó también de otros motivos: crítica acerca de *lo adecuado* de una prueba con múltiples elecciones para identificar el potencial administrativo, y ansiedad e inseguridad de tener que realizar un examen por parte de algunos servidores públicos que habían obtenido puestos relativamente altos debido a procesos de ósmosis o de favoritismo.

Mientras que dos organismos compartan la responsabilidad de la administración central del servicio civil, la eficiencia de este arreglo dependerá en buena medida de *la* colaboración y de las buenas relaciones laborales que existan entre ellos, y éstos a su vez, dependen en cierto grado de las personas que se encuentran participando. Si el Ministerio del Servicio Público busca continuamente "asumir" las responsabilidades de la Comisión del Servicio Público, *el* conflicto y *la* tensión producirán efectos nocivos en cuanto al funcionamiento de todo el sistema del servicio civil y tendrán que idearse nuevas disposiciones.

Organismos no departamentales

La creciente tendencia hacia la creación de organismos no departamentales -especialmente consejos estatutarios-, durante las últimas dos décadas y en fechas más recientes, y la introducción de "asesores especiales" extra-burocráticos, son dos acontecimientos significativos que se dieron en *la* administración pública jamaicana. El crecimiento de estos mecanismos surge parcialmente debido a que los dirigentes políticos se han sentido frustrados, impacientes y ansiosos por lograr sus objetivos de políticas y consideran que la

maquinaria gubernamental tradicional y el personal del servicio civil son incapaces de lograr estas metas en forma eficaz y rápida y por ende, recurren a otras alternativas."

La creciente participación del Estado en las actividades empresariales, industriales, comerciales y de desarrollo, sirve para acelerar el proceso, por tanto, las empresas públicas y las estatales crecen en número y en importancia, sobre la premisa de proporcionar mayor flexibilidad, dinamismo y alcance para una toma de decisiones más expedita que la obtenida en la forma administrativa y departamental común y corriente.

Pero independientemente del razonamiento expresado formalmente, el cuerpo estatutario se emplea como un medio para canalizar el patronazgo (especialmente dado que el reclutamiento del Servicio Civil se encuentra fuera de *la* esfera de las políticas partidistas)²⁸ y como un medio para proporcionar a los dirigentes políticos los servicios prestados por personas que acarreen un fuerte compromiso político y apoyo a las políticas del partido en el poder.

La proliferación de dichas dependencias -existen más de 200 cuerpos estatutarios, algunos realizando funciones que se traslapan-, ha dado lugar a graves problemas de fragmentación y ha aumentado la necesidad de lograr una coordinación administrativa, y por tanto, los problemas de responsabilidad pública también se intensifican. Un comité recientemente nombrado por el Primer Ministro Adjunto, recomendó la abolición de algunos cuerpos estatutarios y la inclusión de otros en un marco ministerial o departamental normal, pero hasta la fecha no se ha emprendido acción alguna.

Cabe conceder que algunas empresas públicas y compañías estatales tienen propósitos muy funcionales en relación

²⁸ G. E. Mills y Robert Robertson, "Las Actitudes y el Comportamiento del Servicio Civil de Alto Nivel etc.", *op. cit.*, p. 314.

²⁹ *Report of Statutory Boards Committee, 1975.*

con las actividades de tipo **comercial** y ninguna de estas son conspicuas en este aspecto. La primera es la Jamaica Nutrition Holdings Limited, una corporación establecida en **noviembre de 1973 para servir como una agencia centralizada para la importación en gran volumen de productos** alimenticios básicos y para estabilizar o abatir los precios de los alimentos ricos en proteínas para consumo masivo.> La otra, la National Development Agency, fue creada en junio de 1974, es administrada por el **gobierno** y se dedica a manejar y a acelerar la instrumentación de selectos proyectos gubernamentales en el campo de la construcción. Hasta **ahora, ambas instituciones han tenido mucho éxito, pues la** primera substituye a los importadores del sector privado en algunos productos y la segunda reemplaza al departamento gubernamental que se encargaba de la construcción.

No obstante, parece ser que por lo general, el recurrir a establecimientos de cuerpos estatutarios refleja una evasión del problema real, sobre todo a la necesidad de reformar al **servicio civil, así como a las estructuras y procesos** departamentales tradicionales. En este aspecto, cabe considerar en forma crítica dos preguntas que se inter-relacionan y son las siguientes:

"En primer término, existe una validez real en el supuesto **generalmente** aceptado **-que logró** alcanzar el nivel de un axioma- de i.no puede operarse eficaz y eficientemente una empresa industrial/comercial en el marco de una administración departamental? y esto. i.se debe a los rígidos y tardados procesos de toma de decisiones y de instrumentación? En segundo término, t.no pueden obtenerse las ventajas **que se dice que tiene** la administración así como la operación de los **negocios del** sector privado, en función de flexibilidad y toma de decisiones rápida mediante la modificación y ampliación de los procedimientos y controles departamentales tradicionales?"³¹

³⁰ E. S. Jones y G. E. Mills, "Innovación Institucional y Reforma en la Comunidad de Naciones del Caribe", *Social and Economic Studies*, Vol. 25, No. 4. Diciembre 1976, p. 340.

³¹ G. E. Mills, *Empresas Públicas en la Comunidad de Naciones del Ca-*

Además, cabría cuestionar la suposición de que las habilidades, cualidades y orientación necesarias para la operación eficaz de las empresas públicas, por lo general, no se encuentran normalmente dentro del servicio civil. Sin embargo, y de mayor importancia, **es la necesidad de reconocer** que la totalidad del sector público, incluyendo al **Servicio Civil**, requiere de personal innovador y creativo dotado de habilidades técnicas y administrativas.

"Esto precisa de un reclutamiento más moderno y de políticas y procesos de selección así como hacer mayor hincapié en la capacitación para la administración del desarrollo y del personal del sector público como un todo."³²

Asesores especiales

El asesor especial de Ministros que opera dentro del **gobierno** pero que no es un servidor público ni es un miembro de el liderazgo político. no es un invento nuevo. Este dispositivo se ha utilizado durante años en el Reino Unido³³ y en otros países de la Comunidad de Naciones, pero en ninguno de estos países del Caribe se desarrolló esta institución en el grado en que lo hizo en la experiencia jamaicana después de la victoria electoral del actual gobierno en 1972.

En un intento para mitigar las ansiedades del servicio civil. el Primer Ministro, poco después de tomar posesión, explicó el razonamiento para los asesores especiales como un

"intento deliberado para lograr la participación de los ciudadanos ... para asegurarse que no se ignora el acceso al gobierno a la opinión pública de la ciudadanía."

ribr. Ponencia presentada en un taller del Proyecto de Empresas Públicas en el Caribe. octubre. 1977, p. 21.

³² *Ibid.*, p. 10.

³³ En el Reino Unido los 'asesores políticos' comprenden una red de mecanismos junto con la Unidad Especial de Políticas y el CPRS (grupos de pensadores).

Su papel es ayudar al gobierno a mantener

"canales para penetrar en la opinión y en los puntos de vista de todo el pueblo... no constituyen amenaza alguna.":"

Por ende, este pretendido razonamiento deberá coadyuvar para ampliar la gama de alternativas de políticas que están abiertas al gobierno; pero, al igual que en los consejos estatutarios, no cabe duda que el propósito primordial para aprovechar a los asesores especiales es el apoyo dado por personal calificado y comprometido políticamente a los dirigentes políticos en un sistema que pesa en forma considerable en la neutralidad del servicio civil,

Se ha sugerido que:

"El uso extensivo de asesores especiales amenaza con introducir conflicto con la autoridad ejecutiva y responsabilidad por parte del Secretario Permanente.":"

Como se indicó con anterioridad, estas alternativas o complementos a un servicio civil neutral, son substitutos parciales para el análisis profundo de los problemas del servicio civil y para las prescripciones de la reforma. Por ende, probablemente se producirán efectos disfuncionales y de tipo de círculo vicioso en la moral de los servidores.

Reforma del gobierno local

Cualquier consideración exhaustiva de la reforma administrativa del sector público, deberá incluir el complejo de las autoridades del gobierno local como uno de los elementos que, aunado a la maquinaria del gobierno central y a los

organismos no departamentales, integren un sistema total. En este breve estudio no es factible abundar acerca del sistema de gobierno local en Jamaica, por tanto, sólo se elaboró un resumen.

Como muchas de sus otras instituciones gubernamentales y de administración pública, el sistema del gobierno local es el legado del pasado colonial —que existió durante 325 años—. Si bien se dieron algunos cambios fundamentales en cuanto a la democratización —durante la década de los cuarentas— y cambios menores en materia de organización y financiamiento, el movimiento hacia el auto-gobierno y la independencia no ha mejorado la posición del gobierno local: de hecho, ha sido dejado fuera de la corriente principal del desarrollo nacional.

Básicamente, las restricciones al desarrollo del gobierno local se relacionan con tres factores que son: la tendencia hacia la centralización de funciones; la dependencia en el gobierno central por parte de las autoridades locales en más del 90 por ciento de sus ingresos, y los problemas políticos. Los gobiernos sucesivos de ambos partidos mayoritarios han enfatizado repetidamente el valor de conservar un sistema de gobierno local y la necesidad de crear una medida de autonomía y auto-gobierno a este nivel. Sin embargo, las autoridades locales han permanecido atadas con una fuerte rienda de control y subordinación en una relación paternalista con el gobierno central,

Desde la Independencia (1962), se han producido cuatro análisis y recomendaciones para reformar el sistema, pero sólo el más reciente, el Informe Mills³⁴ de 1974 es el que más probabilidades tiene de lograr su instrumentación. En forma concisa, este informe recomienda la ampliación de las responsabilidades de las autoridades locales incluyendo su participación en la planificación y en el desarrollo socio-económico.

³⁴ Discurso del Primer Ministro Manley a la Asociación Jamaíquina de Servicio Civil, 19 de abril de 1972.

³⁵ E. S. Jones y G. E. Mills, *op. cit.*, p. 338.

see *Report of the Committee on Local Government Reform in Jamaica* (Presidente: G. E. Mills), Kingston; Government Printer, mayo 21 de 1974).

mico, así como mayor participación de los ciudadanos y el mejoramiento de la eficiencia interna de las autoridades al gestionar y al administrar sus asuntos. Actualmente un Comité de Instrumentación elabora el diseño de un plan operativo para la consecución de estos objetivos.

Conclusiones, Por lo general, los intentos de reforma de la administración pública en Jamaica, así como en otros Estados de la Comunidad de Naciones del Caribe, se enfrentan a resistencias tanto a nivel político como burocrático; algunas limitaciones emanan de características muy arraigadas del medio ambiente. Si bien los políticos reconocen la necesidad de reformas cuya función sería facilitar la instrumentación de proyectos, a menudo se resisten o difieren los cambios porque intuyen en ciertas reformas una amenaza a su dominio y a su habilidad de ejercer cierto liderazgo; dado que ellos creen que podrían perder en la lucha por el poder al enfrentarse a los burócratas."

Desde la perspectiva de la burocracia, los Ministros de línea y los departamentos resienten la creación de organismos centrales prestigiosos y elitistas como sucesores al estilo del viejo secretariado colonial, por ejemplo: Ministerios de finanzas, Organismos Centrales de Planeación y Ministerios

37 Selwyn Ryan, "Superación Administrativa en la Comunidad de Naciones del Caribe", S. Ryan (ed.), *Issues and Problems etc. op. cit.*, pp. 776-816.

de Administración Pública. Este resentimiento se agrava aún más por la renuencia de dichos organismos para ampliar los niveles operativos, y a un poco más de descentralización y de participación.

Estas son las condiciones que componen la pesadilla de inercia que continúa penetrando dentro del sistema aún después de 20 años de auto-gobierno. Tenemos la esperanza de que el movimiento hacia arriba de personal más joven y mejor capacitado, así como el creciente reclutamiento de personas del exterior, proporcione un elemento de "fermentación" para todo el sistema y facilite los procesos de reforma. La Universidad de las Antillas -en particular, la Facultad de Ciencias Sociales-, también juega un papel muy importante y positivo al apoyar a la reforma administrativa mediante estudios pragmáticos y de diagnóstico seguidos por propuestas prescriptivas, por otras formas de asesoría y participación de expertos, a través de programas de educación y de capacitación impartidos a los empleados del sector público."

38 Muchos gobiernos utilizan los servicios de la Universidad y en especial de su Departamento e Instituto de Investigaciones Socio-económicas. En Jamaica, esta tendencia ha aumentado desde que tomó el poder el actual gobierno en 1972. Por ejemplo, el autor de este documento, asesoró a los gobiernos del este del Caribe en materia de capacitación y reforma administrativa, y ha prestado sus servicios como Asesor Especial del Primer Ministro en Jamaica, en materia de Reforma Administrativa, y ha ocupado los cargos de Presidente del Comité de Reforma Gubernamental Municipal y de Presidente de la Comisión del Servicio Público.

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

Luis GARCIA CARDENAS

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

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

1.-Entorno Administrativo

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

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

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

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

a.-Culturales y Educativos, de los que depende en gran parte el carácter participativa de la comunidad.

b.-Naturaleza del Desarrollo Histórico de la Sociedad, que

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.-Medio Ambiente Interno.

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

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

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

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

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

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

S.-Iniciativas para Empezar las Reformas

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

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

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

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

desarrollo, se presenta en nuestro tiempo una nueva idea sobre el papel y las funciones a desempeñar por el Estado mismo, el cual, preocupado por los problemas sociales emprende diversos esfuerzos en materia de planificación, **formas económicas, políticas agrarias, laborales y administrativas**; estas últimas como resultado de la imperiosa necesidad de adecuar la estructura, funcionamiento y uso de los recursos de la administración pública a dichos esfuerzos. La filosofía del Estado promotor, se alimenta de los grandes valores de la sociedad, de las ideologías y de las necesidades y demandas sociales. Los objetivos de la **organización administrativa se orientan hacia la consecución del desarrollo**, y hacia la búsqueda de mejores niveles integrales de vida para la población, 10 que implica una mayor adecuación y calidad de los servicios públicos que se brindan a la comunidad.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pueden incluirse los programas para los siguientes sistemas:

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

4.- Implantación y Evaluación

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

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

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

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

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

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

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

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

La evaluación es la etapa (de retroalimentación del proceso,

la dinámica de permanencia y detecta y corrige las desviaciones.

5.-Los Actores de la Reforma

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Estrategias y Modelos,

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

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

Generales:

a) Geográficos

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

Especificos :

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

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

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

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

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

- a) **Comprensivo**, intermedio, parcial.
- b) Est ático, dinámico.

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

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

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

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

- a) Estabilidad política.

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

- e) Apoyo del Congreso.

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

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

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

- g) Instrumentación adecuada de mecanismos de racionalización.

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

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

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

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