

CONCEPTUALIZACION Y ALCANCE DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

JOSÉ CHANES NIETO

AMBIGÜEDAD DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Las preocupaciones por reformar las administraciones públicas son tan antiguas, los proyectos y enfoques tan numerosos, los objetivos tan variados y las motivaciones tan diversas, que es difícil de determinar el concepto de reforma administrativa.

En contraste con el impulso que la reforma de la administración pública ha tenido en los últimos años, las esperanzas que ha suscitado en los ciudadanos, servidores públicos y políticos, así como los esfuerzos de los estudiosos, se carece del consenso sobre su conceptualización y alcances.

Sin embargo, existe una coincidencia al considerarse que el descontento ante la administración pública, origina se emprenda o impulse su reforma. Pero esta coincidencia, de orden genérico, implica divergencias específicas. En efecto, la coincidencia en cuanto al origen en el descontento contribuye a la ambigüedad de la reforma, en virtud de que las deficiencias en la administración pública puedan resultar de múltiples causas: inadecuación de la administración a los programas gubernamentales; obsolescencia del aparato administrativo ante las demandas sociales, que conlleva la falta de respuesta gubernamental; ineptitud o falta de integración de los servidores públicos; inapropiada utilización de técnicas nuevas; no correspondencia de la administración a la realidad y, en general, cuando el público no recibe un servicio de acuerdo con sus expectativas.

Las causas diferentes de inconformidad conducen a diversas acciones de reforma administrativa, lo que ha propiciado el uso indiscriminado del término, haciéndose con él referencia a todo cambio y a cada momento, e incluso llegándose a considerar reforma toda solución a un problema. La diversidad de sentidos atribuidos a la reforma y el no haberse obtenido siempre el éxito esperado, hacen que se vea con desconfianza.

Terminología

Desde el punto de vista lingüístico, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el vocablo *reforma* como *acción y efecto de reformar o reformarse*; para identificar esta acepción es indispensable recurrir al vocablo "reformar". Reformar es *volver a formar, rehacer, reparar, restaurar, restablecer, reponer, arreglar, corregir, enmendar, poner en orden*. Si se usase la expresión "reforma administrativa" en este sentido, al no hacer hincapié en la innovación, en la creación, en la transformación, su significado sería conservador. Sin embargo, el Diccionario, en una acepción secundaria, considera que *reformar es lo que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora de una cosa*, concepto que, aplicado a la administración, hace que su reforma pueda concebirse como creación, mejoramiento, perfeccionamiento, o innovación, para que sea una respuesta a los imperativos de un país en el presente y en lo futuro.

Es conveniente analizar los sinónimos de *reformar* que se han utilizado, para determinar su congruencia con esta última acepción, como son: actualizar, adecuar, mejorar, modernizar, perfeccionar, modificar, cambiar, transformar, desarrollar, evolucionar, crecer y progresar.

El uso indiferenciado de estos términos traduce la variedad de significados del concepto de reforma, que se desprenden de las acepciones que consigna el Diccionario citado.

Actualizar.—Hacer actual una cosa, darle actualidad, tiempo presente.

En este caso, reforma de la administración pública sería hacerla concomitante con el momento actual.

Adecuar.—Proporcionar, acomodar, apropiar una cosa a otra.

En este supuesto, la reforma traduce la adaptación de la administración pública a algo, sin aclarar de qué se trata, lo que queda al juicio de quienes hacen uso de este término.

Mejorar.—Adelantar, acrecentar una cosa, haciéndola pasar de un estado bueno a otro mejor.

La reforma de la administración, siguiendo este sentido, significa substituir su estado actual por otro con mayores ventajas.

Modernizar.—*Dar forma o aspecto actual a las cosas antiguas.*

En este sentido la reforma se hace consistir en proporcionar una apariencia nueva a una administración tradicional.

Perfeccionar.—*Acabar enteramente una obra, dándole el mayor grado posible de bondad o excelencia.*

La reforma inspirada por este contenido determina introducir armonía y realización de valores en la administración pública.

Modificar.—*Limitar, determinar o restringir las cosas a un cierto estado o calidad en que se singularicen y distingan de otras; transformar una cosa mudando alguno de sus accidentes, dar nuevo modo de existencia a algo.*

Las acciones de reforma en esta hipótesis tienden a substituir algunos aspectos de la administración por otros, sin explicar el sentido de la substitución.

Cambiar.—*Dar, poner una cosa por otra, mudar, variar, alterar.*

La reforma de la administración pública contenida en esta idea comprende la substitución, al igual que cuando se habla de modificar, sin incluir aspectos valorativos.

Transformar.—*Hacer cambiar de forma a una persona o cosa, transmutar una cosa en otra.*

La situación es semejante al caso en que la reforma administrativa se expresa como cambio.

Desarrollar.—*Acrecentar, incrementar una cosa de orden físico, intelectual o moral.*

En este supuesto, la reforma conlleva un crecimiento de la administración pública, sin considerar la justificación del mismo.

Evolucionar.—*Desarrollo de las cosas o de los organismos, pasando de un estado a otro.*

Se trata de una reforma que persigue meramente un desenvolvimiento natural de la administración pública.

Crecer.—*Tomar aumento natural los seres o las cosas; recibir aumento una cosa por añadirsele nueva materia.*

En esta perspectiva, la reforma se confunde con los casos de evolución y desarrollo de la administración pública, así como con aquellos en que debe adecuarse a un mayor número de funciones.

Progresar.—*Hacer adelantos en una materia; anticipar, apresurar, acelerar.*

El punto de vista que la reforma comprende en este caso incluye la superación actual y futura de la administración pública.

En suma, los términos mejorar, perfeccionar y progresar son una respuesta a las aspiraciones que, en la reforma, tienen los interesados en ella, por significar superación de situaciones existentes para permitir la realización de valores, otorgándole un contenido cualitativo, trascendente y previsor, en lugar de uno formal, cuantitativo y circunstancial, presente en los otros vocablos analizados. En todas las acepciones mencionadas se parte de la administración existente, sin estar implicada una revolución administrativa, es decir, la substitución inmediata e integral de una administración por otra.

Sin embargo, se sigue otorgando a la reforma un sentido de modificación, cambio o transformación. Pero el cambio por el cambio mismo no conduce necesariamente a una mejoría; puede haber cambios negativos que contradigan el concepto de reforma administrativa, vinculado siempre con el paso a un estado mejor, por sus connotaciones axiológicas.

A menudo se confunde también la reforma con el desarrollo, el crecimiento o la evolución. Cabe advertir que la evolución puede resultar lenta para lo que se pretende lograr con una reforma administrativa, además de carecer de una voluntad que determine su sentido, por ocurrir sin que se haga nada para evitarla o propiciarla. Por supuesto el crecimiento del sector público, gradual o acelerado, no es signo necesario de un movimiento reformador; puede ser respuesta a nuevas funciones de la administración pública y conducir a la acumulación de órganos y funciones duplicados, a la dispersión de los centros de decisión, a la dilución de la responsabilidad, a la descoordinación y al descontrol.

La adecuación, considerada sinónimo de reforma, requiere se especifique aquella a la que se adapte la administración pública; con los avances científicos y técnicos, se podría hablar de actualización o modernización; cuando se trata de hacerla instrumento para alcanzar los ideales o valores de la sociedad, se estaría en presencia de mejora o perfeccionamiento; cuando el fin sea hacerla congruente con la evolución de la sociedad se referirá a cambio, transformación, desarrollo o crecimiento.

Sin embargo, los anteriores casos no plantean con claridad la función eminentemente innovadora, creativa, perfeccionadora y previsora de la reforma administrativa, a que se ha hecho mención.

Reformar la administración pública significa mejorarla, perfeccionarla y hacerla progresar, en consideración a los valores a realizar y al tiempo en que se vive y se ejecuta.

Conceptos

Los autores que se han ocupado de la reforma administrativa, tampoco muestran un criterio uniforme y definido en torno al concepto y a los alcances del término. Si bien coinciden en términos generales en que la reforma es una acción deliberada de cambio, tendiente al perfeccionamiento de la administración, no precisan, sin embargo, el contenido de dicho cambio ni sus alcances, y, en su lugar, describen diversas actividades que, de hecho “pueden ir más allá de sus significados evidentes”.¹

Así, Albert Lanza, después de desechar la acepción amplia del término que pretende a la reforma como “todo tipo de medida que modifique las reglas en vigor en materia administrativa” y tras señalar que “hay una reforma administrativa con mayúsculas”, y “diversas reformas administrativas”, propone que la primera se reserve a “aquellos proyectos que tienden a transformar, por la vía de la creación, la modificación o la supresión, a ciertos órganos administrativos fundamentales, así como a aquellos otros proyectos que entrañan reformas de conjunto de la administración, como la reforma de los métodos o la de la función pública”.

Gerald Caiden² define la reforma administrativa como una “inducción artificial de transformaciones a la administración, en contra de resistencias”. El énfasis esencial de su definición reside en la voluntad manifiesta y consciente de que se produzca la transformación, lo cual la distingue del mero cambio o evolución de la administración.

Tratando también de diferenciar la reforma de las reformas, en el seminario interregional sobre reforma administrativa efectuado en 1972,³ las Naciones Unidas aplicaron el concepto de *reforma administrativa mayor* o *reforma administrativa de fondo* a todos aquellos “esfuerzos especialmente destinados a inducir cambios fundamentales a los sistemas de administración pública, por medio de reformas a los sistemas o, por lo menos por medio de medidas para el mejoramiento de uno o varios de sus elementos claves”.

Yehezkel Dror,⁴ por su parte, opina que la Reforma Administrativa consiste en un “cambio dirigido, consciente, de los aspectos más importantes de un sistema administrativo”. Para aclarar cuáles son los aspectos más significativos, Dror considera como reformas, sólo aquellos cambios que abarcan “por lo menos, un nivel medio de amplitud y/o un nivel medio de innovación”, entendiendo la amplitud en términos cuantitativos y la innovación en términos de rapidez del ritmo

de rediseño y aún de nuevos diseños del sistema administrativo, así como de la aceptación de riesgos.

Para este autor la amplitud de una reforma no se mide por su importancia política, en cambio para Hahn Been Lee⁵ “la reforma administrativa no se agota en la administración, puesto que trata de mejorar aquéllo que la administración gubernamental intenta conseguir”. Lee postula que, en su sentido básico, la reforma administrativa es normativa, o sea que está vinculada a propósitos de gobierno.

Una vez iniciada la reforma administrativa tiende a institucionalizarse. De ahí que Allan R. Cohen⁶ considere que la reforma administrativa es fundamentalmente un proceso permanente y, por lo tanto, el reformador “no solamente debe encontrar respuesta aceptable, sino que también debe trabajar de una manera tal que resulte consistente con los cambios que desea y evaluar constantemente los efectos de su actividad sobre el sistema, a lo largo de todas las etapas de la reforma”.

En este mismo orden de ideas, el concepto de reforma administrativa integral adoptado en 1971 por el Primer Seminario Regional de Reforma Administrativa para los países de Centroamérica, advertía que *aquella debe ser integral y coordinada y alcanzar a la totalidad del sector público, además de que debe ser concebida como un proceso urgente, permanente, consciente, racional y programado por medio del cual se adecúe la administración pública para que posibilite la realización efectiva y acelerada de los planes y políticas del desarrollo.*⁷

En cambio para otros autores, como Hahn Been Lee, no sólo se ha de adecuar la administración a la consecución del desarrollo, sino a la de todas las metas que se hayan encomendado a la administración pública, tanto de las esenciales como de las coyunturales, de las de todo el sector público, o de cada una de sus diversas áreas de acción.

A partir de conceptos de diferentes autores, Alejandro Carrillo Castro⁸ ha sintetizado la Reforma Administrativa como un proceso permanente y deliberado, participativo y consciente, de perfeccionamiento, tanto de la organización como de los servidores públicos, para “incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado”.

“Todo proceso de reforma exige ser programado y administrado; esto implica contar con (...) objetivos bien definidos que le sirvan de marco de referencia (y con una estrategia de implantación), así como (con) mecanismos institucionales de operación y de apoyo que le garanticen la capacidad científica, técnica-administrativa y política necesaria para poder revisar, evaluar y proponer (...) sistemas, (...) procedimientos y (...) estructuras”.

De esta relación sumaria se puede inferir que el ámbito de la reforma comprende, en unos casos, la transformación de órganos, métodos y funciones; en otros, el cambio fundamental a los sistemas, mientras que en otros se vincula su alcance a la realización de planes de desarrollo, al cumplimiento de los propósitos del gobierno y, aún más, de los objetivos del Estado.

Si convenimos en que se carece de un concepto unívoco que describa la reforma administrativa, podemos adelantar que, por el momento, su característica conceptual básica es la ambigüedad. La gama de criterios terminológicos y doctrinales de la reforma ha propiciado diferentes clasificaciones.

Clasificaciones

Entre las diferentes clasificaciones de las reformas administrativas, se encuentran las siguientes:

Reformas estructurales y reformas conductistas.—Las primeras recaen sobre aspectos de organización y funcionamiento de la administración pública; las segundas buscan mejoras en el comportamiento de los hombres que la integran. A partir de los años cincuenta se ha incrementado el número de reformas que simultáneamente comprenden ambos tipos.

Reformas microadministrativas y reformas macroadministrativas.—Los criterios para clasificar la reforma según su alcance, inspirados en la economía, no son uniformes. Así por ejemplo, algunos autores han considerado microrreforma, la referida a las oficinas y dependencias que forman parte de un determinado organismo público y como macrorreforma la que comprende a todo el organismo; mientras que, para otros, microrreforma es la que se refiere exclusivamente al ámbito interno de una institución y macrorreforma a dos o más instituciones.

Reformas integrales y reformas parciales.—Se han distinguido las reformas que se refieren al conjunto o a la mayor parte de la administración pública, y las que se refieren exclusivamente a ciertos aspectos seleccionados de la administración.

Reformas eficacistas y reformas eficientistas.—La reforma que pretende incrementar la eficacia del sector público en la consecución de sus fines difiere de la reforma por la reforma misma, que solamente busca una relación más ventajosa (eficiente) de costos a beneficios, o bien la implantación de economías en el sistema administrativo.

Reformas Revolucionarias, "reformistas" y modernizantes.—Las primeras pretenden sustituir violentamente la administración existente; por lo general ocurren al advenir al poder una nueva fuerza política. Las "reformistas" pretenden que la administración pública permita la realización de políticas gubernamentales que se proponen transformaciones sociales. Las modernizantes buscan el perfeccionamiento de la administración para un gobierno que no incluye en sus objetivos cambios sociales.

Las clasificaciones citadas no agotan las existentes, en virtud de que los autores, en función de los casos a que se refieren, utilizan múltiples criterios para diferenciar los tipos de reforma de la administración pública, entre otros los que parten de su alcance, origen, organización o normatividad.

Conclusión

La ambigüedad en la terminología, conceptos y clasificaciones sobre la reforma administrativa provienen de la diversidad de los enfoques que se han presentado en torno a este tema. Estos, a su vez, encuentran su origen en distintas circunstancias políticas, sociales y culturales.

Si los estudios sobre la administración pública son recientes, más aún lo son los de la reforma administrativa. De esta manera, el hecho de que se presenten múltiples concepciones de la misma, muestra que se está frente a un proceso de búsqueda de elementos comunes en este campo de estudio y de acción pública.