

CAPÍTULO 2.

ESTRATEGIA DEL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA

2.1	Criterios Fundamentales	125
2.2	Instrumentos	127
2.3	El Actual Programa de Reforma Administrativa	130
2.3.1	Objetivos	131
2.3.2	Programas que integran el plan global.	132
2.3.3	Criterios para su Instrumentación	134

Estrategia del Programa de Reforma Administrativa

2.1 CRITERIOS FUNDAMENTALES

La historia ha demostrado en más de una ocasión que, sobre todo en los países en vías de desarrollo como el nuestro, las reformas administrativas sistemáticas y científicamente planeadas sólo han tenido resultados concretos cuando han estado *asociadas* a reformas de tipo social, político, económico y cultural.

Esta característica de la reforma administrativa de formar parte del proceso global de cambios sociales, la convierte en una *modificación artificial*, no evolutiva, y como tal debe obedecer a una *acción deliberada*. Requiere, por lo mismo, una clara *decisión de alto nivel* y un *consenso mayoritario de voluntades* para su realización. Pero no basta esta decisión claramente manifestada y formalizada por el Jefe del Ejecutivo. Se requiere también que *los titulares de las diferentes dependencias se responsabilicen plenamente* de las reformas que exigen los organismos, unidades, sectores o sistemas bajo su cargo.

Cada institución tiene una autoridad máxima: su titular. Sólo él puede dar las instrucciones necesarias para que las dependencias a su cargo realicen las reformas que se requieran. "Cada dependencia, oficina o unidad administrativa tiene un jefe. Sólo él puede vencer las dudas y proveer a la ejecución de sus instrucciones".¹

También es necesario que los funcionarios y empleados públicos a los que en forma directa se refieran las reformas propuestas, participen en su estudio y programación.² La activa *participación* de quienes cuenten con la *autoridad, la información y la experiencia operativa* que sean necesarias en cada caso, permitirá la aportación de puntos de vista y conoci-

¹ Véase al respecto, Bonnefous Edouard, *La Reforma Administrativa*, Madrid, 1960, p. 153.

² Véase la nota 11, de la página 62, Capítulo II de la Primera Parte.

mientos acumulados a lo largo de los años y servirá para que compartan con el Titular del Ejecutivo, en sus respectivos campos y funciones, la responsabilidad de ordenar y ejecutar las reformas. Sin embargo, como ya se ha dicho, tampoco la sola aportación de la experiencia práctica de la autoridad y de los niveles operativos es suficiente para garantizar el éxito de la reforma. Se requiere también el *apoyo de métodos científicos y técnicas especializadas* que se han desarrollado en el campo de las ciencias sociales y económicas en los últimos años.

Como las reformas implican la utilización de un enfoque integral que pueda resolver problemas complejos, para programar e implantar debidamente la reforma administrativa se requiere contar con personal interdisciplinario, técnicamente capacitado, que tenga una adecuada motivación y conocimiento de la realidad nacional. Puede decirse que apenas ahora empieza a contar el país con un buen número de especialistas, particularmente en las tareas de la administración pública, con suficiente preparación y experiencia para instrumentar las políticas de innovación administrativa del Gobierno.³

Si bien es cierto que se requiere de las técnicas y disciplinas científicas adecuadas para el análisis administrativo, éstas no deben limitarse a las de fundamento matemático, sino que habrá de tomarse en cuenta también el considerable avance obtenido en los últimos años por las ciencias sociales. El planteamiento tecnocrático simplista ha llevado, en algunos países, a proponer la conveniencia de orientar las reformas administrativas al exclusivo aumento de "la eficiencia y la economía" o al "perfeccionamiento", en abstracto, de todos los procedimientos, sin preocuparse por las finalidades sociales de los procesos mismos, o de su prioridad en términos políticos y del contexto global en el que habrían de producirse las reformas.

La reforma administrativa, *una vez relacionada con los objetivos de gobierno*, debe ceñirse a un *proceso sistemático y cuidadoso de programación e instrumentación*. Debe contar con metodologías apropiadas y utilizar el acervo de técnicas actuales que le permitan no reincidir en algunos de los errores del pasado. Debe comenzar con *la investigación y el análisis detenido de la estructura y funcionamiento actuales de la administración pública para saber cómo está constituida*.⁴ Debe proceder a *diagnosticar* su propio comportamiento, conocer sus estructuras, sus vínculos con el medio ambiente externo y las pautas de su desempeño, para *jerarquizar* sus necesidades y programar sus *acciones específicas*.

³ Véase tercera nota del Capítulo de Conclusiones, *Infra*, Pág. 126.

⁴ Estas investigaciones pueden dar lugar a conclusiones evaluativas o bien pueden ser descriptivas, simples *instantáneas* o radiografías de la realidad administrativa en un momento dado. De este segundo tipo son *El Gobierno Mexicano, su organización y funcionamiento*, de

Una vez jerarquizadas las necesidades y establecidas las prioridades, se hace necesario contar con los instrumentos legales y administrativos que permitan establecer una *infraestructura reformadora institucionalizada*.⁶

2.2 INSTRUMENTOS

Los acuerdos presidenciales de 1971⁶ se basaron en la idea de que los cambios administrativos exigen la *participación activa* y el *compromiso de todos los sectores y niveles* de la organización gubernamental, así como de la población en general, a fin de que se comparta abiertamente la responsabilidad de su materialización. Esta estrategia supone, también, *vincular los esfuerzos de reforma administrativa con las metas y programas* que deben perseguir las dependencias del sector público, en la actual etapa del desarrollo (Gráfica 18).

La administración actual ha postulado que “sólo una toma de conciencia generalizada y el ejercicio de una franca autocrítica —a todos los niveles— puede debilitar los mecanismos tradicionalistas de autoconservación y complacencia, que son causa de las mayores resistencias al cambio y consecuentemente, a las reformas administrativas que reclama nuestro desarrollo”.⁷

A este efecto, se acordó el establecimiento de una *Comisión Interna de Administración* (CIDA) en cada entidad del sector público federal, integrada por *los responsables de las diversas funciones* de la dependencia y *presidida directamente por su titular*. Las Comisiones Internas habrán de

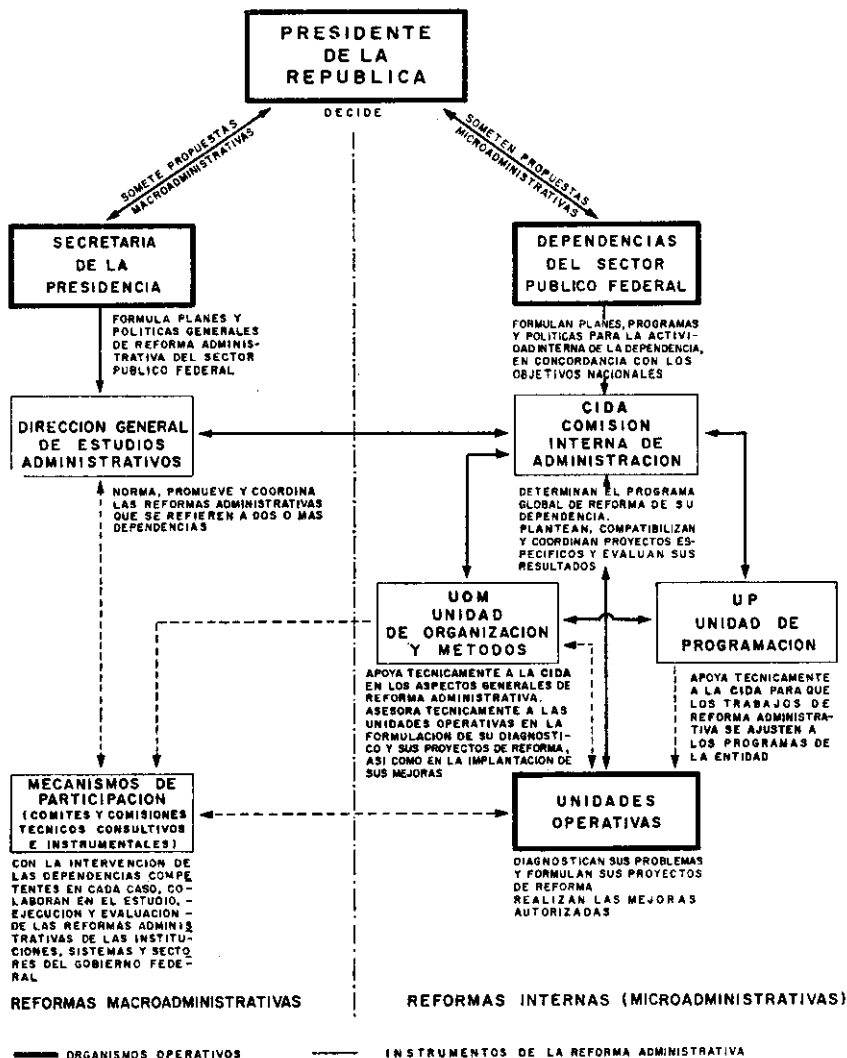
José Millares Palencia, editado en español y en inglés en 1938; los *directorios* publicados, con organogramas, funciones y presupuestos de todas las dependencias, de 1947 a 1955 por la Dirección Técnica de Organización de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, y el *Manual de Organización del Gobierno Federal*, 1969-70, editado por la Comisión de Administración Pública. Las investigaciones evaluativas pueden ser meramente explicativas, como *La Administración Pública Mexicana*, de Emiliano Bustos, de 1889, o la *Administración Pública* de Lucio Mendieta y Núñez, que aparece en *México, 50 años de Revolución*, T. III, F. C. E., 1961; o bien pueden ser críticas, afectando la forma de diagnósticos, como: del propio Mendieta y Núñez. *La Administración Pública en México*, 1942; de Gordon Schaeffer, Wender Karl, *La Administración Pública en México*, Berkeley, Cal., 1949; el trabajo de la *Comisión de Estudios sobre los Sistemas y Procedimientos de la Administración Pública* del Instituto de Administración Pública, que funcionó en 1964 bajo la dirección de Andrés Caso L. o el diagnóstico elaborado por Alvaro Rodríguez Reyes, por aquella misma época. Los trabajos de los dos primeros años de la Comisión de Administración Pública, presidida por el Lic. José López Portillo, culminaron con un *Informe sobre las Reformas a la Administración Pública*, que presentaba una detallada sintomatología y un diagnóstico.

⁶ Véase *Supra*, Cap. II, las etapas y momentos del proceso de reforma.

⁶ D. O. 27 de enero y 11 de marzo.

⁷ Muñoz Ledo, Porfirio, *Programa Actual de la Reforma Administrativa*, Revista de Administración Pública, No. 22, enero-febrero, 1971, pp. 7-15.

MECANISMO E INSTRUMENTOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA



SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA
DIRECCION DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS
DEA / DDM

GRAFICA 18

contar con *el apoyo técnico* de las Unidades de Organización y Métodos (UOMs) y de las Unidades de Programación (UPs), a cuya creación se refieren también los acuerdos. Estas Comisiones Internas de Administración han sido concebidas para plantear y armonizar —en el ámbito interno de cada entidad— las reformas necesarias para el *mejor cumplimiento de sus objetivos y programas*, así como *incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto*.

De esta forma se busca contar con la *participación* directa y la *corresponsabilidad* de todos los funcionarios encargados de las atribuciones *sustantivas* y de *apoyo* en cada entidad del gobierno. La experiencia ha demostrado la imposibilidad de lograr una verdadera reforma administrativa, cuando no se cuenta con la activa y decidida colaboración de los propios funcionarios.

Las Unidades de Organización y Métodos, con la nueva estrategia, deben quedar ubicadas bajo el mando directo del titular de cada dependencia o del funcionario en quien éste delegue autoridad suficiente en materia de coordinación y racionalización administrativa. Tienen encargada, asimismo, la misión de *auxiliar técnicamente* a las Comisiones Internas de Administración en los estudios y proyectos que ésta determinen. Las Unidades de Programación también formarán parte de la Comisión Interna de Administración, a fin de que los trabajos de reforma administrativa se orienten a la adecuación de los sistemas, estructuras y métodos *en función de las metas y programas específicos de cada dependencia*. Las Unidades de Programación están encargadas, a su vez, de *asesorar* a cada titular en el señalamiento de los objetivos de su dependencia, y en la formulación de sus programas de actividades e inversiones, para lo cual recabarán la información que permita determinar los recursos necesarios para cada caso.

Tanto las Unidades de Programación como las de Organización y Métodos de cada dependencia, se coordinarán técnicamente con la Secretaría de la Presidencia a través de las Direcciones Generales de Coordinación de la Programación Económica y Social, de Inversiones Públicas y de Estudios Administrativos. Esta última, habrá de relacionarse con las Comisiones Internas de Administración y mantendrá un estrecho contacto con las Unidades de Organización y Métodos, con objeto de que los trabajos de cada una se ajusten a los programas globales de reforma.⁸

A la Secretaría de la Presidencia corresponde, por último, *promover*

⁸ Véase *Boletín de Estudios Administrativos*. Nos. 1, 2 y 3. 1971, y también *La Reunión de las Unidades de Programación del Sector Público, relatoría general*, 1972, así como:

1) *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976*.
2) *Las Unidades de Organización y Métodos en el Sector Público*. y 3) *El reglamento interior y el Manual de Organización*. Instrumentos Básicos de la Reforma Administrativa, la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia.

y *coordinar* el plan global de reforma administrativa. Ha sido facultada para *compatibilizar* los propósitos y *armonizar* los esfuerzos de reforma de cada dependencia, así como para *establecer los sistemas y normas comunes* que se refieran a dos o más instituciones.

Para que exista una coordinación efectiva en la formulación, aplicación y evaluación de las medidas de reforma, se requieren mecanismos adecuados de participación a los distintos niveles administrativos. Los comités y comisiones que se promuevan el efecto, deben procurar un intercambio de experiencias, ideas e información, que permita armonizar y compatibilizar los proyectos de las instituciones, buscando que las actividades de cada dependencia se encuadren dentro del proceso general de reforma (Gráfica 19). Las recomendaciones que se formulen se basarán, por lo tanto, en una amplia comunicación entre el personal de cada dependencia y los funcionarios que participen en cada comité o comisión consultivos.⁹

2.3 EL ACTUAL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA

De acuerdo con estos lineamientos de estrategia, la programación actual de la reforma se inició con la investigación y el análisis de la estructura y funcionamiento —tanto macro como microadministrativo— del aparato burocrático estatal. Se investigó cuántas dependencias lo integran, así como cuáles de ellas operan dentro de cada *sector de actividad* y cuáles tienen asignadas funciones normativas y de coordinación o control en los *sistemas administrativos comunes* a varias dependencias. Esto permitió, a su vez, la formulación de un diagnóstico general¹⁰ con miras a caracterizar el desarrollo y complejidad actuales de la Administración Pública, en el que se señalaron los campos en los que se ha avanzado considerablemente, así como aquellos en los que aún se requieren cambios fundamentales. En cuanto a estos últimos, se procuró señalar los problemas principales, intentando, siempre que fue posible, su jerarquización y cuantificación.

Cuando se cumplió el paso de elaboración del diagnóstico, se hizo necesario contar con un *programa global de la reforma*, que fijase los objetivos generales, los enfoques y las políticas a seguir en el corto, mediano y largo plazo, al mismo tiempo que permitiera una clara designación de los *responsables* de cada área o proyecto.

⁹ Tal sería el caso de los Comités Técnico-Consultivos de Organización y Métodos, de Recursos Humanos; de Capacitación; de Información y Estadística; de Adquisiciones; de Consultoría Jurídica, de Procesamiento Electrónico de Datos y de Orientación e Información al Público, entre otros.

También se organizarán grupos de trabajo, eventuales o semipermanentes para estudiar sectores, sistemas o proyectos que sean acordados por el Ejecutivo.

¹⁰ Basado en el Informe de la Comisión de Administración Pública, op. cit.

La Secretaría de la Presidencia ha organizado diversas reuniones con la representación de todas las dependencias del Gobierno Federal y del sector paraestatal. De estas reuniones ha surgido una serie de recomendaciones, con fundamento en las cuales se elaboró el proyecto intitulado "Bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976".¹¹ que se discutió con el Comité Consultivo de Asesores del Programa de Reforma Administrativa, el 21 de octubre de 1971. Posteriormente el programa fue sometido a la consideración del Presidente de la República, en el acuerdo colectivo que concedió al Secretario de la Presidencia el 4 de octubre de 1972.

El programa quedó finalmente integrado con los componentes y directrices que a continuación se enuncian.

2.3.1 Objetivos.

La reforma administrativa, como *esfuerzo permanente y sistemático*, pretende imprimir mayor racionalidad y dinamismo al sector público en *todas su áreas y niveles*, por lo que sus propósitos son, entre otros: *incrementar la eficiencia y eficacia* de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de *aprovechar al máximo los recursos* con que cuenta el Estado; *agilizar y descentralizar* los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites; generar en el personal público una adecuada *conciencia de servicio*, así como *una actitud innovadora, dinámica y responsable*, y fortalecer la *coordinación, la colaboración* y el *trabajo en equipo* como política de Gobierno.

Básicamente, el proceso de programación de la reforma administrativa se concibió para reportar beneficios directos a los *seres humanos* que participan en el acontecer administrativo y ello porque, sólo así, se podrían señalar *las responsabilidades de cada quien* a su correspondiente nivel.

Por lo tanto, la reforma pretende *desarrollar una administración pública que permita:*

Al Presidente de la República, llevar a cabo con la mayor eficacia posible los objetivos y programas por medio de los cuales desempeña sus atribuciones constitucionales, principalmente los relacionados con la nueva estrategia de desarrollo económico y social.

A los responsables de las instituciones públicas, contar con estructuras y sistemas que les permitan el mejor cumplimiento de los objetivos y pro-

¹¹ Véase *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976*, Dirección General de Estudios Administrativos, 1972.

gramas que tienen encomendados, aprovechando al máximo los recursos humanos, materiales y financieros con que cuentan, y fortaleciendo la coordinación, la participación y el trabajo en equipo.

A los trabajadores al servicio del Estado, desempeñar sus actividades al amparo de un sistema de personal moderno y equitativo que, tomando en cuenta sus conocimientos, aptitudes y antigüedad, se preocupe por generar en los servidores públicos la actitud y la preparación que reclama el actual desarrollo del país garantizando, al mismo tiempo, sus derechos y atendiendo a sus necesidades.

A los ciudadanos y a la sociedad en general, su constante mejoramiento económico, social, político y cultural, así como una atención eficiente en los asuntos que tengan que tramitar y en los servicios que tengan derecho a demandar ante las dependencias públicas.

2.3.2 Programas que integran el Plan Global

El *plan global* pretende garantizar que la revisión interna de las *instituciones* se lleve a cabo sin desconocer los análisis que habrán de realizarse en torno a los *sistemas y sectores* macroadministrativos. De no tenerse este cuidado, como ya se ha dicho, se podrían duplicar esfuerzos o conseguir resultados parcial o totalmente contradictorios (Gráfica VI-2).

Por ello, el proyecto de "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976", planteó la posibilidad de llevar a cabo *once programas*. El primero de ellos, se refiere a la instrumentación de la infraestructura del sistema mismo de reforma administrativa. Los siguientes nueve, fueron enunciados siguiendo la secuencia de los procesos del ciclo administrativo (planeación, organización, integración de recursos, dirección, control)¹² y se relacionan con la racionalización de los sistemas de apoyo (auxiliares y asesores) prioritarios para la administración. El programa número once está dedicado a buscar la sistematización de las acciones sectoriales y regionales del Sector Público.

A continuación se enuncian los *once programas*, con su correspondiente objetivo central:

- I. *Instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa*. Pretende establecer o adecuar los órganos y mecanismos que permitan promover e implantar las reformas administrativas que requieran las entidades del Gobierno federal, así como establecer los sistemas de

¹² Véase Boletín de Estudios Administrativos 1971.

comunicación y coordinación necesarios para compatibilizar el proceso en su conjunto.

- II. *Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación.* Persigue sentar las bases institucionales necesarias para diseñar, compatibilizar, financiar, llevar a la práctica, controlar y evaluar los programas de actividades de las entidades del sector público federal.
- III. *Racionalización del gasto público.* Busca establecer mecanismos permanentes de carácter operativo para la programación, coordinación, financiamiento, control y evaluación del gasto público, tanto en sus aspectos de inversión como en los de gasto corriente.
- IV. *Estructuración del sistema de información y estadística.* Tiende a lograr la integración de un sistema nacional de información y estadística que asegure el acopio y proceso de estadísticas, con el grado de confiabilidad y oportunidad que requiere la programación del desarrollo económico y social del país.
- V. *Desarrollo del sistema de organización y métodos.* Pretende la adecuación y simplificación de la estructura y funcionamiento administrativo de las entidades públicas, para elevar su eficiencia y productividad, buscando al mismo tiempo mejorar la atención que en ellas se viene otorgando.
- VI. *Revisión de las bases legales de la actividad pública federal.* Intenta llegar a compilar y analizar las normas jurídicas que rigen la actividad administrativa del Poder Ejecutivo, a fin de proponer a su titular las medidas que permitan contar con un sistema jurídico administrativo coherente y que responda a los requerimientos de la nueva estrategia de desarrollo del país.
- VII. *Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos del sector público.* Busca resolver de manera integral la problemática de la administración y el desarrollo de los recursos humanos del sector público, mediante sistemas de planeación de recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo del personal, administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales e información para la toma de decisiones.
- VIII. *Revisión de la administración de recursos materiales.* Intenta contribuir a la optimización del gasto público a través de la racionalización de políticas, normas, sistemas y procedimientos referentes a la adquisición, control de existencias y aprovechamiento de materia-

les, equipos y herramientas, así como de los bienes inmuebles del sector público federal.

- IX. *Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos.* Tiende a optimizar, racionalizar y compatibilizar la adquisición, instalación y utilización de los recursos con que cuenta el sector público en materia de procesamiento electrónico de datos o informática, para auxiliar a dinamizar y modernizar la actividad de la administración pública, logrando al mismo tiempo una mayor productividad del gasto público en este renglón.
- X. *Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental.* Pretende lograr que el Estado cuente con un eficiente sistema de controles financieros y administrativos que permitan evaluar la eficacia de las actividades realizadas en el sector público federal en función de los objetivos y resultados previstos en los planes y programas de cada una de las entidades que lo forman.
- XI. *Macrorreforma sectorial y regional.* Busca dotar a la administración pública de mecanismos que permitan racionalizar sus funciones en los ámbitos sectorial y regional, sentando las bases para un adecuado crecimiento sectorial del país y para un desarrollo regional equilibrado.¹³

2.3.3 Criterios para su instrumentación

La estructuración de los once programas, convencionalmente en torno a grandes áreas o sistemas comunes (los diez primeros) o bien de sectores de actividad (el undécimo), no se hizo con la idea de establecer una secuencia necesaria de prioridades, a la que son tan afectos los teóricos de la reforma. Se parte de la conciencia de que la acción reformadora efectiva se lleva a cabo, en la realidad, *por medio de proyectos específicos*, que únicamente se refieren a parte del área del estudio y no siempre se pueden realizar simultáneamente, ni en un solo intento. El *programa global*, en su conjunto, constituye *sólo un marco de referencia*.

La instrumentación de proyectos específicos y de acciones concretas de reforma, obedecerá siempre a *decisiones políticas concretas* que atienden a su *viabilidad, de acuerdo con las circunstancias del momento* o la *prioridad* que se les haya otorgado.

Debe buscarse, sin embargo, que los proyectos iniciales tengan un *efecto multiplicador* que los constituya en polos de acción y fuentes gene-

¹³ Véase "Programa de Reforma Administrativa", *Declaraciones del Secretario de la Presidencia*, Lic. Hugo Cervantes del Río. "Mercado de Valores", No. 44 del 10. de noviembre de 1971.

radoras de nuevos y más profundos cambios. En cada caso se han ido tomando en cuenta la *amplitud* del campo de acción, la *magnitud de los obstáculos* por remover y el *empleo racional de los escasos recursos humanos especializados*, así como de los *recursos financieros disponibles*.

Los proyectos específicos de reformas, basados en este marco general de referencia, han ido indicando y habrán de señalar las modificaciones que pudieran requerir las normas jurídicas que sirven de base a la actividad administrativa pública. No obstante, para dar tiempo suficiente a las autoridades competentes para la meditada revisión de esas bases legales, se ha procurado realizar, al principio, aquellas reformas que no impliquen necesariamente el cambio de tales disposiciones. Pero éstas habrán de proponerse cuando se consideren indispensables.

Esta estrategia no significa tampoco que las reformas parciales —que se proponen, tanto para el ámbito de las instituciones, sistemas o sectores— impliquen el ataque de puntos aislados en forma incoherente. Se pretende que, por medio de los mecanismos de coordinación y de los sistemas de comunicación previstos, dichas acciones, si bien separadas en el tiempo o en el espacio, se ciñan en lo básico al marco de referencia general. Ahora bien, esto debe lograrse por vía de la convergencia y la complementación de los esfuerzos, más bien que forzando las acciones reformadoras para constreñirlas dogmáticamente a prioridades y secuencias que sólo pudiesen resultar válidas para la presentación esquemática del modelo teórico.

Por ello no se ha esperado la integración de todo un *paquete de reformas* de gran impacto, con el único fin de inaugurarlas solemnemente. Se ha procurado, siempre que ha sido posible, identificar problemas concretos para darles soluciones concretas e inmediatas, lo cual ha permitido y seguirá permitiendo acelerar al máximo la implantación de sus beneficios.

Tampoco puede concebirse la secuencia *diagnóstico-programación-ejecución* con un mismo lapso de tiempo para todos los casos. Algunas áreas han sido de tal manera analizadas y conocidas en el pasado, que han podido empezarse a revisar de inmediato; otras aún requieren de una fase de investigación dilatada, previa a la sugerencia de medidas de reforma. Puede ocurrir que apenas se estén planteando las bases del diagnóstico de una área, cuando otras ya estén en el estadio de su programación, o en el de su implantación, si no es que en espera de la evaluación de sus resultados. Unas reformas tomarán más tiempo que otras y, por ello, se debe ser sumamente flexible durante su etapa de ejecución.

Finalmente, es de fundamental importancia la *evaluación continua* del avance de la reforma. Esta puede realizarse mediante comparaciones periódicas de las situaciones alcanzadas, confrontándolas con el marco de referencia y con el programa originales. La ausencia de un programa

de evaluación ha impedido, en ocasiones, que proyectos bien concebidos e inaugurados con gran aliento se lleven a cabo hasta sus últimos efectos. La credulidad y la confianza se van desgastando y toda nueva idea es considerada finalmente irrealizable.

En las tareas de evaluación, el marco de referencia no debe ser utilizado en forma tan rígida que no pueda adaptarse a los cambios que se presenten en la realidad, producto muchas veces del éxito mismo o del tropiezo que vayan encontrando los programas de reforma. Esto no quiere decir que el marco de referencia original debe ser descartado o modificado de tal manera que su empleo sea totalmente inútil, pero tampoco debe ser tan rígido que se convierta en un dogma inoperante.

La reforma resulta ser, así, *un proceso técnico-político permanente* de revisión y racionalización, que debe *retroalimentarse* de una manera constante. El proceso de reforma se concibe como una tarea *sistemática y continua*, y sus resultados han de considerarse siempre como *punto de partida* para nuevas mejoras.