

DOCUMENTO DE TRABAJO 8

Administración Pública

EVOLUCIÓN RECIENTE DE LOS PROCESOS DE
REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y SU EFECTO EN LOS MODELOS
ORGANIZACIONALES

ENRIQUE CABRERO Y TERESITA ESCOTTO

**BIBLIOTECA
C. I. D. E.**



CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

5711
1-1
ej. 11
1

Primera edición, 1992

D.R.© 1992, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Carretera México-Toluca km 16.5, Lomas de Santa Fe, 01210 México, D.F.

Tipografía y cuidado editorial:
Solar, Servicios Editoriales, S.A. de C.V.
Andes 51, col. Alpes, 01010 México, D.F.
Tels. y fax 593-5748, 664-4785 y 664-4886

Este documento de trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas se terminó de imprimir en diciembre de 1992 en los talleres de Impresores Cuadratín y Medio, S.A. de C.V., Dr. Vértiz 931A, col. Vértiz Narvarte. El tiro fue de 300 ejemplares más sobrantes para reposición.

ISSN 0185-3384

Impreso en México

BIBLIOTECA C. I. D. E.

INTRODUCCIÓN

La evolución reciente de la administración pública en la mayoría de los países se caracteriza por la presencia de intensos procesos de transformación, en los que se redefinen el papel y la estructura del aparato estatal.

Las modalidades de este tipo de procesos afectan de manera diferente a las organizaciones públicas, las cuales sufren cambios, a veces radicales, en su configuración estructural, en su dinámica y en el comportamiento de sus miembros.

En este trabajo se pretende, en primer lugar, revisar casos nacionales caracterizando los orígenes y las estrategias de los procesos de cambio y de reforma estatales. Para ello se revisan casos tan diversos como los de Estados Unidos, Canadá, Francia, China, Haití, México y algunos otros.

En un segundo momento se procede a conceptualizar los alcances y la profundidad de los procesos, así como su orientación, para tipificar situaciones particulares en las cuales se llevan a cabo los procesos de cambio en las organizaciones públicas. De este análisis se desprenden situaciones en las que se plantean procesos de cambio con diversos grados de complejidad, yendo desde situaciones en las que se plantean procesos de reestructuración del aparato, hasta el intento de cambios profundos en el comportamiento institucional, enmarcados en reformas estatales.

Finalmente se propone un análisis del conjunto de repercusiones en las organizaciones públicas que implican procesos de esta magnitud. Se analizan cambios en los sistemas de gestión, en la estructura organizacional, en la dinámica de los procesos decisorios, en la forma de percibir el contexto y en el comportamiento organizacional.

La perspectiva de análisis de este trabajo pretende llegar a la esfera de las variables organizacionales, lo cual ayuda a entender los retos inmediatos para las organizaciones públicas, que entre la inercia de la tradición organizacional y la dinámica del cambio viven complejos procesos de ajuste y renovación.

1. ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS NACIONALES DE CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En el transcurso de los últimos quince años, aproximadamente, el mundo ha vivido grandes e importantes transformaciones. No se trata sólo de transiciones de regímenes políticos o de revoluciones tecnológicas. En todo el orbe se han acentuado o han surgido nuevos problemas que han modificado la forma de ver

el mundo. Viejos problemas, tales como la erradicación de la pobreza, han llevado al cuestionamiento de soluciones tradicionales que han probado no dar resultados positivos. Por otro lado, surgen nuevos problemas, o más bien han salido a la luz los que habían estado gestándose desde hacía varias décadas. Por ejemplo, el problema de la degradación ambiental, que ha afectado a países ricos y pobres por igual, y que promete no desaparecer en un futuro próximo.

En el ámbito internacional, dichos conflictos han cambiado la forma de ver el mundo en la medida en que ha aumentado la interdependencia de las naciones. Las políticas tanto económicas como políticas y sociales que tome una nación, pueden resultar de vital importancia para otros países.

Una de las consecuencias más importantes de este proceso de cambio ha sido el replanteamiento del carácter del Estado. En casi todos los países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, se plantean preguntas como: ¿Cuál debe ser el papel del Estado en la vida económica del país? ¿Qué relación debe tener con los otros agentes económicos que operan en la sociedad? ¿Qué características debe tener la relación Estado-sociedad civil? Las respuestas a estas preguntas suelen ser similares en todos los casos. Sea por el surgimiento de un consenso ampliamente extendido o por el simple alineamiento a un discurso dominante, es evidente que el modelo de referencia acerca de la función del Estado lo determina a limitarse a garantizar que existan las condiciones necesarias para el funcionamiento del mercado, corrigiendo las imperfecciones de éste. Así, han surgido procesos como la privatización de las empresas estatales, la reducción del sector público (tanto en tamaño como en funciones), la descentralización política y administrativa, la eficacia gubernamental, la "democracia local", nuevos modelos de gestión, el papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG), y la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Sin embargo, es importante notar que las modificaciones producidas en torno al papel del Estado en general y la administración pública en particular, han sido justificadas de distinta manera en diferentes países y regiones del mundo. Es decir, la explicación que se ha dado para llevar a cabo dichos cambios ha variado en cada país. En algunos casos se argumenta que el Estado está enfrentando una crisis de legitimidad frente a la sociedad, que el sector público tiene que tomar medidas para "mejorar su actuación" y así recobrar la confianza que la sociedad civil debe tenerle. En otras ocasiones, se dice que el Estado no ha sido capaz de dirigir correctamente el desarrollo económico del país y que, por lo tanto, debe retirarse de esa tarea; y en otras se argumenta que el Estado representa un obstáculo para la puesta en marcha de determinadas políticas económicas que están encaminadas hacia la recuperación y el fortalecimiento económicos del país.

Resulta evidente que los procesos de cambio en la administración pública no han sido ni serán un reto fácil en el futuro. Cada país o cada región tienen razones, ritmos y orientaciones diferentes para llevar a cabo dichos cambios. Y

es precisamente esta heterogeneidad de razones y problemas lo que hace más difícil el diseño en marcha y la evaluación de reformas administrativas. La experiencia de diversos países nos enseña lo que puede o no funcionar en una sociedad determinada, teniendo en cuenta sus características y especificidades. Conviene, pues, revisar las experiencias de algunos países en cuanto a la problemática enfrentada por sus sectores públicos, y las estrategias que han adoptado para resolverlas. Esto nos permitirá observar más claramente algunas de las tendencias que se están generando en este ámbito.

Estados Unidos

En los Estados Unidos, desde mediados de los años setenta se oye hablar de las crisis institucional y de legitimidad por las que está pasando el aparato administrativo norteamericano. Según Farazmand,¹ algunos de los factores que han ocasionado estas crisis han sido: el término de la Guerra de Vietnam; las crisis energéticas de principios de los años setenta; los déficit presupuestarios y de la balanza comercial, y los cambios en la percepción y actitud del público hacia el gobierno.

Todo esto parecería haber producido una pérdida de confianza en el sector público y una crisis en el sistema. Las censuras surgen en diversos sectores de la sociedad. Los políticos conservadores basan su crítica en la teoría económica neoclásica de la supremacía del mercado y de un Estado mínimo. La principal preocupación de los liberales es la falta de democracia representativa que trae consigo el carácter no electo de los miembros de la burocracia. Los medios de comunicación y la prensa, así como el público en general, señalan los problemas de ineficiencia, corrupción y burocratismo del gobierno. Algunos académicos también han contribuido al desarrollo de estos cuestionamientos acerca de la legitimidad, al señalar que el centro de poder que poseía la rama legislativa (electa) del gobierno ha pasado a manos de la "cuarta rama": la burocracia. Esto, se afirma, simplemente pone en peligro la democracia, la representatividad y el derecho que tienen los ciudadanos para "pedirle cuentas al gobierno" (la llamada *accountability*).

Uno de los puntos más interesantes que menciona Farazmand acerca de la crisis de la legitimidad del "Estado administrativo" norteamericano es la naturaleza del cometido del Estado en la sociedad capitalista moderna. Desde esta perspectiva de análisis, para mantener su relativa legitimidad, el Estado moderno tiene que llevar a cabo dos papeles simultáneos aunque en ocasiones contradictorios: uno, económico, que es el de garantizar las condiciones óptimas para la acumulación y regeneración del capital; y otro, sociopolítico, que es el de mantener el orden, la estabilidad y el control social. El autor argumenta que para ello se requiere que el Estado tenga cierta autonomía con respecto al capital

privado, y que tenga asimismo la habilidad para redistribuir el capital entre diversos sectores de la sociedad cuyo apoyo es esencial para mantener la estabilidad del sistema. Como esto es en gran parte imposible, pues el Estado moderno no es neutral —y además recibe una función creciente de demandas— se suscitan ciertas contradicciones que alimentan la crisis de legitimidad del Estado.

Los ataques del gobierno de Reagan hacia la burocracia federal y el “Estado administrativo” dieron como resultado una teoría y un estilo que Chester Newland llama “administración política”.² Algunas de las características que atribuye a esta corriente incluyen: un gobierno limitado, una división entre política y administración, un alto grado de politización de la burocracia y el servicio civil, la privatización de los servicios públicos, una administración del lado de la oferta, una excesiva centralización del proceso de toma de decisiones en la Casa Blanca, desregulaciones, proteccionismo corporativo, etcétera.

Aunque es demasiado pronto para concluir si dichas políticas han sido positivas o negativas, es importante mencionar algunos de los resultados para poder empezar a evaluar lo apropiado de las reformas. Se observa, por ejemplo, que un número importante de cuadros profesionales ha pasado del sector público al sector privado. La “mutilada” burocracia también ha sufrido problemas de eficiencia, y esto la sigue convirtiendo en sujeto de críticas públicas. Los grupos minoritarios, los jóvenes, los no veteranos y las mujeres, son los que han sido más afectados por los recortes de personal. Finalmente, se mantiene la impugnación a la corrupción en la burocracia.

Canadá

Otra experiencia a analizar es el caso de Canadá, en donde una de las críticas más importantes hacia el Estado se enfoca hacia su excesivo centralismo y, por lo tanto, su falta de atención hacia las diversas provincias y grupos que conforman el país. Recientemente se ha insistido en que el grupo centralista de la burocracia nacional no es funcional al proyecto gubernamental.³ Uno de los argumentos sugiere que dicha centralización no sólo es inapropiada para los tiempos actuales, sino que pone en peligro la credibilidad política del gobierno nacional. Se afirma que el público ve a Ottawa (la ciudad capital) demasiado distante e indiferente.

Según Paul Brown, la iniciativa más “visible” hacia el cambio administrativo ha sido la desconcentración de las oficinas nacionales de la ciudad capital.⁴ Sin embargo, el lugar de toma de decisiones sigue estando en Ottawa, lo cual no resulta muy favorable para la descentralización que tanto demandan las provincias y la ciudadanía en general.

Japón

Japón, por su parte, presenta otro ejemplo de un país en donde se han llevado a cabo importantes reformas administrativas. Sin embargo, en este caso la mayoría de las críticas que han conducido a tomar tales medidas no han sido contra el Estado o contra la burocracia como tales. Al contrario, Japón parece estar dominado por una corriente filosófica que favorece la burocracia. De acuerdo con esta filosofía, una serie de élites burocráticas son las que deben conducir a Japón hacia la modernización y el poderío mundial.⁵ La burocracia ha sido aceptada como autoritaria cuando las condiciones así lo han requerido.

Dentro de este marco surgieron otras preocupaciones que condujeron hacia la propuesta de la denominada reforma administrativa. Algunas de estas preocupaciones fueron: grandes y crecientes déficit públicos, vulnerabilidad frente a crisis de energéticos, una tasa de crecimiento económico un tanto decreciente, subsidios gubernamentales difíciles de financiar, grandes gastos en las empresas públicas y crecientes costos del servicio médico. Aunque la burocracia no ha sido atacada en Japón como en otros países, igualmente ha recibido algunas críticas. En Japón también ha habido un deterioro en la confianza que el público tiene en el gobierno, de acuerdo con el análisis de Dell y Sakurai.

Así pues, desde 1981 se ha puesto en práctica una reforma administrativa de grandes dimensiones. Este programa contiene cinco objetivos principales: 1) *decrementalism*, o el encogimiento de los gobiernos nacional y local; 2) desregulación, o la simplificación de procedimientos para licencias, permisos, etc.; 3) la devolución de funciones y autoridad del gobierno central a los gobiernos locales; 4) la privatización o la eliminación de empresas públicas, y 5) la reorganización de la burocracia central y de los departamentos gubernamentales.⁶

Al parecer, los resultados obtenidos mediante estas reformas son significativos. El número de empleados públicos ha disminuido, la cifra de oficinas o divisiones burocráticas no ha aumentado, el crecimiento de gastos y déficit ha sido detenido, y se ha producido una mayor coordinación central. En Japón se ha bloqueado el continuo crecimiento del sector público, de manera efectiva.⁷ Sandford F. Borins considera que otros países pueden aprender varias lecciones de la experiencia japonesa en cuanto a reformas administrativas. Una lección se refiere a la fuerte voluntad del gobierno japonés de evaluar sus políticas. En el sector público, dice Borins, vemos una nación que se organiza en departamentos que operan con personal de mucha experiencia y alta moral, que pone límites en la expansión de su burocracia, y que hace serios esfuerzos para evaluar los principales programas de los organismos centrales.⁸

Francia

En otros países industrializados también se han presentado problemas similares. En Francia, por ejemplo, la crisis por la que ha pasado el país desde finales de la década de los años setenta (que incluye desempleo, inflación y bajo crecimiento económico) también ha provocado cambios en los desempeños del Estado y de la administración pública. Sin embargo, según Michel Fromont, el deterioro de la economía francesa se debió menos a la intervención del Estado que al bajo grado de industrialización de Francia comparado con el de otros países desarrollados.⁹ Por lo tanto, en este caso no puede argumentarse que las transformaciones que se han dado en la administración pública se deban a un “desencanto” con el Estado y el sector público en general. Lo que es más, de 1981 a 1985, el gobierno de François Mitterrand aplicó medidas socialistas para la solución del problema, con una mayor intervención del Estado y numerosas nacionalizaciones. Pero de 1986 en adelante se adoptó un enfoque “liberal radical” que, según Fromont, ha sido fuertemente influido por la corriente dominante en el ámbito mundial, lo que ha repercutido en el cambio.¹⁰

Las medidas adoptadas para resolver esta crisis han sido diversas. Por ejemplo, al mismo tiempo que la administración ha expandido el alcance de las empresas públicas, se ha llevado a cabo un movimiento muy significativo hacia la descentralización en beneficio de las autoridades regionales y locales, y hacia la desconcentración en favor de los servicios públicos autónomos. Además, se desarrollan aún más las técnicas de coordinación, de consulta y de acción concertada. También ha habido una reestructuración diseñada para equipar a Francia con una mejor base industrial. El gobierno también procura dar mayor independencia operativa a las empresas públicas.¹¹

Grecia

En Grecia, la urgente necesidad de un cambio económico y social ha ejercido una mayor presión para que el Estado y la administración pública cambien. El Estado ha tenido que asumir nuevas tareas en diversas esferas: promoviendo incentivos para el crecimiento económico del país, en la modernización del aparato productivo, apoyando a compañías en dificultades e impulsando medidas de estabilización.¹²

China

Como se dijo en párrafos anteriores, estos cambios han afectado a países de todo tipo: industrializados, en vías de desarrollo, capitalistas, socialistas, etc. Así

pues, en China también se han generado tendencias al cambio. Desde el arribo al poder de Deng Xiaoping, los líderes de China se han preocupado más por el restablecimiento de la estabilidad y la productividad económicas.¹³ En el caso de China, sus mismos dirigentes han manifestado la necesidad de un cambio radical en el sector público, particularmente en la burocracia. Desde el principio Deng insistió en el enorme daño que había causado la Revolución Cultural en la estructura organizacional del gobierno, organización que formulaba, debatía, ponía en práctica y evaluaba las políticas públicas. Se afirmaba entonces que lo que se necesitaba era una reestructuración completa del aparato organizacional del país. Así pues, China también ha pasado por una importante etapa de cambio en su sector público, el cual ha sido inducido por la necesidad de hacer frente a urgentes retos económicos.

La República Popular de China ha implantado diversas reformas para adoptar su administración a estos nuevos retos. Una de las reformas más importantes se constituyó en el sistema de personal del sector público. Entre marzo y mayo de 1982 hubo una reestructuración masiva en el gobierno; el número de vicepremier se redujo considerablemente, la cantidad de organizaciones estatales del Consejo se redujo a la mitad, y se incrementó el promedio de educación de los líderes de más alto nivel. Sin embargo, Christopher M. Clarke considera que estas transformaciones en el alto mando de China y la reorganización de las estructuras que generan y aplican las políticas públicas pueden originar conflictos con los planes para la reestructuración en la economía del país. Son muchos los problemas que se manifiestan en un sistema en transición entre un modelo económico estalinista-maoista y otro, todavía no bien definido, de un ("socialismo con características chinas";¹⁴ por lo pronto, la apertura del aparato administrativo hacia la sociedad parece haberse postergado.

Pakistán

Revisando el conjunto de experiencias nacionales, se observa que los problemas que más aquejan a los sectores públicos de los países en desarrollo están relacionados, entre otras cosas, con el excesivo tamaño de la burocracia, su innecesaria complejidad, y la propensión a la ineficiencia y corrupción que trae consigo.

Por ejemplo, durante los 40 años de vida de Pakistán, según Ziauddin Khan, ha crecido el descontento hacia los servidores públicos en general y hacia los administradores públicos de más alto rango en particular. Gradualmente ha aumentado la corrupción, el favoritismo y el nepotismo en el sector público.¹⁵ Este desencanto con la administración pública ha conducido a la toma de medidas que reduzcan el papel del Estado en la vida económica del país. Según este autor, en Pakistán las reformas que se han propuesto han sido significativas; sin embargo, los resultados han dejado mucho que desear. Por ejemplo, en

cuanto a la reducción del burocratismo, parece que el proceso legislativo sigue siendo tan lento que es casi imposible lograr que una ley sea propuesta y luego aprobada. La descentralización efectiva no ha sido puesta en práctica casi en ningún caso; lo que se ha hecho es más bien la desconcentración de oficinas gubernamentales. La privatización de empresas públicas es más lenta de lo que originalmente se planteó. Khan argumenta que la privatización llevada a cabo en la recolección de impuestos, por ejemplo, se puso en práctica no con el fin de proveer mejores servicios al público, sino tratando de que el gobierno pueda escapar de la creciente "ineptitud" e ineficiencia que caracteriza a los recolectores de impuestos.¹⁶

El Caribe

En la zona del Caribe, Jamaica y Haití son dos ejemplos de países en donde la pésima situación de la administración pública ha sido considerada tal vez como el mayor obstáculo para la recuperación económica. En Jamaica, el impulso hacia la adopción del Programa de Reforma Administrativa proviene de dos fuentes. Una ha sido el gobierno en turno, que viendo el estado en que se encontraba el sector público, se dio cuenta de la necesidad de una reforma administrativa urgente. La otra fuente ha sido el Banco Mundial, cuyo argumento es que la deficiente situación del sector público es un obstáculo mayor para la efectiva puesta en marcha de sus programas de ajuste estructural, dirigidos a mejorar la situación económica del país.¹⁷

Al igual que muchos países de la región, durante los años setenta Jamaica adoptó políticas económicas que dieron como resultado una rápida e ilimitada expansión de la función del Estado en la economía. Tal expansión fue causada, entre otras cosas, por la nacionalización de varias empresas, la adquisición de otras, y la expansión en número y tamaño de las agencias gubernamentales para el manejo de la economía. En la siguiente década, el sector público ya no tenía la capacidad necesaria para funcionar eficientemente. La administración financiera también había empeorado y los departamentos de Estado no tenían suficiente personal capacitado, además de que el control del gasto público era ya muy débil. Éstos eran algunos de los problemas que hicieron necesaria la adopción de una reforma administrativa a fondo.

Los temas principales del Programa de Reforma Administrativa en este país se orientan a la administración de recursos humanos y a la administración financiera. En el primer rubro se intenta la descentralización de la autoridad hacia los diferentes ministros de gobierno. El Programa de Reforma Administrativa Financiera, por su parte, ha puesto el mayor acento en la centralización de la autoridad en el Ministerio de Finanzas. También se introdujeron ciertos mecanismos para establecer metas financieras, físicas o de cualquier otra índole,

a fin de identificarlas y preparar el presupuesto necesario para alcanzarlas.¹⁸

En Haití, la nueva Constitución, ratificada en marzo de 1987, contiene numerosos artículos relacionados directamente con la reforma del sector público. Los bajos niveles de desarrollo administrativo del gobierno haitiano han sido considerados como un obstáculo para el mejoramiento de la estructura y procedimientos organizacionales del sector público y la descentralización y el desarrollo regional.

Los esfuerzos del gobierno de Haití (desde 1974) para reformar su administración se han enfocado en cuatro esferas generales: 1) el mejoramiento de la estructura organizacional y los procedimientos del sector público, 2) el desarrollo y la estandarización del personal administrativo, 3) el adiestramiento y el desarrollo de capacidades del personal, y 4) la descentralización y el desarrollo regional del sector público.¹⁹

Sin embargo, muchas de estas recomendaciones existen sólo en el plano formal. Por ejemplo, en cuanto al mejoramiento de estructuras y procedimientos del sector público, los diferentes ministerios adolecen de confusión sobre sus misiones específicas, faltando claridad respecto a las responsabilidades sectoriales. Los esfuerzos para mejorar la eficiencia del sector público han tenido lugar, en su mayoría, por medio de proyectos financiados por algunas organizaciones internacionales.

En cuanto a la descentralización del sector público, Haití no ha sido capaz de llevar a cabo cambios muy amplios. A partir de 1986, el recién creado Comisariado para la Promoción Nacional y la Administración Pública sigue un programa de actividades en el corto plazo, muchas de las cuales son estudios para determinar qué es lo que se debe hacer en el largo plazo. Las actividades más urgentes se refieren a mejorar en la eficiencia de la administración pública, sobre todo en cuanto a la racionalización de estructuras, lineamientos, procedimientos y administración del personal en los ministerios.

Sudáfrica

En algunos países de África también han ocurrido cambios importantes. Por ejemplo, en el caso de la República Sudafricana, bajo la presidencia de P.W. Botha se llevaron a cabo diversas modificaciones en el gobierno central. En este país, la necesidad de poner en práctica las leyes del *apartheid* condujo a la expansión del aparato burocrático, además de que la coordinación de dicha maquinaria era muy débil a causa de la gran autonomía que se daba a los ministros de gobierno.²⁰

Los argumentos que se han esgrimido para justificar los cambios en la administración pública del gobierno sudafricano son varios. Uno es que, a consecuencia de la corrupción y a de los malos manejos que se encontraron en

los más encumbrados estratos del gobierno, era necesario hacer una operación de limpieza en la maquinaria del gobierno central. Un segundo argumento remite a la necesidad de mejorar el sistema de administración de la seguridad nacional, a fin de que pueda regir más eficientemente las cuatro bases de poder de Sudáfrica: la política, la economía, la socialpsicológica y la de seguridad.²¹ Este es un razonamiento meramente político, pero que tiene un gran peso e importancia en el redimensionamiento del aparato público sudafricano. El tercer argumento se refiere al compromiso que se tiene, por lo menos en principio, de mejorar la eficiencia y el funcionamiento de los departamentos gubernamentales y del sector público en general.

En Sudáfrica, las reformas administrativas están focalizadas en tres ámbitos principales. En el primero, la estructura y la operación del gabinete y de la oficina del primer ministro han sido revisadas y esta última ha sido reforzada (una gran parte de la maquinaria de planificación del gobierno se centralizó en este despacho). Una segunda esfera se basa en la "racionalización". Sus dos componentes básicos son la reorganización de las funciones gubernamentales en un número menor de departamentos y la revisión del personal de la administración pública. El tercer ámbito se refiere a un cambio continuo en la relación entre el Estado y el sector privado. El gobierno ha estado hablando de permitir una mayor intervención del sector privado en la toma de decisiones, de la privatización de algunas funciones tradicionalmente ejercidas por el Estado, y de la desregulación de numerosas licencias y de otros controles sobre la actividad empresarial.²²

Túnez

Una de las preocupaciones recientes en Túnez, ha sido la de adaptar el sistema administrativo a los cambios económicos que imperan en el medio. Su sistema administrativo todavía tiene las marcas del sistema francés, donde la ejecución de las decisiones gubernamentales está diseminada por todo el gobierno.²³ Los principales problemas son, entre otros, un alto grado de complejidad y centralización, mientras que en las regiones proliferan gran cantidad de estructuras, cada una con un campo de acción muy limitado.

Burundi

Burundi es otro ejemplo, entre muchos países africanos, en donde desde 1976, se intenta inducir cambios en las instituciones administrativas para que estén en mejor posición para llevar a cabo los diferentes objetivos de desarrollo económico. Esto se ha reflejado en reajustes en los departamentos del gobierno

central y en la distribución de funciones entre departamentos. El principal objetivo ha sido el de impulsar el desarrollo de las comunidades rurales y explotar sus potenciales económicos.²⁴

América Latina

Finalmente, los países de América Latina en su conjunto también han transitado por desequilibrios que han conducido al replanteamiento del papel del Estado en la vida económica y social de las naciones. En el caso de esta región como expone Sergio Boisier:

la crisis nacional que afecta a muchos países de América Latina es una crisis esencialmente política que en parte se expresa en la generalizada demanda de un nuevo contrato social entre el Estado y la sociedad civil. Tal contrato social supone un nuevo Estado, más democrático, pero también un Estado de menor tamaño económico, burocrático y político, puesto que un conjunto de atribuciones, poderes y funciones desarrollados por el Estado serán devueltos a su legítimo detentor: la sociedad civil...²⁵

Esto implica un Estado que, por un lado, debe realizar nuevas e importantes funciones y, por el otro, abdicar a funciones tradicionalmente ejercidas.

Así pues, se exige al Estado que cambie su tradicional papel de dirigente principal del desarrollo económico por uno de regulador de este proceso. Se le pide que abra mayores espacios para la participación de otros agentes sociales, que podrían ser los gobiernos locales, la iniciativa privada, las organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía en general. Todo esto requiere de modificaciones mayores en la forma en que el sector público ha operado hasta ahora. Sin embargo, los esfuerzos de cambio en la administración pública no siempre se plantean con ese grado de profundidad.

Por ejemplo, en Chile se han tomado medidas para reformar el sector público en varias esferas. Una de las primeras medidas fue la racionalización de la administración pública, mediante la cual se eliminaron empleos y se creó una Escala Única de Remuneraciones, en la que se clasificó a todo el personal del gobierno federal. Además, se ha impulsado la descentralización de los servicios públicos, principalmente en el rubro de la educación; un ejemplo de ello es que entre 1980 y 1987 fueron traspasadas a las municipalidades todas las escuelas públicas para ser administradas por corporaciones educacionales, públicas o privadas, responsables ante el municipio.²⁶

Sin embargo, la descentralización administrativa, tanto en el campo de la educación como en otros, ha alcanzado resultados relativamente pobres. Al parecer, la escasa libertad presupuestaria de los municipios y el mantenimiento de un esquema autoritario en la designación de los alcaldes contribuyeron a que,

mientras en algunos ámbitos el municipio actuaba simplemente como una ventanilla para la distribución de recursos públicos, en los que sí podía contarse con mayor autonomía se multiplicara la arbitrariedad y el clientelismo político.²⁷

En el caso de Perú, desde 1985 se ha venido desarrollando una serie de acciones orientadas a dinamizar el funcionamiento de la administración pública. Según Guillermina Flores Vences, la administración pública peruana se caracteriza por su "desarrollo administrativo insuficiente" (pues en lo que se refiere a su tamaño alcanza un promedio de 41 trabajadores por cada 1 000 habitantes), al igual que una "expansión débil" (pues representa aproximadamente 12% de la población económicamente activa).²⁸ El objetivo general del redimensionamiento de la administración pública en Perú es, pues, "iniciar la transformación y modernización del Estado a fin de que cumpla con su función de rector y promotor del desarrollo nacional; democratizándolo, desburocratizándolo, des-concentrándolo, descentralizándolo y moralizándolo".

Para este fin se han puesto en marcha varios programas como el Programa de Desarrollo Microrregional que está orientado, entre otras cosas, a promover la organización de la población en acciones de desarrollo y propiciar una mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos. El Programa de Simplificación Administrativa tiene como objetivos la desconcentración de los procesos decisivos, la participación de los ciudadanos en el control y la prestación de servicios públicos, etc. Asimismo, el Programa Actividad Empresarial del Estado incluye objetivos tales como el fortalecimiento del pluralismo económico, impulso a la reconversión del aparato productivo, y garantía y promoción de la prestación de servicios orientados a mejorar la calidad de vida de la población. En el proceso de la puesta en práctica de dichos programas se han encontrado varios obstáculos, entre los que destacan los siguientes: en cuanto a la simplificación administrativa, persiste una tendencia a concentrar la toma de decisiones en los estratos más altos de las entidades; en lo relacionado a los programas microrregionales, "las acciones se han concentrado en el ámbito rural, con una visión asistencialista tendiente a atender poblaciones deprimidas...", al tiempo que ha habido una débil integración intersectorial y una superposición de funciones y competencias.²⁹

En Colombia, aun cuando en términos comparativos el tamaño del Estado no parece ser excesivo,³⁰ también se han tomado iniciativas para mejorar su funcionamiento y su eficiencia. Por ejemplo, se ha creado la Comisión para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano, encargada de implantar los sistemas de formulación, ejecución y seguimiento y evaluación de las políticas públicas; profesionalización de la gerencia pública; democratización de la gestión pública mediante la consulta y participación ciudadana; e instrumentos de coordinación entre las diferentes entidades públicas y de fortalecimiento de la capacidad del sector público para llevar a cabo programas sociales.

En el transcurso de los últimos 10 años también se han impulsado los procesos de descentralización en Colombia, tanto en el ámbito político como en el fiscal y administrativo. En particular, a partir de 1987 los municipios han asumido en forma progresiva nuevas tareas.³¹ Algunas de las esferas que pasaron a manos de los municipios incluyen los servicios de agua potable y de saneamiento básico; la construcción, dotación y mantenimiento de planteles escolares e instalaciones deportivas, y los servicios de extensión rural en asistencia técnica directa.

En Puerto Rico la inestabilidad económica por la que atraviesa el país desde la década de los setenta ha llevado al gobierno a reconsiderar su actual modelo de desarrollo, lo que ha impulsado cambios importantes en su sector público. Al parecer, la economía informal del país ha aumentado considerablemente y la estatal ha incrementado su tamaño, ineficiencia e ineffectividad.³² Según un estudio realizado por el Consejo Económico del Gobernador de Puerto Rico, bajo el nuevo enfoque de desarrollo, “la economía se basará en la competencia y la producción... y el Estado se concibe como un agente eficaz y catalítico que aúna esfuerzos con la empresa privada, y donde la igualdad se concibe como equidad de oportunidades de empleo y de ingreso”.³³

Dentro de este marco se concibe la necesidad de “redimensionar y modernizar la administración pública”, pues su gigantismo, centralización y deficiencia en los servicios se consideran un obstáculo para el crecimiento. Algunas de las medidas que se han recomendado incluyen: la puesta en práctica de sistemas modernos de organización que sean ágiles, eficientes y creativos; la implantación del concepto de privatización; la realización de una reforma educativa profunda, etcétera.

Un proceso similar ocurre en Brasil, la crisis que ha sufrido el Estado durante la última década ha tenido importantes consecuencias para su administración pública. Según Flavio Freitas Faria, “la frustración de las expectativas en el área económica y la recuperación de las libertades democráticas en el área política, regresaron al Estado, blanco de todas las críticas por su ineficiencia e incapacidad para atender plenamente las demandas de la sociedad”.³⁴ Así pues, durante la década de los ochenta se trató de redimensionar la administración pública mediante dos estrategias principales: por la transferencia de determinadas actividades en manos del Estado, mediante la privatización de empresas públicas y por medio de una adecuación de la estructura administrativa estatal, con miras a prestar los servicios públicos tradicionales.³⁵ Esta segunda estrategia cobró mayor auge a partir de 1985 con el gobierno de José Sarney.

En 1986 se creó la SEDAP —Secretaría de Administración Pública de la Presidencia de la República—, cuyos objetivos principales eran: la racionalización de las estructuras administrativas, la formulación de una política de recursos humanos y la reducción del gasto público.³⁶ Dentro del proceso de cambios administrativos se promueve la descentralización de las actividades por medio de la creación de entidades de gestión indirecta, sociedades de economía

mixta, fundaciones y empresas públicas, con el propósito de lograr mayor eficiencia en la acción gubernamental.

De acuerdo con Celio Franca, Brasil ha tratado de poner en práctica una reforma administrativa a partir de ciertas "opciones estratégicas" fundamentales, entre las que se encuentran: la caracterización del problema como de naturaleza esencialmente social y cultural, cuya superación sería tarea para más de un gobierno o generación; el tratamiento político y sustantivo de la agenda de la desburocratización para maximizar apoyos políticos; la participación de la sociedad en las iniciativas de la desburocratización, y una efectiva descentralización de las iniciativas para la desburocratización.³⁷

Centroamérica

Algunos países de Centroamérica también han llevado a cabo importantes cambios en sus sectores públicos. En el caso de Costa Rica, la crisis en el Estado se ha transformado de una crisis financiera (en gran parte a causa de la deuda externa), en una crisis económica y de ahí, en una política. Al parecer, como consecuencia de ello se entró en una "etapa de cuestionamiento y de interpretación sobre el tamaño y el rol del Estado respecto a su capacidad de gestión en la economía y a su reducida capacidad para mitigar los desbalances sociales en la superación de la crisis de esta década".³⁸ Esto ha conducido, entre otras cosas, a intensas iniciativas de privatización y a la conformación del "Estado privado paralelo", asumiendo "casi *a priori*, que esos conceptos y propuestas inducirían mayor eficiencia en la administración institucional y mejoramiento en el suministro de bienes y servicios a la población".³⁹

Asimismo, en Guatemala, según Cardona, el resurgimiento de movimientos sociales agrarios y urbanos bajo nuevas formas, ha planteado una nueva agenda de demandas al Estado en diversas esferas. Como acota el autor, hay una reivindicación por la democracia y una exigencia, explícita o implícita, por la racionalidad del Estado y por su eficiencia frente a las demandas sociales.⁴⁰ Así pues, en el Memorándum Presidencial II de 1987, se destaca la tarea de "reorganizar la administración del Estado, haciendo que se compartan integralmente las tareas relacionadas con la formación de los consejos de desarrollo urbano y rural, las reformas administrativas que proveen la regionalización y la descentralización, evaluación de proyectos, gestión financiera y opinión pública".⁴¹ Los instrumentos operativos de gestión estatal más relevantes en este periodo, según el mismo autor, incluyen una nueva forma de organización desconcentrada en la planificación regional, la formulación de un programa de simplificación administrativa, la transferencia de recursos financieros a las municipalidades y la elaboración de un proyecto para descentralizar el presupuesto público.

México

En México también se han generado iniciativas para una reforma en la administración pública. La necesidad de esta reforma se planteó a partir de diversos factores, entre los que podemos mencionar una sociedad más polarizada y un gobierno que en su papel de factor de equilibrio, ha perdido credibilidad social.¹² Además de esto, están los problemas de ineficiencia, rezagos y corrupción que han caracterizado el funcionamiento de buena parte de la administración pública. El planteamiento oficial de las iniciativas de cambio en el aparato estatal se podrían resumir en palabras de Ernesto Zedillo Ponce de León:

Estados débiles por su insuficiente y tardía capacidad de respuesta a las necesidades básicas de la población y abrumados con administraciones públicas de gran tamaño e ineficientes no integran su sociedad y sus economías, antes bien las desarticulan, inhiben su creatividad y ocupan improductivamente los espacios de su quehacer. Inevitablemente, elevan la vulnerabilidad de su soberanía nacional.¹³

Dentro de este marco, se ha hecho necesaria la “modernización” de la administración pública para que “vuelva a ser el eje promotor y conductor del cambio social”.¹⁴

La renovación de la administración pública en México ha incluido la mayoría de los temas que se han tratado en este ensayo: 1) el redimensionamiento del aparato público, redefiniendo sus funciones y su organización para volverlo más eficiente y eficaz; 2) una mayor “autonomía de gestión” para el sector público paraestatal; 3) la descentralización y desconcentración, sobre todo de “los aspectos que mayor incidencia tienen en el desarrollo local”; 4) la desregulación; 5) la simplificación administrativa, y 6) la contraloría social, “en la que el ciudadano contribuya a supervisar el cumplimiento de las políticas gubernamentales y la aplicación de los recursos”.¹⁵ Por ejemplo, observamos que en la reestructuración del sector paraestatal se han seguido dos políticas fundamentales: la desincorporación de entidades que ya hubieran cumplido con sus objetivos o que no desarrollarán actividades estratégicas o prioritarias, y el fortalecimiento operativo y financiero de aquellas que sí se abocarán a este tipo de tareas.¹⁶ De esta manera, de 1 155 paraestatales que existían en el país en 1982, su número se redujo a 558 hacia finales de 1989, de las cuales 171 ya se encontraban en proceso de desincorporación, y para 1991 la cifra llegó a 406, encontrándose 137 en proceso de desincorporación.

Resultados y conclusiones

Pese a la importancia y amplitud de las iniciativas latinoamericanas que mencionamos, habría que reconocer la poca efectividad que hasta ahora han mostrado para inducir cambios profundos. Celio Franca, por ejemplo, sostiene que "la teoría y las prácticas de aquello que en general se llama reforma administrativa han demostrado ser irrelevantes para la alteración de los patrones de funcionamiento de la mayoría de los sistemas de gobierno de América Latina..."⁴⁷ Al igual que Franca, algunos otros autores, en la misma línea de reflexión sostienen que existen varias razones que explican esto. Los procesos de reforma han abordado el problema esencialmente con un enfoque técnico y administrativo, donde sobresalen los aspectos relativos a la racionalización administrativa, eficiencia en la gestión, mayor administración instrumental, etc. Por lo tanto, el sistema político y la sociedad en general se encuentran relegados a un papel secundario, de meros espectadores y beneficiarios.⁴⁸

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sostiene que en los programas de renovación administrativa deben preverse las siguientes reformas: 1) reformas estructurales a los sistemas sustantivos, es decir, las que se refieren a la organización del gobierno tanto en el ámbito central como en el paraestatal; 2) reformas a los sistemas adjetivos (*v.gr.*, programación, presupuesto, información y contabilidad, entre otros); 3) reformas en el régimen y en los sistemas de administración de personal público, y 4) reformas en la administración territorial en sus diversos estratos de gobierno mediante un proceso de descentralización y desconcentración politicoadministrativo.⁴⁹

Podemos concluir, entonces, que la administración pública en prácticamente todo el mundo está enfrentando nuevos retos que no se pueden resolver con los métodos tradicionales. Se requieren novedosas estrategias que tengan en cuenta nuevos factores, tales como: la demanda de participación de los ciudadanos, los límites ambientales y la interdependencia entre las naciones, por mencionar sólo algunos. Como se ha visto, la respuesta a estos desafíos es similar en las diversas regiones del mundo, aunque con diversos grados de eficacia. Los elementos que parecen dominar la agenda de los sectores públicos en la mayoría de los casos incluyen: la desburocratización del gobierno; el mejoramiento en su eficiencia; la privatización de empresas públicas; la descentralización en la toma de decisiones y la desconcentración politico-administrativa; la autonomía de gestión; la optimización de los recursos humanos de la administración; la puesta en práctica de sistemas de evaluación de los programas gubernamentales, y la mayor apertura hacia la participación de otros agentes sociales, ya sean el sector privado, las organizaciones no gubernamentales o simplemente los ciudadanos.

2. ESTRATEGIAS Y PROCESOS DE CAMBIO EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Si tomamos como punto de partida las experiencias de los países analizadas en la sección anterior, se desprende la certeza de una tendencia generalizada a impulsar procesos de transformación que se aplican tanto en la función estatal, como en la administración pública y, por consecuencia, en los modelos de organizaciones públicas.

La confluencia simultánea de procesos de democratización, modernización económica y reorientación estatal, influyen para hacer más complejo el mecanismo de transformación en dichas organizaciones.

Los procesos de cambio y reforma en la administración pública adoptan orientaciones, modalidades y ritmos diferentes en su ejecución. Existen circunstancias en las cuales el proceso se define como la necesidad de modificar la estructura orgánica y las funciones de organismos y dependencias, lo cual deriva en una nueva estructura interna del aparato. En otras, el proceso es parte de una rearticulación del aparato administrativo estatal con los usuarios del servicio. Se observa, en otros casos, que se hace hincapié en el cambio de actitud del funcionario público. Por último, se encuentran casos en los que la reforma del aparato se inscribe en un proceso de transformación más extensivo del Estado, que busca una reestructuración en las relaciones Estado-sociedad.

En cada caso encontramos definiciones previas que limitan o amplían los alcances de la iniciativa, es decir que se observan diferentes *situaciones de cambio* que parten de objetivos divergentes, derivan en estrategias distintas e imponen diversas modalidades de cambios en las organizaciones públicas. Cabe puntualizar que en este sentido la renovación en las organizaciones públicas se refiere al conjunto de acciones orientadas a la refuncionalización del aparato estatal ante un nuevo escenario y contexto para la administración pública.

Una *situación de cambio* podría entonces entenderse como el marco de premisas y supuestos en cuyo interior se pretende inducir el proceso. Este marco está dado por la definición de dos características: por una parte, la *orientación*, es decir los ámbitos de acción y límites planteados, si se pretende un cambio sólo en el interior del aparato, o bien, que incluya también la relación del aparato con los grupos de la sociedad; el segundo aspecto es la *profundidad* con la que se pretende inducir dicho cambio, es decir si se focalizan los esfuerzos solamente sobre la estructura orgánica o se quiere abarcar la inducción de un cambio en el ámbito de los individuos que componen el aparato.

Estas particularidades van a marcar diferencias sustanciales en los alcances y complejidad del proceso. La *orientación*, por su parte, cuando se limita al ámbito interno del aparato, deriva en ajustes en la estructura, en las funciones y en la normatividad. Es, por tanto, un reto al diseño organizacional, mientras que cuando se plantea abarcando el ámbito de la relación con los usuarios, pasa a ser un problema de relación con el contexto, que conduce a acciones de informa-

CUADRO 1. *Situaciones de cambio en organizaciones complejas*

		Orientación del cambio	
		Intraorganizacional	Relación organización-contexto
Profundidad del cambio	Focalización sobre estructuras organizacionales	Reestructuración del aparato	Reforma administrativa
	Focalización sobre estructuras y comportamientos organizacionales	Renovación institucional	Reforma estatal

ción al usuario, simplificación del servicio, rapidez, etc. Por consiguiente representa un reto al diseño de organizaciones con capacidad de comunicación social.

En lo referente a la *profundidad* como el segundo aspecto central del análisis, cuando se define el proceso centrado en la estructura del aparato es necesario experimentar nuevas formas de relación entre unidades, ajustes en los niveles de autoridad, competencias, etc.; cuando se centra el esfuerzo en el comportamiento individual es necesario inducir modificaciones en los patrones de conducta, valores, identidad institucional, y otros.

De la combinación de los rasgos que mencionamos, como supuestos de partida presentes en todo proceso de cambio en organizaciones públicas, se desprenden cuatro situaciones tipo que se representan en la matriz del cuadro 1.

Reestructuración del aparato ✓

Una primera *situación de cambio* es la que se caracteriza por una orientación hacia el interior del aparato con el propósito de modificar las estructuras organizacionales. Este tipo de situación se asocia a procesos en los que si bien se acepta la necesidad de un cambio, generado por una nueva dinámica económica, no se acepta la necesidad de una transformación en las relaciones Estado-sociedad, o se impugnan los costos políticos que pudiera tener un proceso más amplio. Generalmente la preocupación medular en este tipo de situaciones es el logro de una mayor eficiencia del aparato administrativo del Estado, con resultados en el corto plazo.⁵⁰

Las acciones derivadas en este marco de premisas y supuestos son: el redimensionamiento (reducción) del aparato, cambios en las funciones, procedimientos y en la normatividad, nuevos diseños estructurales, etc. Estos procesos en particular, implican nuevos prerrequisitos estructurales para el funcionamiento y movilidad en las organizaciones públicas, aun cuando no necesariamente modifican la estructura de poder ni la dinámica de los procesos decisorios.

Habría que añadir que muchas experiencias nacionales se ubican en esta perspectiva sin pretender ahondar en el proceso. La complejidad del cambio no es tan alta porque se trata de una estrategia conducida por la propia cúpula del aparato y la pirámide suele adaptarse a la nueva configuración. Los alcances del verdadero cambio organizacional obviamente son limitados, en ocasiones casi imperceptibles, aun cuando la reestructuración sea muy grande.

Reforma administrativa

Una segunda situación se podría englobar en la concepción tradicional de una reforma administrativa. Ésta se caracteriza por una orientación amplia que pretende inducir cambios tanto en el interior del aparato como en su relación con el público; cambios enmarcados en una focalización a las estructuras organizacionales. En este tipo de proceso se acepta la necesidad de una readecuación del aparato no sólo a las nuevas condiciones económicas sino también a las nuevas necesidades de la sociedad, mayor cobertura de acción y agilidad de las demandas y servicios. La preocupación fundamental en esta orientación es la eficacia del aparato,⁵¹ buscando una rearticulación con los usuarios. El carácter complejo de la transición desde esta perspectiva es mayor puesto que implica la redefinición de relaciones entre la estructura del aparato y el público, las organizaciones dejan de funcionar íntegramente para sí mismas y parte de su actividad se orienta al contexto, por lo que la comunicación social adquiere relevancia; sin embargo, la conducción del cambio continúa siendo desde la cúpula organizacional y no garantiza un proceso profundo de transformación, en ocasiones se asume una "nueva imagen" para con el público y no necesariamente un nuevo tipo de relación.

Esta perspectiva ha dominado el escenario internacional, y desde la década de los setenta las reformas administrativas se plantearon como la panacea para refuncionalizar el aparato. Los límites son evidentes, las formas han cambiado pero los vicios prevalecen; se ha supuesto que las organizaciones públicas son maquinarias que con una nueva tecnología administrativa pueden modificarse. En esta visión el individuo nunca ha estado presente.

Los procesos de simplificación administrativa, desregulación, modernización de organismos y dependencias, además de cambios en funciones y normatividad, se inscriben en este tipo de situaciones.

Renovación institucional

La orientación del cambio basada en la renovación institucional asume la necesidad de orientar el cambio hacia el interior del aparato, pero desde una perspectiva de transformación más profunda que intenta modificar los comportamientos, valores y actitudes de los integrantes de las organizaciones públicas. Esta perspectiva se asocia a procesos en los que se acepta que la transformación se dará en la medida en que se pueda llegar a modificaciones individuales, la estructura de poder, la forma y orientación en las decisiones, el compromiso en las acciones y la identificación con la función pública. En este tipo de procesos se asume la necesidad de renovar los engranajes profundos del aparato estatal.

Según esta orientación, la complejidad del proceso es mucho mayor porque el reto consiste en inducir un cambio organizacional profundo; además es un proceso que si bien se induce en general de arriba hacia abajo, posteriormente adquiere una dinámica propia de reacomodos y desencadena procesos de negociación y acuerdos internos que con mucha frecuencia generan conflictos organizacionales. En este tipo de acciones se requiere que la organización esté dispuesta a asumir los costos de energía organizacional que el proceso genera en el corto plazo, esperando en el largo plazo haber generado una dinámica de acción organizacional orientada al servicio público como valor institucional.

Las actividades derivadas de esta perspectiva son: la profesionalización del servicio público, los procesos de identidad institucional, la generación de un nuevo esquema de compensaciones y contribuciones institucionales, mecanismos de ascenso jerárquico asociado a logros profesionales, etcétera.

Reforma estatal

En esta orientación se plantea un cambio más radical. Se pretende un proceso centralizado no sólo en la estructura sino también en un profundo cambio de conductas individuales, que abarcan no únicamente el universo organizacional sino la propia naturaleza de las relaciones Estado-sociedad. La necesidad de una reforma estatal⁵² surge de una crisis de legitimidad del aparato; al aceptar esta situación como premisa inicial, el proceso de cambio forma parte de una redefinición del papel estatal. Bajo este panorama las organizaciones públicas pasan a ser los mecanismos de ajuste e interlocución entre el Estado y la sociedad civil.

Aquí es donde la complejidad del cambio es mayor, ya que implica organizaciones con capacidad de interacción, negociación y mantenimiento de una calidad y armonía en la relación con agentes de la sociedad. Igualmente se requiere una capacidad simultánea de cambio en el interior de la organización renovando estructuras y comportamientos, y en el exterior frente a un contexto de crisis y fuerzas adversas.

13 mayo 1982
 de la noche
 R. T. E.

CUADRO 2. *Situaciones de cambio en organizaciones públicas.
Casos nacionales*

		<i>Orientación del cambio</i>			
		Intraorganizacional		Relación organización-contexto	
<i>Profundidad del cambio</i>	Focalización sobre estructuras organizacionales	China Burundi Haití	Túnez Pakistán Puerto Rico	México Chile Sudáfrica Jamaica Perú	Canadá Guatemala Grecia Japón
	Focalización sobre estructuras y comportamientos organizacionales	Colombia Brasil		Francia Estados Unidos	

El replanteamiento global de los fines y medios de las organizaciones públicas constituye un conjunto amplio de acciones por desarrollar en este tipo de situaciones. Aun cuando en el discurso muchos países han emprendido estos procesos, son pocos los que en los hechos han impulsado verdaderas reformas estatales. Y es que los costos que se deben asumir son altos desde el punto de vista del gobierno en turno: el reconocimiento autocrítico de un deterioro o agotamiento del aparato institucional del Estado; la apertura a la participación permanente de grupos sociales y agentes no gubernamentales en las acciones de las organizaciones públicas, y la aceptación del riesgo de perder, en cierto momento, el control del proceso de cambio.

Es en la dinámica de una reforma estatal en la que se acepta la necesidad de un ajuste del aparato a los cambios económicos, al mismo tiempo que una mayor apertura democrática (participación directa en las decisiones públicas); estos procesos, al no ir siempre en el mismo sentido, reducen los espacios de acción de las organizaciones públicas llevándolas a diseñar modelos organizacionales de gestión con grupos externos.

Las políticas de descentralización, ejecutadas a profundidad, son representativas de una reforma estatal. Las organizaciones públicas ceden espacios de decisión a otras instituciones, modifican estructuras de poder internas y asumen su papel como instituciones de servicio y no de dominación.

Si se estudia el discurso de cambio en los casos nacionales analizados a la luz del marco de referencia descrito, se observa una pretensión por inducir cambios profundos a partir de una reforma estatal; sin embargo, al analizar las acciones

emprendidas, en la mayor parte de las experiencias éstas se ubican en proceso de reestructuración del aparato o, a lo más, de reforma administrativa.

A partir de la información que se tiene sobre las acciones específicas que se llevan a cabo en las experiencias de reforma analizadas, se puede intentar una aproximación para reconocer las peculiaridades de dichos procesos. Cabe señalar que para utilizar la matriz con un mayor valor explicativo habría que tener un diagnóstico del proceso por país. Actualmente se trabaja con información general de acciones y políticas emprendidas para cada caso, por lo que sólo habría que tomar la matriz que a continuación se presenta como una primera aproximación para tipificar los casos nacionales.

Los casos analizados en general contienen políticas de diversos tipos que desembocarían en varias situaciones de cambio a la vez; sin embargo, se parte del análisis del peso específico que parecen tener las diversas políticas en el conjunto de las acciones emprendidas.

Se podría comentar, al menos como hipótesis, que posiblemente el desinterés por impulsar procesos de renovación institucional ha marcado el fracaso de esfuerzos de reforma administrativa que no han derivado hacia verdaderos procesos de reforma estatal.

Es cierto que una gran parte de los gobiernos en turno asumen una propensión al "escapismo" o evitación del problema de fondo, prefiriendo reducir el aparato, como si disminuyéndolo hicieran menos evidente su anquilosamiento, sin embargo muy probablemente lo que se conserva seguirá evidenciando los viejos problemas.

Si bien el Estado tiende estructuralmente a disminuir su presencia en el mundo contemporáneo, con un perfil de "Estado modesto",⁵³ es evidente que una vez ajustada la amplitud de su intervención (modelo de intervención estatal ajustada)⁵⁴ adquiera una presencia importante que requiera de organizaciones públicas diferentes con una nueva concepción de su quehacer y con una nueva dinámica de acción.

Se podría sostener que la "tibieza" de las reformas en algunos países es resultado de la inseguridad del gobierno en turno en emprender un proceso de cambio profundo que no sólo se viera impedido de controlar, sino que pudiera desbordarlo si evoluciona como detonador de una crisis política. Sin embargo, también se debe aceptar que en algunos casos la superficialidad de las reformas se debe a la incapacidad para inducir cambios profundos en las organizaciones públicas, las cuales se caracterizan por una inercia heredada de una fase del Estado omnipresente y unilateral que las llevó a aislarse de la sociedad y a perpetuar juegos de poder internos ajenos a su función primordial. Esta incapacidad debe ser objeto de reflexión por parte de estudiosos y directivos de este tipo de organizaciones.

Con el afán de sugerir líneas de reflexión se procederá a realizar un análisis de los efectos inmediatos sobre las estructuras, sistemas de gestión, formas de percepción del contexto y comportamiento de las organizaciones públicas.

3. REPERCUSIONES DE LA REFORMA ESTATAL EN LOS MODELOS ORGANIZACIONALES

Los procesos de reforma estatal obligan a que en un lapso relativamente corto se realice la transición de un modelo tradicional de organización pública, con una racionalidad legal, altamente formalizada, vertical y estructuralmente rígida, a un modelo abierto, estructuralmente flexible y más horizontal, en la búsqueda de estructuras permeables a los intereses e inquietudes de la sociedad.

Esta transición, al estar en proceso, hace que en la mayor parte de los países, sobre todo en el caso latinoamericano en el momento actual, tengan organizaciones públicas con una fuerte inercia del modelo tradicional pero con rasgos, iniciativas y proyectos de modelos alternativos. Es decir, las organizaciones públicas latinoamericanas viven hoy entre la tradición y el cambio, aunque es de esperar que ante la fuerte dinámica de los cambios contextuales y las reformas estatales en proceso, las tendencias para conformar nuevos esquemas organizacionales públicos se consoliden en los próximos años. (100)

Las características del nuevo modelo organizacional, en contraste con el tradicional, podrían analizarse a partir de los cambios en: 1) la estructura organizacional, 2) los sistemas de gestión, 3) la percepción del contexto, y 4) el comportamiento organizacional.

Cambios en la estructura organizacional

El modelo tradicional de las organizaciones públicas parte de una visión del Estado como ente unilateral y omnipresente. Esto indujo a la formación de estructuras organizacionales en forma piramidal con un diseño vertical, infinidad de estratos jerárquicos, alto grado de formalización y rigidez en la asignación de roles y funciones.

Las condiciones del nuevo escenario impulsan a un cambio; el supuesto de un Estado no centralizado, más participativo y sensible a la sociedad, obliga a crear estructuras más horizontales, flexibles y con papeles cambiantes que permitan movilidad ante nuevas demandas y procesos de transformación de las sociedades con las que interactúan.

En la medida en que se acepta una estructura estatal abierta a sistemas de cogestión de los problemas públicos con la sociedad, surge la necesidad de evolucionar hacia configuraciones estructurales horizontales y abiertas, que posibiliten la negociación y la concertación con los grupos y agentes no gubernamentales. La idea de establecer estructuras por proyectos matriciales y temporales en las organizaciones públicas comienza a aplicarse en algunos países.

Otro tipo de consecuencias en el cambio de estructuras organizacionales se

refleja en la dinámica de los procesos decisorios. En el modelo tradicional se supone la norma jurídica como el eje alrededor de cual se toman las decisiones; los procesos decisorios por lo tanto son cerrados y altamente centralizados. Los mandos medios y operativos generan una tendencia al apego a la norma entorpeciendo la agilidad de respuesta ante demandas crecientes. Este tipo de dinámicas —resultado de una tradición de concentración del poder— convierte la dinámica organizacional en una permanente búsqueda de espacios de poder, bloqueo de iniciativas, estrategias de retardo y acaparamiento de información. Es decir que, si bien las decisiones buscan explícitamente el apego a la racionalidad legal, implícitamente están permeadas por los juegos de poder, con lo que la norma se convierte en un recurso estratégico para ampliar espacios de poder e influencia.

Ante un proceso que obliga a replegarse al Estado y a una apertura hacia nuevas formas de comunicación con la sociedad, la descentralización y apertura de los procesos decisorios aparece como un prerrequisito organizacional indispensable. Estos procesos se distinguirían por una dinámica de aproximaciones sucesivas en las que cada paso requiere acuerdos entre organismos (gubernamentales y no gubernamentales). Los centros de decisión tenderán a diversificarse y a integrar la racionalidad legal, la técnica y las expectativas de los grupos sociales. Esto produce estructuras de decisión más complejas pero basadas abiertamente en la negociación y el acuerdo, lo cual clarifica el sentido de las decisiones, su intencionalidad, y las ventajas y costos para cada organismo partícipe. El “juego subterráneo” en los procesos decisorios tendería a inhibirse ante estas dinámicas.

En las empresas públicas, en particular, los comités de usuarios o instancias similares surgen como participantes directos en los procesos de decisión.

Cambios en los sistemas de gestión

Ante una nueva concepción del papel estatal, los sistemas de gestión en las organizaciones públicas también se verán profundamente alterados.

Los sistemas de planeación, caracterizados por una concepción tradicional del rol estatal, suponen sistemas de planeación rígidos como procesos verticales, en los que la lógica de la cúpula organizacional define el rumbo, acciones y ritmos del plan. Esta centralización del proceso centra la atención en el producto, es decir en el documento o plan, por lo que generalmente el documento cumple con una función burocrática sin desencadenar acciones reales.

A partir de la redefinición del rol estatal, las organizaciones públicas suelen diseñar sistemas de planeación menos rígidos y necesariamente participativos; en esta dinámica el acento se pone sobre el proceso en sí, ya que el rumbo y acciones del plan serán acordados conjuntamente con organismos no gubernamentales.

mentales. Esto da al sistema de planeación características cercanas a un proceso de abajo hacia arriba; la función del plan es, por tanto, proveer un marco de referencia para la acción, que podrá ser incluso ajustado o corregido a partir del desarrollo de acciones.

En lo relacionado con los sistemas de dirección, la cúpula, de ser la conductora totalizante de acciones, pasa a ser un elemento más que pretende encauzar las acciones. Existe la necesidad de ceder espacios con autonomía en el interior y el exterior de las organizaciones, e incluso sus estructuras de gobierno tenderán a incorporar gestores externos que supervisen el funcionamiento y orientación permanente de éstos. La cúpula organizacional se concibe más como una función emprendedora que conductora.

En lo referente a los sistemas de evaluación con orientación a la vigilancia y supervisión administrativa, parecerían evolucionar hacia sistemas de seguimiento y autoevaluación por unidades y dependencias, en los que la medición de logros es el aspecto prioritario. También en este rubro la participación de grupos de la sociedad modifica la naturaleza de los sistemas de evaluación, ya que se deberán idear sistemas permanentes e integrales.

Cambios en la percepción del contexto

El modelo de organización pública tradicional concibe a ésta como una maquinaria que recibe demandas, las procesa en una caja negra y ofrece productos en forma de bienes y servicios públicos. Desde esta perspectiva la organización es un aparato que tiene capacidad de aislarse del contexto; además la sociedad, las demandas y los apoyos giran alrededor de la organización, se suponen, por lo tanto, como el centro de atención y de recursos de la sociedad, siendo éstos casi ilimitados, asegurando la permanencia y sobrevivencia organizacional.

Los cambios en este aspecto son claros. Las organizaciones públicas no pueden partir ya del supuesto de un contexto relativamente estable; por el contrario, la dinámica del contexto las afecta directamente. La concepción de sistema abierto pasa a ser parte de las organizaciones públicas, un contexto complejo y cambiante dentro del cual las organizaciones públicas son sólo una parte, girando en su conjunto alrededor de la sociedad; sociedad que a su vez evoluciona en su conformación y dinámica.

El procesamiento de las demandas se hace conjuntamente con organismos externos y los productos también son resultados de acciones entre diversas organizaciones.

Las organizaciones públicas se convierten en impulsoras de proyectos más que instituciones administrativas de demandas.

Otro cambio radical en la percepción del contexto es aceptar la sobrevivencia como un riesgo —agudizado a partir de los procesos de redimensionamiento del aparato gubernamental— y la necesidad de optimar recursos escasos.

Todo lo antedicho explica por qué la reflexión en la estrategia organizacional pasa a ser una preocupación de este tipo de organizaciones.

Cambios en el comportamiento organizacional

La nueva dinámica en que están inmersas las organizaciones públicas ha inducido una variación de actitudes, valores y patrones de conducta en la vida organizacional.

Es indudable que las organizaciones públicas latinoamericanas se singularizan por un aparente apego a la racionalidad legal, lo cual despersonaliza y desidentifica al individuo en la organización. Sin embargo, la realidad hace que los individuos inventen estrategias de grupo que políticamente les den fuerza en el interior de la estructura. La identidad, por tanto, se establece con el grupo que impulsa o protege y no con la organización. La alta movilidad en la administración pública es una muestra de esta tendencia. En este esquema de compensaciones y contribuciones el uso de los recursos organizacionales se orienta en función de la estrategia grupal; esta actitud es la que permite el ascenso en la pirámide, favoreciendo en muchos casos la corrupción.

Lo anterior explica por qué las reformas administrativas impulsadas en América Latina nunca tuvieron los resultados esperados. Nuevas disposiciones legales, normas y reglamentos nunca pudieron dismantelar un proceso enraizado en las creencias y valores más interiorizados por los servidores públicos.

Si bien el cambio de actitudes, valores y comportamientos es el punto crítico en todo proceso de cambio organizacional, parece que aunque todavía no se producen transformaciones profundas en las organizaciones públicas, sí al menos las condiciones para inducir cambios en el mediano plazo.

Las nuevas condiciones en que se desenvuelven estas organizaciones orientan el comportamiento a partir de otra clase de premisas. La función primordial que recompensa la organización deja de ser el estricto cumplimiento de tareas para trasladarse a la esfera de los logros en impulsar proyectos, conciliar organismos participantes, en la capacidad de interlocución con otras organizaciones públicas y con grupos de la sociedad. La aptitud técnica, creativa y emprendedora sustituye los esquemas tradicionales. Las vías de la promoción y el ascenso se encaminan al reconocimiento de los logros profesionales del servidor público como elemento de cambio e impulsor de iniciativas.⁵⁵

En las organizaciones públicas latinoamericanas este rasgo es todavía poco evidente, si bien se observan modificaciones estructurales profundas, innovación en los sistemas de gestión y nuevas formas de percibir el contexto; el comportamiento organizacional en ocasiones da la impresión de tener una capacidad de arraigo a viejas tradiciones más allá de lo que cualquier teoría del cambio organizacional pudiera imaginar.

Aun así, el comportamiento se desplaza hacia nuevos esquemas de conducta organizacional; aunque la tradición no permite modificar radicalmente los modelos de representación y la imaginaria colectiva, el estilo de vida organizacional cambia y penetra paulatinamente en los individuos.

En el cuadro 3 se busca sistematizar los efectos del cambio en las organizaciones públicas:

CUADRO 3. *Efectos del cambio en las organizaciones públicas*

<i>Modelo organizacional tradicional</i>		<i>Variables organizacionales</i>		<i>Modelo organizacional tendencial</i>
Piramidal Alta formalización Estable Papeles definidos	←	Estructura organizacional	→	Horizontal Flexible Roles cambiantes
Centralizado Con apego a la norma Agrupación del núcleo decisorio Maximización del "juego subterráneo"	←	Estructura decisoria	→	Descentralizado Con apego al objeto del proyecto Dispersión de núcleos decisorios Cercanía entre la estructura formal y la informal
De arriba hacia abajo	←	Sistema de planeación	→	De arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba Correctivo
Por autoridad Conductor	←	Sistema de dirección	→	Por capacidad Por acuerdo y aproximaciones
Control normativo	←	Sistema de evaluación	→	Evaluación del efecto Evaluación del desempeño
Sociedad en torno a organizaciones públicas	←	Percepción del contexto	→	Organizaciones públicas en torno a la sociedad
Orientado al cumplimiento de tareas Lealtad al grupo Compromiso político	←	Comportamiento organizacional	→	Orientado al logro de proyectos y acuerdos Profesionalización del servicio Compromiso institucional

COMENTARIOS FINALES

La reflexión sobre las reformas estatales y los procesos de cambio que se destacan en la recién pasada década, en el ámbito mundial, comienza a ocupar un espacio importante en el campo académico. La mayor parte de los estudios que se derivan de esta preocupación se hacen desde una perspectiva, ya sea política, estableciendo las consecuencias acerca de la democracia y la nueva forma de relación Estado-sociedad, o económica, analizando las implicaciones del repliegue estatal y la nueva configuración de los organismos económicos.

Sin embargo, muy pocos estudios se preocupan por analizar las inferencias más inmediatas que estos procesos tienen sobre las formas y modalidades de acción que está adoptando el conjunto de organizaciones públicas, las cuales constituyen el núcleo activo del aparato estatal y, a partir de ahora, también el centro de participación de la sociedad civil.

Es improbable que los modelos organizacionales tradicionales vayan a poder responder a un reto de alta complejidad como al que se enfrentan las organizaciones públicas en la actualidad. Tampoco parece fácil imaginar que los modelos organizacionales de las grandes corporaciones transnacionales brinden la solución para este tipo de organizaciones. Es evidente que la creatividad y originalidad en el diseño de modelos de organizaciones públicas aparece como el tema obligado de reflexión en los próximos años. La reflexión académica activa y la capitalización de experiencias exitosas en la práctica, parecen ser elementos que deberán conjuntarse en esta labor. Esto es fundamental dado que el cambio en nuestras sociedades deberá ser un proceso no sólo oportuno sino también reflexivo.

NOTAS

¹ Ali Farazmand, "Crisis in the U.S. Administrative State", *Administration and Society*, vol. 21, núm. 2, agosto, 1989, p. 174.

² *Ibid.*, p. 186.

³ Paul Brown, "Decentralization and the Administrative Ecology of the National State in Canada", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 53, diciembre, 1987, p. 548.

⁴ *Ibid.*, p. 551.

⁵ Dell S. Wright y Sakurai Yasuyoshi, "Administrative Reform in Japan: Politics, Policy and Public Administration in a Deliberative Society", *Public Administration Review*, vol. 47, núm. 1, enero-febrero, 1987, p. 122.

⁶ *Ibid.*, p. 126.

⁷ *Ibid.*, p. 127.

⁸ Sandford F. Borins, "Management of the Public Sector in Japan: Are there Lessons to be Learned?", *Canadian Public Administration*, vol. 29, núm. 2, verano, 1986, p. 196.

⁹ Michel Fromont, "Adapting the Administration —In its Tasks, its Structures and its Personnel— to the New Economic Situation: The Case of France", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 53, marzo, 1987, p. 31.

¹⁰ *Ibid.*, p. 21.

¹¹ *Ibid.*, pp. 21-33.

¹² Jean Anastopoulos, "Adapting the Administration —In its Tasks, its Structures and its Personnel— to the New Economic Situation: The Case of Greece", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 53, marzo, 1987, p. 38.

¹³ Christopher M. Clarke, "Rejuvenation, Reorganization and the Dilemmas of Modernization in Post-Deng China", *Journal of International Affairs*, vol. 39, núm. 2, invierno, 1986, p. 119.

¹⁴ *Ibid.*, p. 132.

¹⁵ Ziauddin Khan, "Simplification and Reduction of Procedures and Controls and Deregulation: Experiences of Pakistan", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 55, junio, 1989, p. 185.

¹⁶ *Ibid.*, p. 193. Khan hace un comentario interesante sobre el reto de alcanzar una "administración sin burocratismo". Dice que para ello se pueden adoptar seis estrategias, o una combinación de éstas. La primera estrategia puede ser llamada de "escapismo", que incluye opciones como la privatización y el uso de organizaciones no gubernamentales para asegurar que la intervención directa del gobierno en asuntos económicos se reduzca al mínimo. Las otras cinco estrategias asumen que la intervención estatal es inevitable, y que por lo tanto se deben tomar otras medidas para reducir la conducta burocrática de los servidores públicos. Las cinco estrategias se enfocan sobre: las reglas y regulaciones, el *accountability*, los miembros de las organizaciones administrativas y sus actitudes, la estructura y el diseño de la organización, y la tecnología.

¹⁷ Harry Kitchen, "Administrative Reform in Jamaica: A Component of Structural Adjustment", *Public Administration and Development*, vol. 9, núm. 4, septiembre-octubre, 1989, p. 340.

¹⁸ *Ibid.*, p. 350.

¹⁹ Derick W. Brinkerhoff y Arthur A. Goldsmith, "The Challenge of Administrative Reform in Post-Duvalier Haiti: Efficiency, Equity and the Prospects for Systemic Change", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 54, núm. 1, marzo, 1988, p. 92.

²⁰ Thomas Young, "Restructuring the State in South Africa: New Strategies of Incorporation and Control", *Political Studies*, vol. 27, 1989, p. 67.

²¹ *Ibid.*, p. 68.

²² *Ibid.*, p. 69.

²³ Hafidha Chekir, "Adapting the Administration —In its Tasks, its Structures and its Personnel— to the New Economic Situation: The Case of Tunisia", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 53, marzo, 1987, p. 50.

²⁴ Pascal Rutake, "Adapting the Administration —In its Tasks, its Structures and its Personnel— to the New Economic Situation: The Case of Burundi", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 53, marzo, 1987, p. 7.

²⁵ Sergio Boisier, "Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 31, abril, 1987, p. 140.

²⁶ Mario Marcel, "Redimensionamiento estatal y finanzas públicas. El caso de Chile", *Memoria Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina"*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, noviembre, 1989, p. 60.

²⁷ *Ibid.*, p. 61.

²⁸ Margarita Flores Vincés, "Políticas de redimensionamiento de la administración pública en Perú", *Memoria Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina"*, México, INAP, noviembre, 1989, p. 67.

²⁹ *Ibid.*, p. 68.

³⁰ Diego Younes Moreno, "Composición y tamaño actual de las administraciones públicas y su relación con las estrategias de modernización y reestructuración", *Memoria Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina"*, México, INAP, noviembre, 1989, p. 98.

³¹ *Ibid.*

³² Miguel A. Riestra, "Política de redimensionamiento de la administración pública y estrategias

alternativas para su modernización. El caso de Puerto Rico", *Memoria Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina"*, México, INAP, noviembre, 1989, p. 112.

³³ *Ibid.*, p. 114.

³⁴ Flavio Freitas Farias, "Redimensionamiento de la administración pública federal del Brasil", *Memoria Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina"*, México, INAP, noviembre, 1989, p. 185.

³⁵ *Ibid.*, p. 187. Sobre los procesos de privatización en Brasil y en México véase Ben Ross Schneider, "Las políticas de privatización en Brasil y México", *Memoria Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina"*, México, INAP, noviembre, 1989.

³⁶ Gileno Fernandes Marcelino, "Administración pública brasileña: modelos, reformas y perspectivas", *Memoria Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública"*, México, INAP, noviembre, 1989, p. 76.

³⁷ Celio Franca, "La reorganización administrativa: problemas viejos y nuevos conceptos", *Revista de Administración Pública*, México, núm. 65/66, enero-junio, 1986, p. 126.

³⁸ Rokaél Cardona, "Tamaño y redimensionamiento del aparato estatal en Centroamérica", *Memoria Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina"*, México, INAP, noviembre, 1989, p. 152.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*, p. 153.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Guillermo Teutli Otero, "Apuntes sobre la administración pública en México", en Víctor E. Bravo Ahúja (coord.), *Tendencias contemporáneas de la administración pública, Ensayos sobre la modernidad nacional*, México, Diana, 1989, p. 345.

⁴³ Ernesto Zedillo Ponce de León, "El modelo redimensionador del Estado en el contexto de la modernización nacional", *Memoria Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina"*, México, INAP, noviembre, 1989, p. 193.

⁴⁴ G. T. Otero, *op. cit.*

⁴⁵ *Ibid.* Para un análisis un poco más detallado de tales políticas, véanse pp. 346-360.

⁴⁶ Ernesto Zedillo Ponce de León, *op. cit.*, p. 194.

⁴⁷ C. Franca, "La reorganización administrativa...", *op. cit.*, p. 125.

⁴⁸ Véanse C. Franca, *op. cit.*; Bernardo Kliksberg, "Hacia un nuevo paradigma en gestión pública", *Memoria Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina"*, México, INAP, noviembre, 1989, y Enrique Cabrero, "Retos y perspectivas de la administración pública mexicana. Entre la tradición y el cambio", en *Transiciones políticas*, México, CNCP y AP, 1991.

⁴⁹ VIII Reunión del Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Boletín Informativo, SAHOP*, núm. 3, 1979, pp. 23 y 24.

⁵⁰ Para una argumentación más extensa sobre el concepto de eficiencia en organizaciones públicas, véase Enrique Cabrero, *Evolución y cambio en la administración pública...*, México, INAP, 1991.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ Michel Crozier, *Estado moderno, Estado modesto*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

⁵⁴ Sobre el modelo de la "intervención estatal ajustada", véase Enrique Cabrero y David Arellano, "Empresa estatal o empresa pública. Hacia una nueva forma de intervención en el Estado estratega", ponencia presentada en el *Seminario sobre "Modernización económica y empresa pública"*, México, UAM-Azcapotzalco, 1990.

⁵⁵ Respecto a este punto véase el análisis propuesto, a partir de una investigación de perfiles de funcionarios públicos, en E. Cabrero, *Evolución y cambio en la administración pública*, cap. 4.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alva Castro, Luis, "Acerca del papel del Estado", *Revista de la CEPAL*, núm. 27, diciembre, 1985, pp. 164-167.
- Ambroise, Antoine, "Political and Administrative Modernization in Quebec (1960-1985)", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 53, junio, 1987, pp. 147-170.
- Anastopoulos, Jean, "Adapting the Administration —In its Tasks, its Structures and its Personnel— to the New Economic Situation: The Case of Greece", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 53, marzo, 1987, pp. 35-48.
- Boisier, Sergio, "Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 31, abril, 1987, pp. 139-151.
- , "Pobreza, desarrollo regional y descentralización", *Estudios Sociales*, núm. 40, trimestre 2, 1984, pp. 9-31.
- Bolio Oses, Jorge, "Descentralización y desarrollo regional", *Yucatán, Historia y Economía*, vol. 7, núm. 40, noviembre-diciembre, 1983, pp. 18-26.
- Borins, Sandford F. "Management of the Public Sector in Japan: Are there Lessons to be Learned?", *Canadian Public Administration*, vol. 29, núm. 2, verano, 1986, pp. 175-196.
- Brinkerhoff, Derick W. y Arthur A. Goldsmith, "The Challenge of Administrative Reform in post-Duvalier Haiti Efficiency, Equity and the Prospects for Systemic Change", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 54, núm. 1, marzo, 1988, pp. 89-114.
- Brown, Paul, "Decentralization and the Administrative Ecology of the National State in Canada", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 53, diciembre, 1987, pp. 545-558.
- Cabrero, Enrique, *Evolución y cambio en la administración pública. Del administrador al gerente público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1990.
- , "Retos y perspectivas de la administración pública mexicana. Entre la tradición y el cambio", en *Transiciones políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1991.
- Cabrero, Enrique y David Arellano, "Empresa estatal o empresa pública. Hacia una nueva forma de intervención del Estado estratega", ponencia presentada en *Seminario sobre "Modernización Económica y Empresa Pública"*, México, UAM-Azcapotzalco, 1990.
- Cardona, Rokaël, "Tamaño y redimensionamiento del aparato estatal en Centroamérica", *Memoria Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina"*, México, INAP, noviembre, 1989, pp. 151-156.
- Casas González, Antonio, "La administración de los recursos naturales en una sociedad moderna", *El Trimestre Económico*, vol. 45, núm. 186, octubre-diciembre, 1978, pp. 951-964.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, "Reforma administrativa, VIII Reunión del Consejo Directivo del CLAD", *Boletín Informativo*, núm. 3, SAHOP, 1979, pp. 17-27.
- Clarke, Christopher M., "Rejuvenation, Reorganization and the Dilemmas of Modernization in post-Deng China", *Journal of International Affairs*, vol. 39, núm. 2, invierno, 1986, pp. 119-132.
- Crozier, Michel, *Estado moderno, Estado modesto*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Chekir, Hafidha, "Adapting the Administration —In its Tasks, its Structures and its Personnel— to the New Economic Situation: The Case of Tunisia", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 53, marzo, 1987, pp. 49-61.
- Farazmand, Ali, "Crisis in the U.S. Administrative State", *Administration and Society*, vol. 21, núm. 2, agosto, 1989, pp. 173-199.
- Fernandes Marcelino, Gileno, "Administración pública brasileña: modelos, reformas y perspectivas", *Memoria Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública"*, México, INAP, noviembre, 1989, pp. 75-84.
- Flores Vincés, Guillermina, "Políticas de redimensionamiento de la administración pública en Perú",

- Memoria Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina"*, México, INAP, noviembre, 1989, pp. 67-74.
- Franca, Celio, "La reorganización administrativa: problemas viejos y nuevos conceptos", *Revista de Administración Pública*, México, núm. 65/66, enero-junio, 1986, pp. 125-129.
- Franco Guerrero, Jesús, "La reorganisation du controle de l'administration au Mexique", *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 37, enero-marzo, 1986, pp. 81-87.
- Freitas Farias, Flavio, "Redimensionamiento de la administración pública federal del Brasil", *Memoria Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina"*, México, INAP, noviembre, 1989, pp. 185-192.
- Fromont, Michel, "Adapting the Administration —In its Tasks, its Structures and its Personnel— to the New Economic Situation: The Case of France", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 53, marzo, 1987, pp. 21-33.
- , "The New Division of Responsibilities Between State, Regions and Departments in France", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 53, diciembre, 1987, pp. 507-516.
- Jreisat, Jamil E., "Administrative Reform in Developing Countries: A Comparative Perspective", *Public Administration and Development*, vol. 8, núm. 1, enero-marzo, 1988, pp. 85-99.
- Khan, Ziauddin, "Simplification and Reduction of Procedures and Control and Deregulation: Experiences of Pakistan", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 55, junio, 1989, pp. 183-197.
- Kitchen, Harry, "Administrative Reform in Jamaica: A Component of Structural Adjustment", *Public Administration and Development*, vol. 9, núm. 4, septiembre-octubre, 1989, pp. 339-355.
- Kliksberg, Bernardo, "Hacia un nuevo paradigma en gestión pública", *Memoria Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina"*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, noviembre, 1989, pp. 177-184.
- Letowski, Janusz, "Los deberes de la administración frente a los ciudadanos", *Revista de Administración Pública*, núm. 38, abril-junio, 1979, pp. 75-81.
- Marcel, Mario, "Redimensionamiento estatal y finanzas públicas. El caso de Chile", *Memoria Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina"*, México, INAP, noviembre, 1989, pp. 59-66.
- Mathur, Hari Mohan, "Developpement Participatif et Administration Publique", *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 37, enero-marzo, 1986, pp. 89-109.
- Mawhood, Philip, "Decentralization and the Third World", *Planning and Administration*, núm. 1, 1987, pp. 10-22.
- Moharir, V.V., "Administration Without Bureaucratization: What Alternatives?", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 55, junio, 1989, pp. 165-181.
- Ortega Lomelín, Roberto, "La descentralización de la administración pública", en Víctor E. Bravo Ahúja (coord.), *Tendencias contemporáneas de la administración pública. Ensayos sobre la modernidad nacional*, México, Diana, 1989.
- Otero, Guillermo Teutli, "Apuntes sobre la administración pública en México", en Víctor E. Bravo Ahúja (coord.), *Tendencias contemporáneas de la administración pública. Ensayos sobre la modernidad nacional*, México, Diana, 1989.
- Ponce de León, Xavier, "La simplificación de la administración pública", en Víctor E. Bravo Ahúja (coord.), *Tendencias contemporáneas de la administración pública. Ensayos sobre la modernidad nacional*, México, Diana, 1989.
- Riestra, Miguel A., "Política de redimensionamiento de la administración pública y estrategias alternativas para su modernización. El caso de Puerto Rico", *Memoria Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina"*, México, INAP, noviembre, 1989, pp. 109-116.
- Rouban, Luc, "La modernisation de l'État et la fin de la specificité française", *Revue Française de Science Politique*, vol. 40, núm. 4, agosto, 1990, pp. 521-545.
- Ross Schneider, Ben, "La política de la privatización en Brasil y en México", *Memoria Seminario*

- Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina"*, México, INAP, noviembre, 1989, pp. 143-150.
- Rutake, Pascal, "Adapting the Administration —In its Tasks, its Structures and its Personnel— to the New Economic Situation: The Case of Burundi", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 53, marzo, 1987, pp. 5-20.
- Self, Peter, "What's Gone Wrong with Public Administration?", *Public Administration and Development*, vol. 6, núm. 4, octubre-diciembre, 1986, pp. 325-338.
- Sepe, Onorato, "Administration without Bureaucratization", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 53, junio, 1989, pp. 199-209.
- Smith, Brian C., "Reformas a la administración descentralizada", *Revista de Administración Pública*, núm. 35, julio-septiembre, 1978, pp. 25-29.
- Spanou, Calliope, "Élaboration des politiques publiques et mobilisation sociale", *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 48, octubre-diciembre, 1988, pp. 641-651.
- Thoening, Jean-Claude, "Pour une approche analytique de la modernisation administrative", *Revue Française de Science Politique*, vol. 37, núm. 4, agosto, 1987, pp. 526-438.
- Villarreal, René, "La empresa pública en América Latina en los 90", *SELA Capítulos*, núm. 25, abril-junio, 1990, pp. 41-45.
- Vratusa, Anton, "Challenge to the Public Sector in the Developing Countries in the Eighties", *Public Enterprise*, vol. 7, núm. 1, noviembre, 1986, pp. 5-13.
- Weiner, Mervyn L., "Improving Federal Management in Mexico: An Essay on Institutional Reform", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 53, junio, 1987, pp. 183-195.
- Wright, Dell S. y Sakurai Yasuyoshi, "Administrative Reform in Japan: Politics, Policy and Public Administration in a Deliberative Society", *Public Administration Review*, vol. 47, núm. 1, enero-febrero, 1987, pp. 121-133.
- Younes Moreno, Diego, "Composición y tamaño actual de las administraciones públicas y su relación con las estrategias de modernización y reestructuración. Reflexiones sobre el caso colombiano", *Memoria Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina"*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, noviembre, 1989, pp. 93-100.
- Young, Thomas, "Restructuring the State in South Africa: New Strategies of Incorporation and Control", *Political Studies*, vol. 27, 1989, pp. 62-80.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto, "El modelo redimensionador del Estado en el contexto de la modernización nacional", *Memoria Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina"*, México, INAP, noviembre, 1989, pp. 193-196.
- Zorrilla Martínez, Pedro G., "Estado y modernización de la administración pública", *Tendencias contemporáneas de la administración pública*, en Víctor E. Bravo Ahúja (coord.), *Ensayos sobre la modernidad nacional*, México, Diana, 1989.

ÍNDICE

Introducción	5
1. Análisis de experiencias nacionales de cambio en la administración pública	5
2. Estrategias y procesos de cambio en organizaciones públicas	21
3. Repercusiones de la reforma estatal en los modelos organizacionales	27
Comentarios finales	32
Referencias bibliográficas	35