

ESCUELA DE ADMINISTRACION PUBLICA
UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO

SUMARIO

ARTICULOS:

WILFREDO BRASCHI. *Comunicación, relaciones humanas y relaciones públicas.*

MIRIAM A. MARQUEZ MONTERO. *Análisis de algunas de las variables que afectan la organización y administración de las escuelas privadas elementales en el distrito escolar de Guaynabo.*

ROGERIO F. PINTO. *Reformas administrativas en América Latina: motivaciones políticas y estrategias alternativas.*

MIGUEL A. RIVERA RIOS. *El administrador como factor determinante para lograr los objetivos.*

JUAN CARLOS ROSADO COTTO. *Fondos federales y la política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.*

MIGUEL TORRES MARTINEZ. *Análisis del programa de carreras en el servicio público.*

RESEÑA DE LIBROS:

WILLIAM A. NISKANEN, JR., *Bureaucracy and Representative Government, 1971.*

SECCION INFORMATIVA:

INDICE de artículos publicados en la Revista de Administración Pública.

Revista de

ADMINISTRACION

Pública

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

PUBLICADA SEMESTRALMENTE POR LA
ESCUELA DE ADMINISTRACION PUBLICA
COLEGIO DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO

Profesor Homero Monsanto, Director de la Revista

Ileana Lacot Martfnez, Administradora

JUNTA EDITORA

Profesores:

Wilfredo Braschi
Jorge Morales Yordán
Raúl Rosario Esquilfn
John Ward

Estudiantes:

Herminio Rodrfguez
Juan Carlos Rosado

Suscripción : \$4.00 al año. Número Suelto: \$2.00. La correspondencia relacionada con la Revista deberá dirigirse a: Revista de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, Rfo Piedras, Puerto Rico, 00931.

La Escuela Graduada de Administración Pública y la Revista de Administración Pública no se responsabilizan por las opiniones emitidas en los artfculos, ni se identifican necesariamente con los juicios o apreciaciones de sus autores.

Revista de **ADMINISTRACION** *Pública*

VOL. VI

MARZO, 1974

NUM. 2

INDICE

	Página
Comunicación, relaciones humanas y relaciones públicas, por WILFREDO BRASCHI	1
Análisis de algunas de las variables que afectan la organización y administración de las escuelas privadas elementales en el distrito escolar de Guaynabo, por MIRIAM A. MARQUEZ MONTERO	39
Reformas administrativas en América Latina: motivaciones políticas y estrategias alternativas, por ROGERIO F. PINTO.....	65
El administrador como factor determinante para lograr los objetivos, por MIGUEL A. RIVERA RIOS	93
Fondos federales y la política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, por JUAN CARLOS ROSADO COTTO	105
Análisis del Programa de Carreras en el Servicio Público, por MIGUEL TORRES MARTINEZ	141
Reseña de libros	171
Sección Informativa	177

© Revista de Administración
Pública

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO
DIVISION DE IMPRESOS
(Printed in Puerto Rico)
1975

REFORMAS ADMINISTRATIVAS EN AMERICA LATINA: MOTIVACIONES POLITICAS Y ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS**

por Rogerio F. Pinto *

I. INTRODUCCION

La proliferación de importantes programas de reforma administrativa en los sistemas de administración pública de Latinoamérica ha hecho de este tema un componente fundamental en el estudio de la Administración para el desarrollo en esta región. No es por lo tanto mera coincidencia que al presente se estudie el tema desde varias perspectivas por los practicantes de asistencia técnica y los científicos políticos.

Ha sido sugerido por John Montgomery, y es claro a la luz de otros escritos recientes, que los especialistas de asistencia técnica están principalmente preocupados con los contornos externos y la mecánica de empresas de reformas administrativas y sus bases legales, con el propósito de formular mejores estrategias.^{1/} Los enfoques de los científicos políticos a la temática aunque más reveladores del "rol" de la modernización burocrática en el contexto general del desarrollo tienden a enfatizar las reformas administrativas como variables tanto independientes como dependientes en el progreso integral del desarrollo político.^{2/} Al enfocar las políticas de reforma administrativa en el contexto Latinoamericano desde una perspectiva que enfatiza las relaciones entre las estrategias técnicas adoptadas y sus motivaciones políticas, nos confrontamos con contradicciones lo suficientemente intrigantes como para justificar más estudio. Las etapas de desarrollo político diferente

*El autor es especialista en Administración Pública en el Departamento de Desarrollo Social de la Organización de Estados Americanos.

**Traducido del inglés por el Sr. Herminio Rodríguez Irizarry, estudiante de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico.

de las naciones Latinoamericanas, combinado con la diversidad de crisis políticas que amenazan la estabilidad de los regímenes establecidos, sugieren que las estrategias técnicas para la reforma administrativa debían estar igualmente diversificadas. Esto no es así. La presente investigación ha sido impulsada por la creencia de que el explorar la interacción entre estrategias técnicas aplicadas de reforma administrativa y las motivaciones políticas puede complementar la investigación científico-política actual, a la vez que inspire a los practicantes interesados en el mejoramiento de estrategias a basarlas en realidades políticas y culturales.

Sobre la base de evidencia extensa aunque dispersa, este estudio intenta ofrecer un marco de propuestas sobre estrategias actuales de reformas administrativas en América Latina. También trata de dilucidar cómo las estrategias emergen de las motivaciones políticas de los regímenes. Dado lo furtivo de la evidencia, las propuestas contenidas en este trabajo deben ser vistas como generalizaciones hipotéticas que pretenden sentar una base para la futura verificación mediante estudios concretos de países individuales.

II. MOTIVACIONES POLITICAS Y TENDENCIAS DE ESTRATEGIAS TECNICAS

Prácticamente todos los gobiernos latinoamericanos están abiertamente comprometidos a introducir alguna medida de "cambio" en sus burocracias con el propósito manifiesto de hacerlas más responsivas a las demandas del desarrollo. Al presente algunos gobiernos están introduciendo tales cambios a través de programas de reforma administrativa. Ejemplo de esto son: Venezuela, Brazil, Bolivia, Perú, Colombia, México, Panamá y El Salvador. Independientemente de la sinceridad del compromiso con el "cambio" y la credibilidad técnica de las estrategias de reforma administrativa adoptadas debe reconocerse que es en las agencias que dirigen e implementan las reformas administrativas en que se encuentra el talento activo, el liderazgo oficial y la fermentación intelectual pragmática encaminada a la modernización administrativa. Asumiendo que cualquier empresa de reforma administrativa integral necesita apoyo político y gubernamental para comenzar y tener una oportunidad razonable de éxito, los esfuerzos de asistencia técnica --auspiciados internamente o externamente-- deben

reconocer el carácter "oficial" de estas reformas y canalizar su asistencia a través de ellos.^{3/}

Con pocas excepciones los países latinoamericanos aún se encuentran atrapados en la agonía de construir la nación; y las reformas administrativas son de hecho una expresión de su búsqueda de identidad política y nacional. En esta etapa de su desarrollo político, es lógico esperar que los gobiernos se ocupen principalmente de establecer o reestablecer aquellas estructuras burocráticas esenciales para proveer las funciones básicas que caracterizan una nación-estado. Tales funciones incluyen: provisión mínima de justicia y garantía de los derechos civiles, sistemas nacionales de comunicación e integración, representación extranjera y solvencia internacional, estabilidad económica, mantenimiento de las fronteras nacionales y seguridad nacional. Solamente cuando esto se ha logrado pueden los gobiernos involucrarse genuinamente y comprometer recursos para el desarrollo socioeconómico, y equipar a sus burocracias para el logro del desarrollo.

Pocos estarían en desacuerdo con que muchos gobiernos latinoamericanos aún confrontan problemas administrativos triviales, que requieren el establecimiento de nuevas estructuras que desempeñen funciones gubernamentales esenciales. No pueden por lo tanto involucrarse en reformas de orientación desarrollista. Algunos países, sin embargo, están manifiestamente envueltos en reformas, mientras otros están empeñados en innovaciones institucionales sin intentar específicamente reformas administrativas. A la luz de estas necesidades fundamentales de "construir la nación" *, se puede cuestionar la validez y conveniencia de los objetivos desarrollistas de las reformas administrativas. En cambio puede resultar más importante descubrir los objetivos nacionales latentes hacia los cuales estas reformas están realmente dirigidas.

En adición a la persistencia del reto de construir la nación, casi todos los países latinoamericanos se enfrentan a problemas apremiantes de estabilidad política. Estos problemas no sólo requieren la creación de instituciones, sino también la rápida solución de situaciones críticas impredecibles que pueden afectar la habilidad del régimen de mantenerse en el poder. Esto es

*Nota del traductor. Se utiliza la frase "construir la nación" como equivalente del término "Nation-Building".

particularmente aplicable a aquellos gobiernos donde la inestabilidad es inherente a su tradición política, independientemente de su estado de desarrollo institucional actual. De los regímenes políticos actuales en América Latina se puede distinguir entre: (a) aquellos regímenes --revolucionarios o no-- que están genuinamente comprometidos con un cambio social e institucional radical y cuya base de apoyo está fundada en la consecución de tales cambios y (b) aquellos regímenes políticos que no están comprometidos con lograr cambios radicales, pero que para asegurar su legitimidad deben adoptar ciertos cambios burocráticos "modernizantes", basados en la competencia técnica de los recursos humanos y las estructuras burocráticas.

Asumiendo la universalidad de las categorías propuestas para Latinoamérica, podemos lógicamente esperar que las motivaciones políticas y las consiguientes estrategias administrativas intentadas varíen entre los gobiernos en el grupo (a) y los gobiernos en el grupo (b). Dicho de otra forma, los gobiernos en la categoría (a) posiblemente estén motivados a usar la reforma administrativa para traer cambios en las actitudes y en el perfil de comportamiento burocrático a todos los niveles, para orientarse hacia los objetivos desarrollistas.

Lealtad incondicional al gobierno y el consenso de objetivos gubernamentales y los medios de obtenerlos serían objetivos principales de las reformas administrativas de estos gobiernos. Dada la magnitud de los cambios sociales e institucionales intentados, la movilización intensiva y amplia de la burocracia y el público es vital. Ya que la habilidad de estos gobiernos de mantenerse en el poder depende de la capacidad responsiva de sus burocracias, la habilidad ejecutiva en los bajos niveles jerárquicos tiene más importancia que la habilidad de planificación y desarrollo de política pública en los altos niveles jerárquicos.

Los gobiernos en la categoría (b) en cambio estarán motivados a utilizar las reformas administrativas como medio de canalizar sus medidas modernizantes de auto-legitimación. Tales medidas pueden incluir por ejemplo, programas de adiestramiento a la élite burocrática que sirve en los niveles más altos de planificación y elaboración de política pública en el gobierno --y la adopción de estructuras administrativas, estatutos y equipo de oficina "modernos" La modernización de sistemas de planificación, para cumplir con los requisitos de la agencias internacionales de ayuda, es un objetivo principal de tales

reformas, mientras que se presta poca importancia a los cambios de actitudes y patrones de comportamiento de los burócratas a los niveles operacionales. 4/

Agrupando los gobiernos latinoamericanos actuales por lo parecido de sus motivaciones al adoptar reformas administrativas no es una tarea objetiva o imparcial. Cierta medida de arbitrariedad se reconoce, en adición de anticipar posibles controversias. De hecho no se tiene evidencia concluyente de que las reformas administrativas estén siendo usadas como instrumentos políticos; tampoco se sugiere, por los datos existentes, que cualquier gobierno actual cae completamente dentro de una de estas categorías. Sin embargo, dadas las características principales de los regímenes latinoamericanos y la evidencia disponible, es razonable asociar los esfuerzos de reforma administrativa de Cuba, Chile, Perú, México, Bolivia (durante el gobierno de Ovando), y Brazil (en algunos aspectos-- inmediatamente después de la revolución de 1964) con la categoría (a). 5/ Gobiernos bajo la categoría (b) serían; Brazil (actualmente y antes de la revolución de 1964), Venezuela, Colombia, Panamá, Bolivia (actualmente) y El Salvador. 6/

Considerando la naturaleza impresionista de la evidencia empleada al agrupar los gobiernos en la forma antes indicada, sería fructífero tratar de probar empíricamente, mediante estudios individuales, si estas hipótesis son sostenibles.

Lógicamente, parecería que la diversidad de motivaciones políticas y la necesidad de reforma administrativa de los gobiernos latinoamericanos llevaría igualmente a una diversidad de estrategias técnicas de reforma entre los gobiernos del grupo (a) y el grupo (b). La evidencia sugiere sin embargo que las variaciones ocurren solamente de un gobierno a otro cuando algún elemento estratégico es particularmente exitoso en resolver una necesidad política particular de un gobierno, como se discutirá más adelante. Por otra parte, existe una uniformidad sorprendente de estrategias técnicas para la reforma administrativa entre ambas categorías, pero particularmente acentuada entre los países en la categoría (b): Venezuela, Brazil, Colombia, El Salvador, Bolivia y Panamá. Entre aquellos del grupo (a), México, Bolivia y Perú son casos fronterizos en este respecto, ya que las estrategias de sus reformas administrativas varían poco de las del grupo (b). 7/

Hay, sin embargo, fuertes indicaciones de que Chile y Cuba son excepciones claras, aunque hace falta más evidencia. 8/

La uniformidad observada en las estrategias técnicas para la reforma administrativa gira en torno a la noción de que el cambio administrativo está basado en un proceso de modificaciones concentradas en una amplia gama de variables administrativas de base comprensiva y de corto plazo, dirigidas a maximizar aquellos valores tales como: racionalidad estructural y procesal, formalización, consistencia jerárquica y legitimización a través de sanciones legales y estatutorias. Estas características proveen un marco ideológico, para un modelo estratégico de reforma administrativa que hemos llamado "Modernización Institucional". Este modelo se discutirá en el capítulo IV.

También está implícito en nuestra evidencia, que los gobiernos del grupo (a), con la posible excepción de Cuba y Chile, han fracasado en lograr el grado de cambio institucional que se debe esperar de las reformas administrativas; dados los motivos hipotéticos de estos gobiernos al responder a demandas de cambio rápido. En base a esta evidencia proponemos, que aquellos gobiernos verdaderamente comprometidos con el cambio tendrán que optar por una estrategia de reforma administrativa alterna si el cambio intentado ha de lograrse. Este modelo alterno es la "Administración para el Desarrollo" y será discutido en el capítulo IV.

Muchas conjeturas pueden ofrecerse para explicar esta intrigante uniformidad de estrategias. Primeramente, es concebible que los gobiernos genuinamente comprometidos a lograr cambios sociales e institucionales radicales no estén utilizando reformas administrativas, sino que canalizan la reforma mediante programas de una naturaleza distinta. En segundo lugar, no es improbable que la ambigüedad y flexibilidad del modelo convencional de estrategia de reforma administrativa (modernización institucional) es políticamente y técnicamente útil a gobiernos bajo ambas categorías. Ya que el modelo de modernización institucional es instrumental a casi todas las funciones de "construir la nación", es posible que el modelo también sea efectivo en dar una ampliamente reconocida "ilusión de legitimación" a los cambios sociales e institucionales logrados, mientras que es políticamente útil para mantener al régimen en el poder. En tercer lugar, también se puede argüir que no hay una relación casual sustantiva entre las técnicas de estrategias de reforma administrativa y las motivaciones políticas. Aunque dudamos de esta última conjetura, es posible que las estrategias adoptadas no sean el resultado directo de una

estrategia política integral, sino que la uniformidad es causada por la influencia de una orientación técnica que ha sido diseminada por la región, por la ayuda técnica internacional y que por lo tanto es recurrentemente adoptada por las estrategias gubernamentales en la ausencia de alternativas técnicamente viables.^{9/}

Para poder ilustrar esta conjetura veremos la naturaleza y las características de las estrategias técnicas de reforma administrativa adoptadas por los gobiernos latinoamericanos, con miras a obtener una visión más clara para la comprensión del modelo de "Modernización Institucional" y como un modelo alternativo puede surgir "Administración para el Desarrollo". Antes de esto propondremos un marco de análisis para el proceso de cambio planificado en el contexto de administración para el desarrollo.

III. ETAPAS DEL CAMBIO ADMINISTRATIVO PLANIFICADO: HIPOTESIS SOBRE ESTRATEGIAS LATINOAMERICANAS

El propósito de esta sección es establecer los requisitos metodológicos del cambio administrativo planificado con miras a determinar la solidez técnica de las estrategias de reforma administrativa adoptadas por los gobiernos de América Latina.

Un proceso de cambio administrativo planificado debe envolver cuatro etapas distintas de consideraciones metodológicas. La primera etapa -- La adopción de premisas doctrinales -- se refiere a aquellas consideraciones preliminares acerca de la naturaleza del desarrollo, el papel de acción del gobierno, los impedimentos a esa acción, y la adopción de objetivos finales de cambio-- selección de valores finales. Proponemos que las opciones seleccionadas en esta etapa dicten el modelo de cambio a seguir, ya que las estrategias son primordialmente una función de la premisa doctrinal. La segunda etapa envuelve la selección y formulación de estrategias y tácticas para el cambio, que se refiere a la selección de técnicas y a la secuencia de acciones autoritativas y manipulaciones que apoyan la búsqueda del cambio. La tercera etapa, que está relacionada con la anterior, se refiere a la implementación de la estrategia seleccionada. La etapa final consiste en evaluar los resultados, reajustar las estrategias y tácticas y la reimplementación.

Como es el caso en todas las teorías éticas, esta no está exenta de dificultades de exclusión mutua y diferenciación entre etapas. No obstante, cualquier empresa de cambio administrativo planificado con un mínimo de racionalidad requiere la presencia implícita o explícita de estas etapas. De hecho es el argumento de este trabajo que la falta de aplicación de todas estas etapas es la falla técnica más seria de las estrategias de reforma administrativa en Latinoamérica.

Sobre las bases de estos parámetros metodológicos y de la poca evidencia disponible, podemos presentar la primera propuesta hipotética de la aplicación técnica de reformas administrativas en América Latina.

La selección y formulación de estrategias y tácticas de cambio (segunda etapa) no son seleccionadas sino predeterminadas debido a la falta de alternativas estratégicas y por lo tanto tienen poca o ninguna relación con la adopción de la premisa doctrinal (primera etapa). Consecuentemente la selección de estrategias de cambio es una variable independiente de la que la selección de la premisa doctrinal depende.

Entre las razones para la tergiversación de la secuencia lógica de etapas están los eslabonamientos ocasionales entre las necesidades de estabilización de los regímenes y los componentes estratégicos aislados. Ciertas necesidades políticas de los gobiernos pueden, por ejemplo, llevarlos a enfatizar o desenfatar los componentes específicos de la estrategia reformista, tales como el adiestramiento de altos burócratas, o la posición de la agencia de reforma en la jerarquía gubernamental o hasta el alcance de la reforma -- para así maximizar las ventajas políticas derivadas del apoyo o falta de apoyo a tales componentes estratégicos. 10/

En tales instancias, estos elementos estratégicos aislados se convierten en objetivos de manipulación política sin que esto implique que en la práctica existe una relación casual entre las necesidades políticas y las motivaciones, y las estrategias técnicas globales de reforma administrativa. 11/

La segunda propuesta hipotética sobre la conducta técnica de reforma administrativa en Latinoamérica es:

La adopción de premisas doctrinales para la reforma administrativa es difusa debido a las orientaciones divergentes de los enfoques "teóricos" y "prácticos" de la reforma administrativa. Las estrategias alternas explícitas en los escritos de la administración para el desarrollo que abarcan tanto el enfoque de ciencia social explicativa y el enfoque prescriptivo basados en la tecnología de la práctica gerencial y el análisis desembocan en orientaciones mixtas. El énfasis intelectual de internalizar orientaciones divergentes es causa de la falta de certidumbre y precisión en la adopción de premisas doctrinales. 12/

La diversidad de enfoques en la literatura parece ser causa de inseguridad en las estrategias en lo referente a orientaciones técnicas. Pueden ser atraídos en parte, hacia aquella literatura que enfatiza el cambio y la modernización como efectivos sólo cuando son impulsados desde arriba. Las orientaciones en estos casos están altamente perjudicadas a favor de la modernización a alto nivel jerárquico, basados en sistemas gerenciales formales que sobrepasan barreras institucionales. También germana a ésta orientación es la racionalidad Weberiana, que maximiza la importancia de los insumos administrativos a la par con los valores organizativos de las sociedades industrializadas occidentales.

Por otro lado, es probable que los estrategas estén conscientes e influenciados por la literatura desarrollista de "casos-estudio", que obtiene evidencia de las fallas de reformas administrativas basadas en la ideología inherente a la racionalidad mecanicista "Weberiana". Esta corriente literaria disipa la noción de que es un prerequisite al cambio de cualquier nivel burocrático, el que la estructura cambie desde arriba. Esta noción se basa en un gran prejuicio mecanicista, de que todo está relacionado con todo y el todo debe cambiar antes que nada. Adicionalmente, esta corriente literaria propone una doctrina

de la modernización administrativa basada en la efectividad de programas y productividad. La mejoría cuantitativa y cualitativa de los productos del programa es el objetivo final del cambio administrativo, de acuerdo a esta doctrina. 13/

La tensión intelectual y las orientaciones contrarias de las estrategias se refleja en la ambigüedad y las contradicciones de las doctrinas del cambio que frecuentemente reflejan orientaciones divergentes de insumos y respuestas. De hecho el objetivo manifiesto más común de la reforma administrativa es hacer la burocracia más responsiva a las necesidades del desarrollo, que tiene que ver esencialmente con las capacidades de acción del gobierno y debe, por lo tanto, enfatizar la dimensión de las respuestas en el cambio. Sin embargo, a la par con este objetivo, la modernización de los insumos (planificación, servicio civil, presupuestación, etc...) al más alto nivel, aparece frecuentemente como el medio principal de lograr el objetivo. Si se asume que cualquier estrategia requiere una medida de discreción entre los objetivos y los medios, y que enfatizar la dimensión de las respuestas implica un relativo descuido de las otras dimensiones del cambio, tales como la modernización administrativa de los insumos; la contradicción antes expresada es más obvia. El resultado neto de estas orientaciones mixtas es que la precisión y especificación en la selección de objetivos en la primera etapa se dificulta; y que la selección de una estrategia complementaria en la segunda etapa se imposibilita.

Como resultado de estas inconsistencias la fortaleza técnica y la respetabilidad de las estrategias de reforma administrativa se socaban. En consecuencia son presas fáciles de la manipulación y control político. De hecho el poco progreso alcanzado a través de la reforma administrativa es en muchas ocasiones aquel que es políticamente aceptable, y no el que intentaba mediante la adopción (en la primera etapa) de una premisa doctrinal del cambio. Este patrón se ilustra por vía de ejemplo; los recursos de reforma y el capital político se concentran mayormente en definir el instrumento legal que legitime un "nuevo orden administrativo" en abstracto, que sólo tiene existencia formal. Esto sucede no sólo porque se mantienen los cuerpos de reforma en el olvido, sino que también las nuevas leyes orgánicas son aceptables a cualquier facción política siempre y cuando no se traten de implementar seriamente. En adición estos estatutos sirven para legitimar

gobiernos que tienen necesidad de producir evidencia de acción de la modernización burocrática. La aprobación de nueva legislación administrativa en general provee una ilusión de logros. Independientemente del hecho de que las agencias de reformas anuncian que una nueva burocracia surgirá de la reforma administrativa, los resultados no son evaluados y se pasa nueva legislación que emerge como el logro más importante. Generalmente, cuando un objetivo limitado se logra ya se han agotado los recursos financieros y muy poco se ha logrado en realidad.

El problema crucial de la inconsistencia de las reformas administrativas en América Latina, y la debilidad de las estrategias técnicas, es el resultado de la inevitable victoria de las motivaciones políticas circunstanciales sobre la competencia técnica del liderato reformista. La intromisión política y la debilidad del liderato se agravan por la vacilación técnica y profesional que permite que los objetivos de reforma sean definidos políticamente y las estrategias sean manipuladas; que inevitablemente lleva a resultados no satisfactorios. La debilidad del liderato técnico también explica la falta de apoyo político a los programas reformistas.^{14/} Para evitar las tensiones de la frustración, las estrategias de la reforma administrativa generalmente prefieren ceder a las presiones políticas y adoptar el modelo de cambio de modernización institucional. Este modelo es más ameno a presiones técnicas y políticas y por lo tanto causa menos tensión. De la misma manera un proceso de reforma administrativa inspirado por una premisa doctrinal que requiere una clara definición de objetivos y seguimiento mediante estrategias complementarias implica obstáculos a las interferencias políticas y por lo tanto son más propensos al rechazo de parte del liderato político. Esto sin embargo no quiere decir que tales reformas no existan. Es posible que, por lo menos parcialmente, se estén llevando a cabo esfuerzos de reforma administrativa con la racionalidad y consistencia técnica por la que hemos abogado y con resultados positivos de cambio. Sin embargo estos esfuerzos no consiguen apoyo gubernamental ya que poco o ningún beneficio político se puede obtener. No es políticamente valioso el anunciar que las estadísticas de producción de un programa de extensión agrícola indican que el rendimiento ha aumentado en forma substancial como consecuencia de la aplicación de alguna medida de reforma administrativa. Estos resultados mundanos no ayudarán a la agencia a obtener más fondos presupuestarios, ya

que su valor político no necesariamente mejorará en base a tales logros. Sin embargo, este tipo de resultado es el que debe emerger de la aplicación genuina de estrategias desarrollistas de reforma administrativa. Veamos ahora la definición y discusión de las premisas doctrinales que llevan a modelos de estrategias alternas de reforma administrativa.

IV. MODERNIZACION INSTITUCIONAL Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO: ESTRATEGIAS O CONFLICTOS COMPATIBLES

Hemos establecido que como una consecuencia de la debilidad técnica, combinado con la ocasional sumisión de las estrategias a las demandas políticas gubernamentales, la mayoría de los esfuerzos de reforma administrativa en América Latina están basados en el modelo de "Modernización Institucional". También hemos sugerido que para que las reformas rindan resultados en términos de un cambio efectivo en los patrones de comportamiento de las burocracias y sus niveles productivos, deben basarse en un modelo estratégico sustancialmente diferente; el modelo de "Administración para el Desarrollo". El propósito de esta sección es describir estos modelos y sus características estratégicas, y tratar de descubrir sus diferencias sustanciales y compatibilidad mutua. 15/

La premisa doctrinal del modelo de "Modernización Institucional" está fuertemente influenciada por la racionalidad Weberiana. Se visualiza la adopción de los valores organizacionales occidentales como el propósito final de la reforma administrativa. Sustentando esta doctrina está la premisa que una mejora en las funciones de insumos, como lo son la planificación económica, presupuesto, administración de personal, y administración de suministros, junto con técnicas de organización y métodos, inevitablemente llevan a mejoras en las funciones responsivas de los gobiernos. A continuación, tenemos una descripción de las características sobresalientes de esta premisa doctrinal y la posibilidad de sus relaciones con características y/o demandas estratégicas. 16/ (Tabla Núm. 1)

El modelo estratégico alternativo de "Administración para el Desarrollo" está basado en la premisa de que una mejora en el nivel de respuestas programáticas no necesita de cambios

TABLA NUM. 1

MODELO DE MODERNIZACION INSTITUCIONAL

RELACION ENTRE CARACTERISTICAS DE LA PREMISA DOCTRINAL Y LAS ESTRATEGIAS DE CAMBIO

Características de la Premisa Doctrinal	Demandas estratégicas y/o características
1. Ausencia de especificación de misión y dirección; amplia modernización.	Modernización de insumos. Amplio campo de acción; reforma profunda.
2. Modernización de elementos constantes de insumo.	Concentración de funciones gerenciales al más alto nivel jerárquico y centralización administrativa. Requiere cambios legales y reglamentarios.
3. Modernización a la imagen del desarrollo institucional occidental.	Similitud con modelos de desarrollo institucional occidentales.
4. Modernización institucional como un prerequisite de la efectividad del desarrollo.	Enfoque polietapico; consideración prioritaria al equilibrio sistémico (ambiente). Desarrollo orientado funcionalmente a la etapa del equilibrio estático en vez de aceptar la posibilidad del equilibrio dinámico como funcional.
5. Ausencia del sentido de tiempo y de terminación de la misión.	Presión modernizante permanente y auto-sustentada. Perspectiva de resultados a largo plazo. No hay evaluación.
6. Depende de la evolución social y económica, y visualiza las mejoras administrativas como una variable dependiente de la evolución.	No se ocupa de la conversión de las mejoras en insumos en mejores respuestas. Se considera tan solo la política general del desarrollo.
7. Depende de la evolución de una infraestructura psicológica y valorativa de los individuos que componen el sistema de clientelas.	Preocupación con variables no controlables a corto plazo. Preocupación con la mejoría integral del ser humano.
8. Trata de sobre-ponerse a las debilidades en vez de construir sobre las fuerzas.	No es sensitivo a objetivos potenciales; susceptible de asimilar el cambio modernizante.
9. Depende mayormente de motivaciones e iniciativas exógenas.	Se basa en la planificación de cambios de valores, dificultad de lograr simpatía funcional hacia la clientela.
10. Asegura que la mejoría administrativa de insumos lleva a la modernización.	Inculcación de la tecnología gerencial moderna.

en los prerequisites de insumos a los niveles más altos de la administración. El énfasis en producción de este modelo lleva a enfatizar la calidad y cantidad de respuestas programáticas como finalidades de las reformas administrativas.

Aún cuando esta premisa doctrinal es sensitiva al nexo sociedad-burocracia, se enfatiza el control sobre sistemas burocráticos circunscritos. En este sentido, las peculiaridades inherentes a la naturaleza del área o servicio de política sustancial y al marco sistémico de las clientelas, son de importancia suprema. Se buscan islas de desarrollo burocrático, donde el potencial para el cambio junto con la relevancia de la actividad sustancial para el desarrollo con criterios más importantes que concentrarse en la remoción de obstáculos como prerequisites al más alto nivel.^{17/} Este modelo valoriza la capacidad responsiva de las agencias gubernamentales a las demandas de subsistemas burocráticos como esencial a la efectividad programática. Esto por lo tanto enfatiza la flexibilidad estructural al nivel de implementación, y es antagónico a la rigidez excesiva de la "institucionalización" gubernamental. La siguiente tabla contiene las características sobresalientes de esta premisa doctrinal y la posible o actual relación con características estratégicas y/o demandas. (Tabla Núm. 2)

Sobre el asunto de la compatibilidad mutua, es concebible que a un alto nivel de abstracción conceptual, estas dos premisas doctrinales y estrategias de reformas puedan acomodarse como mutuamente complementarias, en vez de mutuamente excluyentes, -- en el sentido aquí expuesto -- a pesar de sus características estratégicas diferentes. De hecho, es irrefutable que, con capital político y financiero ilimitado, la estrategia ideal de reforma administrativa debe ser una basada en premisas de ambos modelos. No hay nada más deseable que la modernización de insumos administrativos que se originan al más alto nivel de la jerarquía burocrática, a la vez que se mejoran las respuestas programáticas a niveles más bajos. Sin embargo, en el contexto de la escasez de recursos políticos y financieros, se debe hacer una selección de alternativas en base a los costos de oportunidad envueltos. En realidad, para la consistencia técnica entre las etapas de reformas, se deben formular opciones en la primera etapa (selección de la premisa doctrinal) y las estrategias seleccionadas deben concentrarse en los objetivos doctrinales, en vez de divagar con las necesidades políticas esporádicas de los regímenes en el poder. Dadas estas circunstancias inevitables,

TABLA NUM. 2

MODELO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO

RELACION ENTRE CARACTERISTICAS DE LA PREMISA DOCTRINAL Y LAS ESTRATEGIAS DE CAMBIO

Características de la Premisa Doctrinal	Demandas estratégicas y/o Características
1. Orientación selectiva. Especificidad del cambio.	Objetivos de cambio y sistemas de clientela específicos.
2. Mejora cualitativa y cuantitativa de respuestas sistémicas.	Trata con políticas substanciales específicas. Se ocupa de la conversión de insumos en respuestas. Sensitividad a la retroalimentación sistemática. Permite la identificación de resultados.
3. Mejoras basadas en la disponibilidad de recursos potenciales; cambio relativo en vez de modernización comprensiva.	Identificación de objetivos para el cambio. Uso de respuestas previas, potenciales existentes y la relevancia de las respuestas al ambiente como marco de referencia.
4. Consideraciones ambientales como variables de intervención. No hay complementación ambiental con la mejora de respuestas.	Conflicto con la teoría institucionalista. Énfasis prioritario en el equilibrio interno del objeto de cambio y sistema de clientela. Utilización de la estructura de poder local. Énfasis en las relaciones interpersonales.
5. Sentido de tiempo y terminación de la misión.	Resultados a corto-plazo, evaluación de respuestas de tiempo en tiempo.
6. No depende del equilibrio psicológico individual. Ignora las aspiraciones individuales que trascienden a los límites de trabajo.	Búsqueda de tipo de equilibrio orientado a la productividad. Balance circunstancial. Incentivos de producción tradicional.
7. Depende de motivaciones e iniciativas de cambio endógenas.	Trata de identificar el potencial interno y talentos disponibles en la clientela. Requiere internalización de la clientela.
8. Sistémicas de acción orientados al cambio y modernización de respuestas sistémicas.	Flexibilidad de recursos, establecimiento de estructuras especiales sobre-impuestas. No requiere cambio legal formal.
9. Orientación de seguimiento. Llevado a las consecuencias últimas.	Cambio implementable. Desatiende informes de recomendación. Requiere evaluación de resultados. Trabaja a través de sistemas de bajo nivel.
10. El cambio como instrumento de modernización. No hay prerrequisitos a niveles más altos. Expectativa de sujetos modificados en otros niveles.	Impacto generalizado. Presiones externas para conformar el cambio con miras a maximizar las respuestas.

uno de estos modelos debe seleccionarse mientras cualquier combinación será auto-negada y consecuentemente auto-derrotista.

En el contexto latinoamericano de reformas administrativas, sin embargo, la selección en la etapa de adoptar objetivos y doctrinas nunca es clara. En la adopción de estrategias de reforma generalmente se selecciona el modelo de "Modernización Institucional", por las razones antes discutidas, tales como presiones políticas y las orientaciones técnicas de las estrategias.^{18/} Si se ven estas características de las reformas administrativas latinoamericanas en el contexto de constantes culturales, solamente es natural que el modelo de "Administración para el Desarrollo" confluya con el modelo prevaleciente de "Modernización Institucional".

En el caso de aquellos gobiernos verdaderamente comprometidos con el logro de cambios sociales e institucionales radicales, puede resultar menos paradójico llegar a un acomodo viable de ambos modelos. En efecto, el compromiso político sustancial y la asignación de recursos para el cambio profundo -- unido al sólido apoyo interno de la burocracia -- bien puede permitir una combinación de modernización de insumos administrativos a un alto nivel a la vez que un énfasis en las respuestas programáticas.

A manera de conclusión en el asunto de la compatibilidad entre ambos modelos, es razonable decir que cuando se toma en el contexto político de Latinoamérica, un conflicto inherente entre ambos modelos emerge como consecuencia no sólo de las distinciones en los objetivos políticos intentados, sino también por el énfasis en acomodar orientaciones técnicas y profesionales divergentes.

Nuestras conclusiones con respecto al predominio del modelo de "Modernización Institucional" y su potencial incompatibilidad con el modelo de "Administración para el Desarrollo", dentro del contexto de las realidades políticas Latinoamericanas, no niega que esfuerzos de reforma administrativa son posibles o intentados, y que se basan en premisas doctrinales y estrategias técnicas similares a las del modelo de "Administración para el Desarrollo". Estos esfuerzos pueden, de hecho, estar tomando lugar dentro o fuera del marco de referencia de programas de reforma administrativa comprensivos.^{19/} Por lo tanto debe ser de valor examinar algunos de estos esfuerzos para poder proceder con la verificación de lo apropiado de nuestro marco de

referencia de dos modelos, no sólo en términos de su compatibilidad mutua sino también de su aplicación a la cultura administrativa prevaleciente en Latinoamérica.

V. CONCLUSIONES: APLICABILIDAD DE LOS MODELOS DE REFORMA A LATINOAMERICA

Entre los muchos recuentos de fracasos de estrategias de reforma administrativa en Latinoamérica, probablemente los más respetables son aquellos que exponen la internalización de valores de reforma por las clientelas "reformadas". Estos recuentos llegan a la conclusión general de que la principal causa de fracasos en las reformas es la crasa incompatibilidad entre los valores infraestructurales de las burocracias latinoamericanas y las expectativas valorativas implícitas en aquellos modelos de reforma inspiradas exógenamente, y por lo tanto altamente influenciados por la racionalidad organizacional de las sociedades occidentales.^{20/} Esta sección tratará de determinar la aplicabilidad de cada uno de los modelos de reforma administrativa discutidos, al contexto cultural de las burocracias latinoamericanas. Con este propósito a la vista, consideraremos las características doctrinales y estratégicas de algunos experimentos exitosos de cambio administrativo y trataremos de relacionar a los dos modelos propuestos en este estudio.^{21/}

La aplicabilidad de los modelos de reforma administrativa en un contexto burocrático dado puede verse desde una perspectiva analítica o descriptiva y desde una perspectiva prescriptiva. Con relación a la perspectiva descriptiva, hemos determinado que el modelo de reforma más adecuado, política y técnicamente al contexto latinoamericano es el de "Modernización Institucional", ya que es compatible con las orientaciones técnicas prevalecientes de las estrategias, y es el que más tiene que ofrecer en términos de manipulación política. Ya que este modelo no trata realmente con los patrones de comportamiento de las clientelas sujetas al cambio, se obvian los conflictos de valores en el proceso de implementación. Desde un punto de vista prescriptivo, la aplicabilidad tendría que medirse en términos de la capacidad de cada modelo de efectuar cambios sustanciales en el rendimiento de desarrollo de las burocracias. El énfasis del enfoque descriptivo "behaviorista" a la aplicabilidad

de modelos de reforma lleva a la conclusión de que el modelo de "Modernización Institucional" es el aplicable dado las necesidades de estabilidad y mantenimiento de poder de la mayoría de los regímenes latinoamericanos. Por otro lado si se enfatiza el enfoque prescriptivo con la idea de visualizar modelos capaces de lograr cambios desarrollistas en las burocracias, se llega a la búsqueda de patrones de respuesta de comportamiento de las clientelas afectadas por los cambios valorativos implícitos en cada modelo. Un enfoque balanceado, sin embargo, llevaría a considerar no sólo la aplicabilidad de los modelos de reforma a las estructuras valorativas prevalecientes en la clientela, sino también su aplicabilidad en el contexto político a fin de considerar su viabilidad política. 22/

Como es en el caso de la planificación económica, los enfoques balanceados de las reformas administrativas son idealistas y poco prácticos. Las circunstancias invariablemente llevan a la maximización de una u otra variable, que desequilibra el balance. Si el criterio de aplicabilidad política se maximiza, se puede sugerir apropiadamente que el único modelo políticamente viable es uno similar al de "Modernización Institucional", dada la situación política de casi todos los gobiernos latinoamericanos. La excepción obvia es el caso de aquellos gobiernos envueltos en cambios sociales e institucionales radicales, que están preparados y dispuestos a recurrir a un modelo efectivo de reforma administrativa capaz de efectuar cambios radicales. Sin embargo, si el criterio maximizado es el de efectividad del cambio, se puede probar que en el análisis final el modelo de "Administración para el Desarrollo" es el más aplicable a cualquier país --- irrespectivamente del contexto político y la situación particular del régimen en el poder.

Tomando el enfoque prescriptivo de la aplicabilidad y considerando las respuestas en los patrones de comportamiento de las clientelas al cambio administrativo, se puede comenzar a hacer referencia a algunas conclusiones establecidas en este sentido. Al estudiar la reforma en el sistema de personal de la Administración Federal de Brazil, Lawrence Graham concluyó que los valores del nuevo sistema de personal establecido no eran totalmente repudiados por las clientelas afectadas, sino que por el contrario eran asimilados y convertidos en respuestas culturalmente funcionales que resultaban en formalismos estatutarios y legales. 23/ En esta instancia, el cambio desarrollista no tuvo lugar dentro de la burocracia, pero el choque de valores

se evita. Se podría visualizar, inadvertidamente, que la asimilación formal de un instrumento moderno es evidencia de la aplicabilidad cultural de una estrategia de cambio cónsona con nuestro modelo de "Modernización Institucional", que ha sido negado arriba. Sin embargo, en instancias como esta -- mientras la absorción cultural puede parecer funcional técnicamente, en términos de generar cambios funcionales que supuestamente intentan hacer la burocracia más desarrollista -- la adopción formalista es altamente desfuncional. El modelo de "Modernización Institucional" es por lo tanto, prescriptivamente inaplicable.^{24/}

Ha sido sugerido antes que nuestro modelo de "Modernización Institucional" de reforma está basado en premisas similares a las del modelo instrumental de cambio administrativo de Nascimento. Este modelo ha probado ser conflictivo con los valores prevalecientes en la burocracia brasileña.^{25/} A la luz de esto, es enteramente concebible que el modelo de "Modernización Institucional" trata de reforzar tales valores burocráticos como rigurosidad procesal, consistencia jerárquica, rigidez estructural, paternalismo, autoritarismo, prevaencia de eficiencia sobre efectividad, etc. Estos representan valores que pueden ser compartidos tanto por los estrategias como por las clientelas afectadas, creando una ilusión errónea de aplicabilidad cultural del modelo de "Modernización Institucional", y ocultando el hecho de que no ha ocurrido un verdadero cambio desarrollista.^{26/} En resumen, la habilidad potencial de los sistemas clientes de Latinoamérica de convertir las supuestas medidas orientadas al cambio del modelo de "Modernización Institucional" en formulaciones formalistas sin ninguna consecuencia al cambio funcional, puede erróneamente llevar a sugerir una asimilación funcional de los valores de este modelo y, por lo tanto, implicar su aplicabilidad desde un punto de vista prescriptivo.

Aún desde una perspectiva prescriptiva, sin embargo, la pregunta es: ¿Qué requisitos debe tener un modelo de reforma administrativa para ser aplicable en todos los sentidos dentro de un contexto latinoamericano? ¿Cómo puede hacerse políticamente viable; técnicamente capaz de causar un cambio desarrollista efectivo y aún ser culturalmente aceptable? Tal vez ésta sea una línea de cuestionamiento muy ambiciosa, pero debe seguirse si se van a derivar de este estudio conclusiones con sentido.

Al contestar las preguntas anteriores se puede sugerir que se pueden diseñar estrategias que eviten la asimilación formalista

y desfraccional de valores modernizantes por el sistema - cliente. En un sentido, esto es lo que intenta lograr Nascimento con su propuesta modelo no-instrumental de reforma.^{27/} También se pueden crear estrategias que provoquen una confrontación directa de los valores modernizantes con los valores tradicionales y de mantenimiento del status - quo burocrático. La pregunta es, sin embargo, si esto puede hacerse sobre una base de gran escala bajo amplios programas de reforma administrativa y aún tener la habilidad de asegurarse el poco probable apoyo político. Una Revista de los requisitos necesarios para un modelo de reforma efectivo y aplicable sugiere que: (a) para obtener amplio apoyo político, el modelo debe estar relacionado a un programa de reforma oficial. La aceptación política también puede obtenerse mediante un calculado "abandono benigno" de parte de los altos niveles gubernamentales a las estrategias técnicas y logros de los programas oficiales de reforma administrativa; (b) para ser técnicamente sólido, el modelo de reforma debe seguir los requisitos de consistencia etápica presentados en el Capítulo III, y sobreponerse a los problemas técnicos sobresalientes discutidos anteriormente; también debe contar con un fuerte liderazgo técnico y profesional; (c) para ser culturalmente aceptable, debe tomar en cuenta las experiencias obtenidas en la región y estar apoyado por una ideología de cambio que, aunque no choque directamente con la estructura de valores del sistema - cliente, es capaz de sobreponerse a la resistencia cultural de estos sistemas y su habilidad de convertir las reformas en formalismos desfuncionales. Solamente la continua prueba y error junto con la anotación sistemática de las experiencias y los resultados de las reformas, pueden desarrollar un modelo culturalmente viable de reforma administrativa para Latinoamérica. Nuestro modelo de "Administración para el Desarrollo" se ofrece como uno con el cual se puede experimentar, ya que se ha derivado de anteriores pruebas y basado en conclusiones establecidas sobre las relaciones entre estrategias adoptadas y sus resultados.

Un examen de los tres casos de cambio administrativo planificado exitoso en Latinoamérica, ha revelado la aplicación de los siguientes enfoques doctrinales y técnicos:^{28/}

1. Las experiencias de cambio planificado no están necesariamente asociadas a programas de reformas administrativas apoyados por el gobierno central.

2. El cambio se canalizó a través de estructuras especializadas diferentes o sobreimpuestas a las estructuras formales existentes.
3. La estructura local burocrática fue utilizada.
4. Los recursos administrativos disponibles en el sistema se maximizaron antes de aplicar presión para lograr cambios ambientales.
5. La activación de operaciones programáticas fue base de todos los enfoques estratégicos.
6. La maximización de respuestas sistémicas invariablemente fue el objetivo final.
7. El efecto demostración de mejora en el rendimiento sirvió como mecanismo de presión para lograr el cambio.
8. Cambiar la infraestructura del comportamiento del sistema-clientela no fue intentado o considerado como esencial.

El éxito de estos experimentos aislados de cambio planificado ha sido comprobado por su habilidad en lograr los cambios funcionales intentados, requeridos de la burocracia para propósitos del desarrollo. Se reconoce que los resultados exitosos son más fáciles de obtener -- y tal vez más notables -- en proyectos de pequeña escala que en reformas administrativas a gran escala. Esto puede sugerir que las reformas administrativas, para ser exitosas deben tener objetivos inmediatos limitados, ya que el enfoque integral no parece conducir a ningún lado. No existe razón, sin embargo, que evite que programas de reforma administrativa centralmente auspiciados adopten una estrategia basada en proyectos aislados para cumplir el requisito estratégico principal del modelo de "Administración para el Desarrollo".

La característica estratégica sobresaliente de estos experimentos de cambio, y tal vez la más exitosamente innovadora, es la habilidad de evitar la confrontación con los valores tradicionales junto con los patrones de comportamiento correspondientes (técnicos y políticos); y los valores de modernización y diferenciación presentes en cualquier modelo de cambio genuinamente comprometido con el cambio funcional. Esta habilidad se basa en la estrategia de sacar lo mejor de las fuerzas presentes en la burocracia a la vez que mitiga el mecanismo de rechazo o conversión que parece ser el principal problema de la adaptabilidad cultural de las reformas administrativas.

Aunque la aplicabilidad de nuestro modelo de "Administración para el Desarrollo" de reforma administrativa a la América Latina no está concluyentemente demostrado por la evidencia de los pocos casos aislados - que de hecho inspiraron el modelo - creemos que promete mucho en términos de obviar algunos de los problemas principales de aplicabilidad técnica y cultural, observados en la mayoría de los intentos de reforma administrativa en la región.

NOTAS

1/ John Montgomery, "Sources of Bureaucratic Reform: A Typology of Purposes and Politics in Political and Administrative Development" Ralph Brabanti, editor, Duke University Press. 1969, pp. 427.

Para una muestra de escritos recientes de especialistas en la Administración para el Desarrollo, vea; Proceedings of the United Nations Inter-Regional Seminar on Major Administrative Reforms in Developing Countries, (Falmer Brighton) United Kingdom, October 1971. Con pocas excepciones, los trabajos presentados en este seminario demuestran esta tendencia.

2/ Vea, por ejemplo, las contribuciones de Ralph Brabanti, Fred Riggs, John Montgomery, y Warren Ilchman, en Brabanti, op. cit. Estos trabajos son representativos de la fermentación académica surgida en torno a la administración reformista y el desarrollo político.

3/ Ralph Brabanti argumenta que las reformas administrativas deben servir como impulsores de desarrollo político independientemente de la rapidez de crecimiento del proceso político. Se sugiere además que las reformas administrativas pueden tener éxito impulsadas por asistencia técnica externa irrespectivo del apoyo oficial. Esto puede ser posible si se circunscribe a cambios administrativos. Sin embargo, si se consideran las reformas administrativas profundas planificadas por los países latinoamericanos, es poco realista concebir reformas administrativas sin el sello oficial del gobierno y su paternidad política. El apoyo político para reformas administrativas obviamente conlleva la subordinación de las estrategias reformistas a las necesidades del régimen. Vea Ralph Brabanti, "Administrative Reform in the Context of Political Growth" en Frontiers of Development Administration, Fred Riggs, Editor, Duke University Press, 1971.

4/ Nuestra categoría (a) es similar a lo que Alfred Diamant llama regímenes de movimiento desarrollista; y nuestra categoría (b) a lo que llama poliarquías desarrollistas y predesarrollistas, poliarquías limitadas y regímenes autocráticos tradicionales. Vea: Alfred Diamant "Bureaucracy in Developmental Movement Regimes", en Fred Riggs (ed). op. cit.

5/ Existe muy poca evidencia disponible sobre Cuba y Chile.

6/ De acuerdo a la taxonomía de Diamant, *op. cit.*, de los objetivos y estilos de sistemas políticos, Brasil y El Salvador son poliarquías limitadas. Cuba y México son regímenes de movimiento desarrollista; y los países restantes, poliarquías desarrollistas.

7/ Esta variación se refiere al énfasis en la centralización observable en las reformas de Bolivia y Perú. De hecho el énfasis de la reforma administrativa de Bolivia durante el gobierno de Ovando fue en limitar la autonomía de las agencias independientes y colocarlas bajo la vigilancia ministerial.

8/ Estudios sobre desarrollo burocrático y reformas administrativas en Chile y Cuba son particularmente relevantes para dilucidar estas interrogantes. James Petras en sus estudios no publicados, "The Children Bureaucracy" y "Cuba a Decade of Revolutionary Government", aclara algo este punto en lo tocante a los esfuerzos cubanos de reforma administrativa. Petras apunta el desmantelamiento de instituciones administrativas previas, el despido de oficiales y el reclutamiento de personal políticamente confiable que puede servir tanto efectivamente como lealmente en posiciones ejecutivas de nivel jerárquico intermedio.

9/ Argüimos en otra parte de este trabajo que los componentes estratégicos aislados son susceptibles de manipulación política. Esto sin embargo no invalida nuestra conjetura preferida de que no hay sincronización entre estrategias de reforma administrativa en Latinoamérica.

10/ La evidencia de tales eslabonamientos se ve, por ejemplo, cuando un gobierno coloca la agencia de reforma directamente bajo la oficina de la Presidencia, para poderla manipular más fácilmente; o en el caso de apoyo gubernamental a medidas de reforma global para evitar que la responsabilidad de los efectos positivos, o negativos, de la reforma recaigan sobre uno u otro sector de la burocracia. Esta táctica que es políticamente conveniente, ya que provee una apariencia de equidad, puede ser contraproducente desde un punto de vista puramente técnico. Otros criterios de selectividad pueden aplicarse a propósitos políticos similares.

11/ Gilbert Siegle, The Vicissitudes of Government Reforms in Brazil: A study of the DASP, University of Southern California, Los Angeles, 1966. Una ilustración de cómo estas tácticas fueron aplicadas a la DASP en Brazil.

12/ En realidad, una de las debilidades principales de la literatura de tema desarrollista es su enfoque limitado a los practicantes, y su falta de propuestas operacionales que puedan aplicarse a la realidad práctica. La investigación "behaviorista" que presumiblemente sería de mucho valor a cualquier estrategia de la reforma administrativa, es consistentemente relegada ya que conflige con los enfoques tecnológicos y prácticos a la administración pública de los países en desarrollo.

13/ Algunos ejemplos de este enfoque son: Clarence Thurber; "Island of Development: A Political and Social Approach to Development Administration in Latin America". CAG-ladac, April 1966; Albert Waterson. "Public Administration for What?: a Pragmatic View", trabajo presentado a la Conferencia de las Naciones Unidas de Expertos en Administración Pública. Nueva York 1967; Saul Katz. "Administration of National Development Planning" Unidad de Administración Pública O. E. A. 1964 y Agencia Internacional para el Desarrollo. "Key Problems in Development Administration" trabajo de la División de Administración para el desarrollo; Febrero 1970.

14/ Roderick Groves. "Administrative Reform and the Politics of Reform: The Case of Venezuela", Public Administration Review, Diciembre 1967. Describe el primer intento de reformar el servicio civil. Provee un caso de estudio donde el apoyo del gobierno al servicio civil nunca fue incondicional y de hecho le fue retirado cuando surgieron riesgos políticos del apoyo a la reforma.

15/ Con el propósito de esclarecer el asunto, debemos tener en mente que el modelo de Modernización Institucional se deriva de las orientaciones actuales de casi todas las reformas administrativas en Latinoamérica. El modelo "Administración para el Desarrollo" sin embargo, se ha construido sobre la base de observaciones hechas en el modelo de modernización, y sobre la evidencia de varios experimentos exitosos de cambio administrativo, que no están necesariamente asociados con programas de reforma administrativa.

16/ Las dificultades en obtener evidencia sobre las orientaciones estratégicas y doctrinales de las estrategias gubernamentales son considerables. Alguna evidencia está en la literatura oficial; sin embargo, la mayoría de nuestras proposiciones se derivan de la consistencia integral de los modelos y la posibilidad de relaciones estratégicas. La verificación empírica de estas propuestas resultaría valiosa pues no sólo daría una vista de las estrategias implementadas sino que también la aplicabilidad de nuestro marco teórico se probaría en el proceso.

17/ Para la clarificación del concepto de "Islas de Desarrollo" vea Clarence Thurber, op. cit., "Islands of Development: A Political and Social Approach to Development Administration in Latin America".

18/ Kleber Nascimento ha demostrado que la estrategia prevaleciente en la experiencia de reforma administrativa en Brazil (modelo instrumental) refleja la presencia de valores germanos a la racionalidad Weberiana entre las estrategias de la reforma y una orientación similar (prevalecen los medios sobre los fines) a la que hemos asociado con nuestro modelo de "Modernización Institucional". Ver "Reflexiones sobre Estrategia de Reforma Administrativa: A Experiencias Brasileira" en Revista Brasileira de Administração Pública; Fundação Getúlio Vargas, No. 1, 1967.

19/ Aquellas agencias de reforma administrativa latinoamericanas que son independientes de la Presidencia, están en posición de permitir que algunas experiencias de reforma de este tipo, tengan lugar. El actual programa de reforma administrativa en Brazil bien puede ser ejemplo.

20/ Algunos ejemplos son: Gilbert Siegle, Op. cit.; Kleber Nascimento, Op. cit.; Lawrence Graham. "Clash between Formalism and Reality in the Brazilian Civil Service" Disertación doctoral inédita, University of Florida, 1965; y Roderick Groves, Op. cit.

21/ Debe hacerse claro que al seleccionar los experimentos de cambio aislados nos hemos perjudicado a favor del modelo de "Administración para el Desarrollo". Esto, sin embargo no descualifica la evidencia obtenida.

22/ Sostenemos que la mayoría de los enfoques académicos de la reforma administrativa en América Latina han enfatizado la inadecuación técnica de las estrategias o la incompatibilidad de valores entre modelos y clientelas, invariablemente quedando fuera del contexto político. Este estudio intenta proveer un marco teórico que ponga en su contexto estas dimensiones.

23/ Vea Lawrence Graham, Op. cit.

24/ La idea de los mecanismos de absorción formal de rasgos burocráticos modernos es básica a la teoría de burocracias prismáticas de Riggs. Fred W. Riggs "Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Societies" Houghton Mifflin, Boston 1964.

25/ Este modelo requiere patrones autoritarios de orientación posicional-funcional en el comportamiento ejecutivo; patrones de tiempo basados en la optimización de orientación organizativa temporal, visión integral del cambio y estilo de influencia formalista e impositiva.

26/ Otro indicador de los éxitos formalistas del modelo de reforma de "Modernización Institucional" es que nunca penetra áreas burocráticas críticas, tales como: planificación económica, política fiscal y monetaria, presupuestación, relaciones ejecutivas-legislativas y corporaciones gubernamentales claves.

27/ De la experiencia de reforma administrativa en el Brasil basada en el "Modelo Instrumental", Nascimento deriva al modelo no-instrumental. Este modelo se basa en no-prerequisitos de autoridad y patrones de tiempo por los sistemas-clientes, en una visión de cambio gradual, en el enfoque de acción en elementos informales, y en un estilo de influencia primordialmente sugestivo. Este modelo se diseñó como una estrategia alternativa para evitar las frustraciones de experiencias pasadas. Ya que se deriva esencialmente de un perfil de comportamiento de los sistemas-clientes, no provee para la viabilidad política.

28/ Para una descripción más extensa de estos cambios administrativos planificados, vea Rogerio Pinto, "Institutional Modernization and Development Administration: Compatible or Conflicting Strategies", trabajo no comisionado presentado en la conferencia de 1970 de LADAC en Austin, Tejas.