

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN AMERICA LATINA.
UNA REVISION DEL MARCO CONCEPTUAL

por

BERNARDO KLIKSBERG.

Director del Proyecto Regional de las
Naciones Unidas para América Latina y
el Caribe de Asistencia al CLAD (*)

(*)

No se solicitó la aprobación previa de las Naciones Unidas ni del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para este trabajo; por consiguiente, el mismo no presenta necesariamente el punto de vista de estas organizaciones.

I. LA BRECHA ENTRE LAS NECESIDADES Y LAS DISPONIBILIDADES DE CAPACIDAD ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO LATINOAMERICANO.

La realidad latinoamericana de las últimas décadas registra una fuerte tendencia de desarrollo hacia el crecimiento del papel histórico del Estado en las estructuras económico-sociales de la región. Dicho proceso presenta marchas y contramarchas, pero su dirección general se orienta a un significativo incremento tendencial de la participación del Estado en la sociedad global.

Los indicadores aplicables a la medición de este tipo de desarrollos, son coincidentes en la detección del proceso. Con las variaciones nacionales del caso, en la mayor parte de la región, el gasto público tiende a constituir un porcentaje en ascenso del Producto Bruto Interno, la inversión pública conforma una proporción creciente de la Inversión Bruta Fija global, el porcentaje de la mano de obra activa total empleado por el sector público tiende a aumentar. Por otra parte, desde una perspectiva empresarial, las empresas públicas, representan un sector fundamental de la actividad empresarial global. En diversos casos ocupan las primeras posiciones del ranking respectivo, y en algunos su escala operacional las proyecta destacadamente en el plano empresarial internacional.

El crecimiento del aparato público es de carácter

absoluto, se amplían sus dimensiones básicas, y al mismo tiempo relativo, ese incremento es superior al registrado en la economía y la sociedad en su conjunto. Ello determina un claro aumento de la presencia y significación del Estado en el proceso histórico global. Dicha evolución parece hallarse ligada a cuestiones estructurales como, entre otras, la agudización de problemas fundamentales y la pronunciada vulnerabilidad de las economías de la zona ante variaciones externas. Este orden de factores genera presiones por una mayor intervención estatal.

El proceso indicado no afecta únicamente a América Latina, sino que caracteriza al mundo en desarrollo en su conjunto. En un informe de la Secretaría General de las Naciones Unidas al respecto, se subraya: "En la década de 1970, ha habido una continua expansión del sector público en la economía de la mayoría de los países en desarrollo", y se refieren, entre otras, las siguientes cifras al respecto:

"Un análisis de la experiencia de 51 países durante el período 1971-1976 muestra que cuatro quintas partes de ellos han registrado incrementos anuales en la relación gasto público total-Producto Bruto Interno... Por ejemplo, en el comienzo del período había sólo 11 países en los que el Gasto Público constituía más de una cuarta parte del Producto Bruto Interno. Al final del período, el número de dichos países había ascendido a 21. Para dichos países como grupo, el promedio simple del nivel del gasto público total se incrementó de un 20 a un 29% del Producto

Bruto Interno entre 1971 y 1976" (1).

El Estado latinoamericano en expansión, se ha caracterizado por una verdadera "explosión" en sus niveles de complejidad. Se han extendido considerablemente las áreas de acción del aparato público y profundizado su intervención en áreas donde actuaba anteriormente. La multitud de metas simultáneas que persigue plantea técnicamente difíciles problemas de compatibilización de objetivos. Por otra parte, para encarar sus nuevas responsabilidades el Estado ha diversificado sobremanera sus medios de actuación. Ellos abarcan en la mayoría de los países de la región una amplia gama que engloba instrumentos de regulación directa como las ordenaciones legales, instrumentos de regulación indirecta como el manejo de políticas con efectos fundamentales en la estructura económica como las monetarias, crediticias, fiscales, funciones financiadoras, la producción industrial, funciones comercializadoras, etc. El gerenciamiento eficiente de este extenso conjunto de operaciones heterogéneas, con orientación a maximizar objetivos que requieren a su vez de un constante esfuerzo de compatibilización, constituye una problemática organizacional de altísima complejidad.

La gestión respectiva debe realizarse asimismo en

(1) Naciones Unidas. Role of the Public Sector in promoting the economic development of developing countries. Report of the Secretary General. Documento E/1979/66. Nueva York, 1979. Pág. 5.

un medio ambiente que abarca actualmente buena parte del mundo, dada la interpenetración creciente de las economías nacionales, y que se halla signado, como lo resaltara Arne Leemans, por la "turbulencia" (2).

Aspectos centrales del funcionamiento del sector público en la región son afectados cotidianamente por las variaciones que se producen en el desenvolvimiento del sistema económico mundial en su conjunto. Además, procesos relevantes para diversas organizaciones públicas, como el desarrollo tecnológico, presentan tasas de cambio aceleradas a nivel internacional.

Por ende, la toma de decisiones estratégicas en los aparatos públicos debe incluir necesariamente numerosos y variables factores provenientes de la "ecología" organizacional.

¿Cómo afrontar adecuadamente la gestión de un aparato público que se mueve en las coordenadas de dimensión, cobertura, multiplicidad de medios y grado de complicación del medio ambiente referidas?

Se requiere un fuerte crecimiento en las disponibilidades de capacidad administrativa del sector público. Dicha capacidad puede ser definida apropiadamente como lo han hecho las Naciones Unidas, como "la capacidad de obtener los resultados

(2) Arne F. Leemans. Cómo reformar la administración pública. Fondo de Cultura Económica, México, 1977. Pág. 13.

deseados mediante organizaciones" (3), o en términos del tipo de los adoptados en una cercana reunión del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, como: "la habilidad del gobierno de implementar sus programas económico-sociales para el mejoramiento del bienestar de toda la población, de modo que todas las consideraciones sociales y culturales relevantes sean tomadas en cuenta y que la administración de dichos programas y sus costos totales sean restringidos a un nivel que asegure la maximización de beneficios a todos los sectores de la comunidad que necesitan esos servicios" (4).

Dadas las condiciones de operación del Estado descritas, este tipo de capacidad se ha convertido en un recurso absolutamente estratégico para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo. Por otra parte, considerando que el proceso de expansión del aparato del Estado obedece a factores que se pronostica están destinados a fortalecerse en el futuro, puede preverse que el proceso continuará y aun se agudizará y, en consecuencia, las necesidades de capacidades administrativas irán en franco ascenso.

La extensa serie de esfuerzos hechos en la región

-
- (3) Naciones Unidas. La evaluación de la capacidad administrativa para el desarrollo. Documento ST/TAO/M/52. Nueva York, 1970. Pág. 9.
- (4) International Institute of Administrative Sciences. Conclusions and recommendations of the working groups. Canberra Roundtable. July 12-18, 1981.

en materia de reforma administrativa del aparato público parece hallarse impulsada básicamente por la situación puntualizada. La reforma fue percibida como el instrumento que permitiría aumentar las reservas de capacidad administrativa existentes, y encarar en base a ellas la complejidad creciente de la gestión organizacional del sector público.

Dichos esfuerzos , que abarcaron casi todos los países de América Latina, lograron resultados estimables. Entre ellos, crearon un elevado nivel de conciencia respecto a la trascendencia de la variable administrativa tradicionalmente subvalorada, establecieron una infraestructura institucional dedicada al mejoramiento administrativo, posibilitaron la formación de un nutrido grupo de especialistas, suministraron un fondo de experiencias valiosas a intentos futuros.

Sin embargo, existe consenso en que la reforma no logró sus objetivos de fondo. La capacidad organizacional del aparato público en sus áreas sustantivas esenciales, continuó siendo marcadamente deficitaria en relación a las demandas derivadas de sus tendencias de desarrollo. Incluso, la brecha entre necesidades y capacidades disponibles, parece tener tendencia a ampliarse. Expresión de ello son, entre múltiples aspectos, el grado de rigidez e ineficiencia organizacional observables en el aparato central de Gobierno y en diversos sectores claves como Salud, Educación, Agricultura, las deficiencias de gestión en el campo de las empresas públicas, la permanencia y agudización de "cuellos de botella" en los programas y servicios de atención masiva al público, el predominio de procedimientos técnicos en la elaboración de políticas en los altos niveles de decisión.

Como lo destacan las Naciones Unidas, en referencia al conjunto del mundo en desarrollo : "El efecto de los principales programas de reforma administrativa continúa siendo limitado en la mayoría de los países". (5)

Cuáles son las causas de fondo, de este "efecto limitado"? Entre otros factores, examinados con frecuencia: los errores en la estrategia de la reforma, el escaso apoyo político o la no continuidad de dicho apoyo, la falta de apropiado respaldo económico, las deficiencias de liderazgo, la inserción institucional inadecuada de las instituciones reformadoras, la carencia de recursos humanos calificados.

El presente documento tiene por finalidad principal explorar un orden de causas limitadamente abordado en el análisis de la reforma. El autor considera que junto a los factores señalados, ha condicionado profundamente la suerte de la reforma el marco conceptual que ha tendido a orientarla en la región. La reforma parte necesariamente de un conjunto de supuestos conceptuales explícitos o implícitos sobre la estructura íntima del fenómeno a atacar : el comportamiento del aparato público, y sobre los abordajes viables.

Aun cuando se superaran restricciones de apoyo político o económico a la reforma, se ajustaran las estrategias, se capacitaran recursos humanos, el resultado final será dudoso: si el marco conceptual que orienta todo el proceso no es el adecuado a la realidad organizacional del aparato público en América Latina.

En la integración del marco conceptual tradicional en que se basaron múltiples esfuerzos de reforma administrativa, han tendido a prevalecer, con las excepciones del caso, ciertas estructuras de razonamiento, conformadas por modos de percepción y análisis de los principales problemas que se supone debe abordar

(5) Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales. "Esferas prioritarias de acción en materia de Administración y Finanzas Públicas en el decenio de 1980". Documento ST/ESA/SER.E/26. Nueva York, 1981. Pag.17.

la reforma, que consideramos presentan serias deficiencias. Dichas, estructuras, tienen normalmente carácter subyacente, se hallan implícitas como marcos de referencia, y puntos de partida en el intento de cambio administrativo que significa el esfuerzo de reforma.

A continuación presentaremos algunas de esas estructuras, identificadas por el autor, y realizaremos un examen sintético y de carácter exploratorio de su consistencia, grado de correspondencia con la realidad, y efectos en el proceso de reforma.

II. ESTRUCTURAS DE RAZONAMIENTO SUBYACENTES

A.- El Enfoque Reduccionista de la Reforma.-

La reforma se propone obtener cambios en el comportamiento de las organizaciones públicas que conduzcan en definitiva a una elevación de sus niveles de eficacia y eficiencia. Debe partir por ende de planteos precisos respecto a la naturaleza de dicho comportamiento, las principales fuerzas que lo determinan, sus leyes de desarrollo. El estudio en profundidad de estos aspectos, es actualmente un campo en plena actividad. Entre las conclusiones ya afirmadas, figuran las de que el comportamiento examinado es de carácter histórico, y obedece a una multiplicidad de variables de diferente índole. La conducta de los organismos públicos se halla ligada directamente al tipo de inserción del organismo en el proceso histórico global, y a la evolución institucional del organismo mismo. Por otra parte, tiene raíces multidimensionales. Surge normalmente de complejas interacciones entre diversas variables que de-

vienen de la interrelación organismo-medio ambiente y de la dinámica interna del organismo. Así, el comportamiento analizado es determinado por procesos como las luchas por el poder externas a la organización y su impacto en la misma, funcionamientos globales de la economía, las estrategias de los diversos grupos que se forman al interior de la organización, los "mitos", normas tácitas, sistemas de valores dominantes en ella, los tipos de liderazgos organizacionales prevalentes, el entorno jurídico, los rasgos de la organización formal.

Estas y otras dimensiones deben ser necesariamente tomadas en cuenta para poder aprehender efectivamente el comportamiento organizacional. Su incidencia en el mismo no es análoga, existen dimensiones con mayor influencia que otras, y el análisis deberá incluir la ponderación de los "pesos relativos" diferenciados de los diversos factores.

El cambio administrativo requiere tener en cuenta la naturaleza íntima de la conducta organizacional, y procurar incidir sobre las variables determinantes de la misma priorizando la acción sobre las de mayor poder de influencia real.

En la experiencia latinoamericana, la acción de reforma se ha apartado con frecuencia de estas premisas básicas. Ha tendido a concentrarse en la generación de cambios en un aspecto bien delimitado: el nivel administrativo formal, procurando al mismo tiempo darles expresión jurídica. Se ha adoptado, de hecho, la concepción de que la problemática organizacional se centra en la programación y ordenación de un conjunto de funciones, de modo opti-

mizante en relación a los objetivos fijados. Consiguientemente, se han dedicado los mayores esfuerzos al diseño de organigramas "ideales", la evaluación detenida de la distribución de las funciones entre las diversas áreas del organigrama y su jerarquización, la preparación de descripciones detalladas de los cargos que ejecutarían las funciones, la fijación de normas y procedimientos para el ejercicio de las tareas respectivas. Se ha dado énfasis absoluto a la estructuración de lo que se ha llamado la "jerarquía cargo-labor".

Adicionalmente, a la presunción de que por allí pasaría la vía central del cambio administrativo, este enfoque supone la noción de que la organización así programada funcionará ajustándose al plan previsto. Así, la autoridad sólo se originará en las fuentes formales establecidas en el organigrama, y sus normas complementarias, y se seguirán estrictamente las líneas de jerarquía fijadas en el mismo. La comunicación circulará también sólo a través de dichas líneas. Las conductas de los miembros de la organización se regirán por las normas y procedimientos prescritos por los manuales respectivos.

¿En qué medida corresponde ello a la realidad? ¿La obtención de eficiencia de un organismo Ministerial depende fundamentalmente de un buen organigrama, detenidas descripciones de puestos, detallados manuales de normas?

En la práctica, las cuestiones han demostrado ser mucho más complejas. Las variables "marginadas" se hacen sentir coti-

diana y permanentemente. Las líneas de autoridad son interferidas por las luchas y alianzas de poder, las afinidades de estructuras de personalidad vulneran los canales de comunicación, los intereses en juego bloquean o aceleran la aplicación de normas, los contenidos reales de las tareas realizadas en los cargos se hallan vinculados a la influencia de proyectos personales, grupales y extraorganizacionales.

La reforma ha registrado muchas veces estos hechos como "patológicos", la organización estaría enferma, se están violando los planeamientos formales. Pero la situación es más profunda. Corresponden a dimensiones que han sido desconocidas por el análisis meramente formal. Son patológicos desde la perspectiva restringida de dicho análisis, pero simplemente funcionales a diversos desarrollos que se dan al interior de la organización, y fuera de ella, que ese tipo de análisis no toma en cuenta.

El movimiento de reforma ha caído con alta frecuencia en un "reduccionismo", al aferrarse a una óptica unidimensional de la problemática global. La ha estrechado y, al hacerlo, ha violado su naturaleza real. Las consecuencias prácticas han sido las esperables. El comportamiento organizacional, no se modifica mayormente cuando sólo se trata de incidir sobre aspectos limitados del mismo.

Desde ya los factores administrativos formales forman parte del cuadro de determinantes de la conducta organizacional y deben ser atentamente considerados. Pero existen muchos otros, y la

investigación científica sobre organizaciones parece coincidir crecientemente en el papel relativo de los aspectos formales frente a factores de mayor incidencia efectiva.

Entre otras, una reciente investigación de la Universidad de Harvard, proporciona evidencia muy significativa en tal sentido. Un equipo de investigadores dirigido por John P. Kotter, Profesor de Comportamiento Organizacional de Harvard, examinó entre 1976 y 1981 el comportamiento de gerentes "exitosos", tratando de identificar las razones de sus logros. (6)

Las conclusiones no son muy favorables para los enfoques administrativo-formales. Como se indica, resumiéndolas: "Existe una brecha bastante grande entre el saber convencional acerca de las funciones, herramientas y funciones gerenciales por un lado, y el comportamiento gerencial real, por el otro. El primero es generalmente tratado en términos de planeamiento, control, personal, organización y dirección; el último, está caracterizado por largas horas, episodios fragmentados y comunicación oral. El comportamiento real, tal como lo demuestra el estudio de los gerentes generales exitosos, aparece como menos sistemático, más informal, menos reflexivo, más reactivo, menos organizado y más frívolo de lo que un estudioso de los sistemas de planeamiento estratégico, MIS, o de diseño organizacional podría esperar. La brecha es importante e inquietante por muchas razones. Primero que todo, plantea serias preguntas acerca de la clase de

(6) John P. Kotter. "What effective general managers really do?" Harvard Business Review. November-December, 1982.

planeamiento formal, evaluación del rendimiento, y otros sistemas comúnmente en uso." (7)

La funcionalidad de los elementos administrativo-formales resulta de menor relevancia, frente a otros medios que utiliza el ejecutivo eficiente, que en algunos casos son incluso directamente contradictorios con dichos instrumentos.

Así por ejemplo, el comportamiento diario de un ejecutivo exitoso está conformado -según la investigación de Harvard- por los siguientes patrones, cuasi opuestos a los recomendados usualmente por los principios de administración formalistas:

"Ellos pasan la mayoría de su tiempo con otros. El promedio pasa sólo el 25% de su tiempo de trabajo solo, y dicho lapso es insumido principalmente en la casa, en aviones, o en los viajes en la ciudad. Unos pocos pasan menos de un 70% de su tiempo con otros, mientras algunos pasan más del 90% de su tiempo de trabajo con otros". (8)

Estas conductas aparentemente "disfuncionales" de empleo de un recurso tan escaso y relevante como el tiempo del ejecutivo, tienen causas precisas. El tipo de actividades en las que se concentran los ejecutivos que consiguen resultados efectivos, está poco vinculado con las categorías formales. Según surge de la investiga-

(7) Idem anterior, pág. 156.

(8) Idem anterior, pág. 158.

ción, se dedican principalmente al establecimiento y continua actualización de agendas de decisión amplias, proyectadas en el largo plazo, flexibles, y a construir una red de relaciones entre la gente que sienten necesitarán para implementar sus agendas. En ambos casos, recurren intensivamente al contacto humano directo, informal, y emplean una extensa gama de métodos de relación cara a cara. Entre dichos métodos desenvuelven permanentemente conversaciones abiertas con numerosas personas. Dichas conversaciones les proporcionan información básica para el diseño de la agenda, y a través de ellas mantienen y cultivan relaciones personales.

El formalismo niega mayor rol a este tipo de "metodologías", e incluso las combate considerándolas sinónimas de ineficiencia administrativa.

Se cae así en una visión del trabajo del ejecutivo y, consiguientemente, en modelos de capacitación del mismo que: "probablemente sobreenfatizan las herramientas formales, los problemas inequívocos y las situaciones que encaran de manera simplista las relaciones humanas". Verbigracia:

"Algunos de los programas de gerencia del tiempo actualmente en boga, constituyen un buen ejemplo de este problema. Basados en concepciones simplistas sobre la naturaleza del trabajo gerencial, estos programas enseñan a los gerentes a no permitir que la gente ni los problemas "interrumpan" su trabajo diario. Con frecuencia le dicen al futuro ejecutivo que las conversaciones cortas

y desconectadas no son efectivas. Aconsejan que uno debería autodisciplinarse y no permitir que personas y tópicos "irrelevantes" interfieran en su agenda. En otras palabras, estos programas aconsejan a la gente a conducirse en forma diferente a la de los ejecutivos eficientes en este estudio." (9)

El reduccionismo usual en reforma administrativa comete este orden de errores en gran escala. Maneja una concepción irreal de la naturaleza del desarrollo y el cambio administrativo. Lo percibe centralmente como un proceso de cambio formal, cuando se trata de un verdadero proceso de cambio social. La obtención de desarrollo administrativo requiere modificaciones en juegos de intereses, actitudes, motivaciones, correlaciones de poder. Los aspectos administrativo-formales constituyen una de las dimensiones a atender necesariamente, pero no agotan el problema, ni son las de mayor poder definidor. (10)

La visión reduccionista promueve un "gerenciamiento" a su vez reduccionista de la reforma. Es concebida como un proceso a ser ejecutado por administradores "formalistas" y juristas. Su na-

(9) Idem anterior, pág. 166.

(10) El autor analiza detalladamente las raíces cognoscitivas e histórico-sociales del formalismo en Bernardo Kliksberg, "El pensamiento organizativo: del taylorismo a la teoría de la organización". Novena edición, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1982, y en "La racionalidad irracional de la burocracia", incluido en Bernardo Kliksberg (compilador), "Cuestionando en Administración," segunda edición, Editorial Paidós, 1979.

turalidad requiere otro orden de conducción. Como proceso de cambio social, debería ser orientado por administradores con capacidad de manejar equipos interdisciplinarios que incluyan perspectivas que den cuenta de las diferentes dimensiones de la reforma.

B.- La Falsa Dicotomía: Política vs Administración.

La reforma se ha basado con frecuencia en la asunción de hecho de la vieja dicotomía entre política y administración. Existirá un campo de acción bien definido, "el político", donde se fijarán a través de procesos de esa índole, los objetivos y estrategias de acción del aparato público. Habrá otro totalmente diferenciado, "el administrativo", dedicado puramente a su "ejecución" y carente de todo contenido político. Los esfuerzos reformistas deberían centrarse en el ajuste, como se ha visto, principalmente administrativo formal del "instrumento de ejecución".

La vida de las organizaciones públicas, como las de las organizaciones en general, ha demostrado exceder ampliamente a esta versión simplificadora. El "reino de la política" no finaliza en la esfera de fijación de metas, las supuestas unidades de mera ejecución se caracterizan por una activa existencia política. Como se ha verificado en múltiples investigaciones contemporáneas del funcionamiento efectivo de los organismos públicos, los mismos tienden a orientarse

hacia objetivos que difieren muchas veces en medida considerable de los establecidos en el campo político.

Usualmente, su comportamiento deriva de sofisticados procesos de negociación y conflicto desenvueltos entre los grupos internos del organismo que procuran mejorar sus posiciones sectoriales, grupos externos del contexto que en algunos casos engloban grupos organizacionales internos, que presionan a la organización para dirigirla hacia favorecer sus metas y, finalmente, los objetivos propios del público para cuyo servicio en principio se creó el organismo.

Este interjuego permanente determina modificaciones en los objetivos formalmente establecidos e incide fuertemente en el nivel de cumplimiento de las decisiones, en la aplicación de las rutinas, en las conductas esperadas.

En esas condiciones en lugar de un área de lo político, seguida de un área de lo administrativo, lo que parece darse es un continuo político, donde los procesos de negociación política se suceden con intensidad variada a través de toda la acción organizacional. Como destaca R. Collins: " el mejor modo de entender las organizaciones es como arenas de intereses en conflicto" (11).

Oscar Oszlak realiza una precisa descripción de como opera el aparato estatal:

(11) R. Collins. Conflict Sociology. New York, 1975. Academic. Pág. 289.

"El estado ya no puede concebirse como una entidad monolítica al servicio de un proyecto político invariable, sino que debe ser visualizado como un sistema en permanente flujo, internamente diferenciado, sobre el que repercuten también diferencialmente demandas y contradicciones de la sociedad civil. El proceso de reacomodación interna requerido para responder a clientelas diversificadas, en el que las unidades estatales tratan de preservar y promover sus respectivos intereses y programas, supone en cierto modo reproducir en el seno del aparato estatal el proceso de negociación y compromiso, de alianzas y enfrentamientos, que se desarrolla en el ámbito de la sociedad. Por cierto, en ambos planos se establecen relaciones de fuerza en las que prevalecen determinados sectores sociales y unidades estatales cuyos intereses y propensiones guardan entre sí una positiva, aunque variable, correlación. Pero ello no evita la necesidad de efectuar concesiones, respetar autonomías de hecho o reconocer privilegios e influencias que la propia lucha intra-burocrática va generando en el aparato estatal". (12)

Una reforma basada en supuestos de partida que escinden política y administración, desconoce la relación profunda entre ambas, y los aspectos políticos del proceso organizacional. En consecuencia como ha sucedido en la región, actúa con marcada "ingenuidad" frente al mismo. Supone así por ejemplo con frecuencia que la mejor so-

(12) Oscar Oszlak. Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES); Buenos Aires, 1980. Pág. 18.

lución para establecer coordinación y racionalidad en un área donde trabajan varios organismos, es crear uno nuevo con autoridad jerárquica sobre todos (a veces un Ministerio), al que estarán subordinados. En la práctica, comienza a funcionar activamente la política organizacional, y suelen generarse resistencias múltiples a la invasión de los "cotos" de cada organización. En la dinámica, la confusión organizacional previa a veces aumenta en lugar de disminuir. El "recién llegado" se ve obligado asimismo a invertir lo mejor de sus energías, en meras acciones de autodefensa jurisdiccional. La lucha interorganizacional crece. (13)

Si en lugar de ello se hubiera partido de un diagnóstico de la situación político-institucional, los intereses en pugna, sus posibles reacciones, se hubieran podido definir alternativas organizacionales "políticamente viables" y de mucho mayor eficiencia.

Al marginar pues el hecho de que el aparato público en su conjunto, y sus organizaciones son "privilegiada arena de conflicto político, donde pugnan por prevalecer intereses contrapuestos, y se dirimen cuestiones socialmente problematizadas" (14), la reforma administrativa se condena a la inoperancia.

C.- El Desconocimiento de la Especificidad del Sector Público.-

Con frecuencia, los esfuerzos por el mejoramiento de

(13) Como señala agudamente Alejandro Carrillo Castro : "...las propuestas de reforma serán normalmente apoyadas o rechazadas dependiendo de si los participantes consideran que los pueden afectar en términos del incremento o decremento de la esfera de poder o de influencia que actualmente ejercen", (Metodología para el estudio del funcionamiento y reforma de la administración pública, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981, p.119).

(14) Oscar Oszlak, op. cit., pág. 16.

la productividad estatal han estado fuertemente influidos por una estructura de razonamiento que tiende a asimilar mecánicamente la gestión organizacional pública a la privada, relegando las especificidades de la primera.

De acuerdo a ella, y en términos esquemáticos, la administración pública tendría que seguir en todos sus aspectos los modelos de gestión características de la empresa privada. Tanto sus metas como sus estrategias y tecnologías serían las recomendables.

El conocimiento aplicable se hallaría plenamente disponible, es el utilizado en la denominada "administración de negocios". Los ejecutivos públicos deberían ser capacitados centralmente en base a dicho conocimiento. En algunos casos, se ha acentuado incluso que no tendría sentido la enseñanza separada de un supuesto campo formativo llamado "administración pública". Las escuelas de administración de negocios prepararían un profesional con capacidades para actuar exitosamente tanto en la esfera privada como en la pública.

La evidencia disponible indica un bajo grado de correspondencia entre la realidad organizacional del sector público, y este orden de afirmaciones.

En primer término, las metas del sector público no son equiparables en gran parte de sus operaciones a las propias de la empresa lucrativa. Mientras que ella se dirige a la maximización de los beneficios y procura establecer para ello una relación de optimización entre ingresos y costos, el sector público se orienta hacia

metas de desarrollo nacional y servicio colectivo, debiendo recurrir a combinaciones que compatibilizan variados objetivos, como, entre otros, el pleno empleo, la mejor distribución del ingreso, la constitución de una economía integrada, el desenvolvimiento de la industria nacional, el desarrollo tecnológico.

Ello genera diferencias notorias en las áreas de actividad respectivas. Competen al sector público un conjunto de acciones que por su índole difícilmente atraigan el interés privado, como la realización de grandes programas de desarrollo, el desenvolvimiento de proyectos destinados principalmente a la creación de empleos, o al progreso regional, la inversión en programas de infraestructura, el desarrollo de programas de servicios sociales, la producción de insumos de uso difundido.

Las diferencias de metas señaladas traen consecuencias directas en términos organizacionales. La productividad de cada sector debiera ser medida en términos de sus objetivos específicos. La del sector público no puede referenciarse meramente a "rentabilidad", ello simplifica totalmente su función histórica. Deberán emplearse para registrar la productividad estatal variados indicadores como desarrollo social, paz interna, seguridad, desarrollo de los recursos humanos, descenso de la dependencia económica, estabilidad, conservación del medio ambiente.

Aun en el campo de la acción estatal con mayores posibilidades de paralelismos con el sector privado, el de las empresas

públicas, la meta de la "rentabilidad" resulta altamente discutible. Estas son las conclusiones, entre otras fuentes, de la última reunión mundial de expertos del Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas Públicas:

"En general, se está de acuerdo en que las utilidades en su acepción comercial no constituyen un criterio plenamente adecuado para medir los resultados de la gestión de las empresas públicas, dada la multiplicidad de los objetivos, incluidos los de índole social, que se espera que alcancen dichas empresas. Se han sugerido otras opciones, pero deben ser examinadas desde un punto de vista teórico y práctico. En efecto, tal vez no sea posible elaborar un único indicador de los resultados de la gestión. Es posible que haya que establecer una red de indicadores a nivel macro y microeconómico para esferas funcionales concretas, como la administración general y financiera, las políticas de fijación de precios, etc., y para sectores industriales, como los de las empresas de servicios públicos, las empresas comerciales e industriales y las instituciones financieras". (15)

Las sustanciales diferencias de objetivos puntualizadas crean marcos de referencia muy distintos para el diseño de estrategias, y la aplicación de tecnologías administrativas. A las diferencias de metas globales corresponden variaciones en los obje-

(15) Naciones Unidas. Sexta Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas Públicas. Documento ST/SG/AC.6/1982/L.3. Ginebra, 1982. Pág. 23.

tivos de diversas áreas organizacionales, y ello tiene implicancias técnicas directas. Si bien existen ciertas áreas susceptibles de ser analizadas en común, en múltiples campos las particularidades técnicas son de alta significación.

Por ejemplo, como lo refiere Humberto Gallego, en materia de marketing, "mientras el sector privado produce sólo para responder a la demanda efectiva, es decir para satisfacer las necesidades de aquellas personas que tienen capacidad para pagar el precio del mercado y están dispuestos a hacerlo, el sector público actúa con miras a satisfacer necesidades sociales, ya sea gratuitamente, ya sea ofreciendo bienes y servicios de interés colectivo a precios claramente inferiores a los que regirían en el mercado." (16). Las consiguientes políticas de precios, distribución, publicidad, etc., han de variar fuertemente.

Disimilitudes semejantes se dan en numerosos campos técnicos. Así, entre otros casos, mientras que la contabilidad privada se centra en medir objetivos acordes con las metas de obtención de utilidades de la empresa lucrativa, la contabilidad pública debería arrojar información para la toma de decisiones gubernamentales el diseño de políticas de desarrollo, la identificación de recursos humanos, materiales y financieros, medir el nivel de ejecución de los planes, evaluar los efectos de la acción pública. Como resalta Jorge Ripa:

(16) Humberto Gallego G. Administración Pública versus Administración Privada. Aspectos de eficiencia. Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo. Número 1. Caracas, 1982. Pág. 111.

"Dado las características del sector público y la necesidad de que la contabilidad administrativa sea elemento fundamental de integración entre la contabilidad fiscal o financiera y la contabilidad económica nacional, el ámbito de acción de la primera es distinto al que tiene en las empresas privadas, ya que debe concebirse y practicarse como un subsistema dinámico de información cuantitativa dentro de un medio económico y jurídico diferente." (17)

En el plano de la formación de ejecutivos públicos, la estructura de razonamiento revisada entraña el marginamiento de la presencia en la reflexión científica sobre las organizaciones de una disciplina en crecimiento acelerado que es la administración pública. La trascendencia en aumento del rol del Estado en la historia reciente, ha actuado como potente fuerza impulsora de este campo cognoscitivo. Existe actualmente un rico cuerpo de escuelas de pensamiento, teorías, modelos, que porporcionan significativos elementos de juicio sobre el funcionamiento global de la administración pública, la dinámica de los organismos públicos, las leyes de desarrollo de la burocracia, los obstáculos al cambio administrativo, etc. Asimismo, con apoyatura en los mismos, se ha estructurado un extenso conjunto de instrumentos técnicos destinado a obtener productividad

(17) Jorge Ripa. La contabilidad gubernamental como instrumento para la toma de decisiones. Incluido en Bernardo Kliksberg, P.J. Madrid, "Aportes para una administración pública latinoamericana", Editorial de la Universidad Central de Venezuela. Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela, 1975. Pág. 255.

en el campo público y adaptados específicamente a las metas y particularidades del sector público. Ellos comprenden una vasta gama que va desde el análisis de políticas públicas, hasta los sofisticados sistemas de control de gestión de organizaciones públicas.

La preparación de los cuadros gerenciales públicos debe necesariamente emplear este denso "stock" de conocimientos para dotarlos de capacidad efectiva en relación a la problemática organizacional estatal.

La reforma administrativa se ha dejado orientar con frecuencia sin mayores profundizaciones, por los "mitos" circulantes respecto a la necesidad de replicar las categorías y modelos aplicados en la gestión privada. Con esa óptica ha incorporado mecánicamente objetivos, tecnologías, y hasta líneas educacionales, que pudiendo tener plena vigencia para el sector privado, no incluyen los objetivos y las características diferenciadas del sector público. Al mismo tiempo, ha dado limitado énfasis a la utilización a fondo de los conocimientos disponibles respecto al aparato público, y a la búsqueda de respuestas a sus principales problemas de gestión por vía de la investigación científica de su realidad, y tendencias de desarrollo.

D.- El Eficientismo Inmediatista.

La percepción del cambio administrativo, como un problema acotado a aspectos concretos de naturaleza exclusivamente ad-

ministrativa, manejables por vía formalista, crea la ilusión de que es posible obtener resultados "fáciles", con meros ajustes de esa índole. Ello, sumado a la presión normalmente existente para la generación de productos inmediatos, conforma condiciones favorables al florecimiento de una mentalidad "eficientista" y "cortoplazista". Los esfuerzos de reforma tienden a concentrarse en conseguir cambios rápidos, por medio de modificaciones básicamente formales.

Como la realidad administrativa es mucho más compleja que las suposiciones de partida, los efectos que se obtienen son muy limitados, o no perduran, por cuanto las causas profundas de los problemas encarados no se tocan. Incluso, en algunos casos, los "retoques administrativos" complican aún mucho más los problemas originales.

Véase, ilustrativamente, el siguiente ejemplo representativo de casos similares producidos en numerosos países de la región:

"...en un diagnóstico anterior de la administración pública peruana se hizo referencia a las destructivas consecuencias que ha tenido la allí denominada "práctica del remiendo", esto es, la acumulación sucesiva de reformas parciales sobre aspectos específicos de la administración pública destinados a resolver un problema concreto, sin tomar en cuenta que la resolución de tal problema estaba contribuyendo directamente a la creación de problemas mucho más graves. Por citar un ejemplo, a lo largo de los años fueron encontrán

dose argumentos, siempre coyunturales, para ir separando funciones de línea del Ministerio de Agricultura y constituir entidades públicas descentralizadas; el resultado fue que, en 1968, no existía ya prácticamente el Ministerio de Agricultura, por cuanto la política agraria, pecuaria, forestal, de caza y pesca, etc., estaba en manos de directorios en los que el Ministerio participaba incluso en minoría; o, en otro ejemplo no menos dramático, la función de tesorería, cuya naturaleza eminentemente gubernamental está fuera de toda duda, fue perdiéndose paulatina e inexorablemente desde 1905 a través de sucesivas reformas, cada una de las cuales fue capaz de justificarse por sí misma, en términos de una mayor eficiencia del mecanismo de pagos e ingresos fiscales, hasta alcanzar en los años sesenta, la inconcebible situación de haber entregado la Tesorería del Gobierno Nacional a un grupo de bancos privados." (18)

La política efficientista inmediatista del remiendo, no sólo no soluciona cuestiones y tiende a complicarlas, sino que tiene además un efecto negativo de importantes consecuencias para toda la orientación de la reforma. Lleva a un pronunciado desvío respecto a las verdaderas necesidades de cambio. Produce en el plano conceptual la tendencia permanente a razonar en términos de cómo perfeccionar procesos ya dados, a través de ajustes, desestimando la fundamental posibilidad de pensar de modo abierto, sin restricciones, sobre la validez misma de dichos procesos, que pudieran ser estructuralmente defectuosos.

(18) Instituto de Planificación. Modelo de la Administración Pública Peruana. Lima, 1972. Pág. V. 64-65.

El esfuerzo se orienta a "hacer de modo más eficiente lo incorrecto" (19), en lugar de revisar el sentido mismo de políticas y estrategias. Así se estudian y afinan procedimientos y formularios, cuando la política que están destinados a implementar debería revisarse en su integridad, se introducen sofisticados sistemas informáticos en procesos cuya utilidad organizacional misma tendría que examinarse, o como destaca Ignacio Pérez Salgado, "cuántas veces se han hecho reformas para instituciones que después se suprimen o se reforman sectores que no tienen prioridad". (20)

E.- La Concepción Errónea del Papel de la Variable Humana.

La investigación moderna en el campo de la conducta organizacional arroja evidencia empírica continua y creciente acerca del rol decisivo que cumple el factor humano en dicha conducta. Co-

(19) Yehezkel Dror. Reflexiones sobre la producción de tecnología administrativa para el sector público en los países en desarrollo. Incluido en autores varios, "Estado y Tecnología Administrativa en América Latina", Monte Avila Editores, Caracas, 1977. Pág. 277.

(20) Ignacio Pérez Salgado. La Cooperación Técnica de las Naciones Unidas en Reforma Administrativa e Investigación en Administración Pública en América Latina. Documento presentado a la Reunión de Proyectos de Administración Pública de los países de habla española en América Latina. 1978. Pág. 26.

robora terminantemente una precisa afirmación del Manual de Formación en Administración Pública de las Naciones Unidas, de acuerdo a la cual:

"Ningún sistema administrativo puede ser superior a los hombres y mujeres que lo dirigen o personifican". (21)

En el mismo sentido, la reunión de Canberra del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, concluyó:

"El área enmarcadora y crucial en el incremento de la capacidad administrativa, es la calidad del personal, sus valores, carácter y habilidades". (22)

La reforma administrativa en la región, ha seguido sin embargo en diferentes oportunidades otro orden de orientaciones conceptuales.

A partir de la perspectiva de la problemática organizacional como consistente centralmente, en la programación detallada de la jerarquía cargo-labor, incluyendo la delimitación detenida de funciones y la idea conexas de que el personal deberá ajustarse estrictamente a dicha programación, las funciones vinculadas con la gestión

(21) Naciones Unidas. Manual de Formación en Administración Pública. Documento ST/TAO/M/28. Nueva York, 1967. Pág. 2.

(22) International Institute of Administrative Sciences. Canberra Roundtable, op. cit.

de personal tienden a adquirir un carácter meramente administrativo. Se trata de manejar con criterios eficientistas formales este "insumo", en el estilo del gerenciamiento de otros insumos que emplea la organización como los materiales, financieros, etc. Personal pasa a significar principalmente reclutamiento, registro y control, liquidaciones de remuneraciones, informes, controles. Las oficinas respectivas tienen en muchos casos una jerarquía subordinada a las gerencias administrativas. En ese encuadre el adiestramiento, a su vez, se reduce a proporcionar los elementos imprescindibles requeridos para el desempeño de tareas específicas, y las unidades respectivas son de orden secundario en la organización, y no tienen mayor relevancia.

Se comete allí un grave error conceptual. La variable humana juega, como se mencionó, un rol fundamental. Decide a diario en base a sus actitudes, estado motivacional, intereses, aspectos centrales del proceso organizacional real. Requiere, por ende, una política especial, y dicha política debe figurar en el cuadro de las grandes políticas organizacionales.

Las oficinas de personal deberían ser unidades claves en la organización. Aparte de cumplir sus funciones administrativas, tendrían que concentrar esfuerzos en el diseño e implementación de políticas sustantivas de personal, que encararan los problemas de fondo que afectan la productividad y se orientaran a desarrollara mediano y largo plazo el potencial humano de la organización. Deberían consiguientemente tener una elevada jerarquía organizacional, con relación directa con los más altos niveles de decisión. Entre sus funciones esenciales, correspondería se incluya la de estructurar una po-

lítica de participación de los funcionarios. Las ciencias administrativas contemporáneas han verificado terminantemente la fundamental relevancia de dicha participación en el rendimiento organizacional. Otro de los aspectos básicos de la política global de personal, debería ser el denominado "desarrollo de los recursos humanos" de la organización. En lugar de percibir el adiestramiento como una vía para proporcionar habilidades específicas y acotadas, tendría que verse como un formidable instrumento para el desarrollo de capacidades en función de la prospectiva de la organización, y de un crecimiento permanente del individuo. Se transformaría así en una herramienta relevante de política gerencial, y al mismo tiempo, en un medio de incrementar un activo crucial para la organización, como el constituido por las capacidades humanas disponibles. (23)

La reforma administrativa no debe percibir al sistema de personal, como lo ha hecho usualmente en la zona, como un área "cuasi logística", sino que debe considerar a las oficinas respectivas, centros de elaboración y ejecución de políticas de la mayor trascendencia. Incluso dichas oficinas deberían, dado su rol estratégico, ir más allá, como lo sugiere Naciones Unidas, y "actuar también como órganos para producir reformas en todo el sistema de la adminis-

(23) Las falencias principales del adiestramiento de funcionarios públicos en América Latina, y las posibilidades de superarlas, se tratan detalladamente en Bernardo Kliksberg, "Reflexiones sobre problemas estratégicos en el adiestramiento y la formación de recursos humanos para la gestión pública en América Latina". Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, Número 1, 1982.

tración pública". (24)

En ese nuevo ámbito, no sólo les competaría desarrollar los recursos humanos de la organización, sino que su acción tendría que extenderse y:

"Deberían preocuparse de la calidad y pertinencia de los sistemas de enseñanza del país, ya que éstos constituyen la base para crear los futuros recursos humanos de la nación." (25)

F.- Marginación de la Participación Ciudadana.-

Al mismo tiempo que yerra en la captación del rol que desempeña la variable humana en la organización, el marco conceptual tradicional, aplicado en la reforma en la región, deja de lado otra expresión de gran relevancia de la variable humana, la actitud y vinculación que establecen los ciudadanos, la denominada "clientela" con el aparato público.

En la visión reduccionista, la programación formalista producirá sus efectos por sí, y no requiere ni en sus etapas de diseño ni en las de implementación de la participación del

(24) Naciones Unidas. Esferas prioritarias de acción en materia de administración y finanzas públicas en el decenio de 1980. Op. cit., pág. 12.

(25) Idem anterior.

objetivo final de buena parte de la actividad pública, el ciudadano.

En cambio, cuando se percibe a la reforma administrativa como un proceso de cambio social, que deberá superar resistencias de todo orden, y enfrentar fuertes "cuellos de botella" basados en diversos casos en intereses creados, surge la comprensión de que la reforma debe contar con puntos de apoyo concretos en quienes en definitiva serán sus beneficiarios, y por ende, pueden tener a su vez intereses genuinos en respaldarla. Por otra parte, los ciudadanos pueden proveer a la reforma de elementos de gran utilidad técnica: información del campo sobre el funcionamiento efectivo de los procesos administrativos, feed back sobre el resultado concreto de los cambios, sugerencias derivadas de extensas experiencias. Además, en muchos casos es necesario para la acción eficiente de los nuevos sistemas administrativos, que los mismos usuarios modifiquen actitudes arraigadas. Asimismo, la participación ciudadana en el aparato público contribuye por su esencia a fortalecer en general el funcionamiento democrático de la sociedad.

Como lo señalara la Quinta Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas Públicas, la participación planteada cumple fines múltiples:

"La insistencia en la participación popular, especialmente en la planificación, no ha respondido únicamente a fines democráticos, sino también al deseo de asegurar la eficacia de una política o un programa y su ejecución". (26)

(26) Idem anterior, pág. 5.

La reforma, privada de esta línea de acción de carácter estratégico, está destinada al aislamiento respecto al público. Ello se reflejará entre otros aspectos en la indiferencia ciudadana ante la misma, y en la ausencia de retroalimentación sobre sus efectos. Deberá librar solitariamente la difícil lucha que espera a los cambios realmente profundos, con las consiguientes desventajas de partida.

Al no consultar, ni hacer participar la población en su esfuerzo, tenderá a ser percibida por ella como un movimiento artificial y "elítico", ajeno a sus necesidades y a su voluntad.

G.- El Modelo de Modernización Administrativa
Refleja.-

Uno de los problemas centrales de la reforma es la obtención de tecnología organizacional adecuada. Ha tendido a predominar en este aspecto una estructura de razonamiento de carácter usualmente implícito. De acuerdo a ella, resumiendo sus elementos básicos, habría que recurrir masivamente a la tecnología empleada en países desarrollados de extensa experiencia administrativa. Se necesitará crear una especie de "puente tecnológico", y solventar las diferentes necesidades que plantean los programas de reforma con transferencias. Ello permitiría modernizar la gestión pública. No tendría sentido volver a recorrer el camino ya transitado por naciones experimentadas. Se podría tomar un "atajo histórico", impor

tando sus soluciones. El laborioso esfuerzo que significaría la generación local de tecnología sería una vía menos económica y práctica que la anterior, y por tanto debería privilegiarse la transferencia sobre la investigación nacional.

Implementando el modelo, se adoptaron en diversos casos sin mayores reservas, cuerpos conceptuales, sistemas, procedimientos, y hasta instituciones desenvueltas en el exterior.

Este "estilo" de desarrollo tecnológico por modernización refleja replica en el campo de la administración pública "estilos" similares desenvueltos en diversas áreas técnicas en la región. Los importantes análisis críticos de los mismos llevados a cabo han demostrado terminantemente sus fundamentales limitaciones, y la búsqueda de su suplantación constituye actualmente una orientación generalizada en materia de ciencia y tecnología en América Latina.

En materia de gestión pública, se da la misma situación. Como indica Naciones Unidas:

"A falta de una capacidad analítica y de investigación se siguen tomando prestados del extranjero los conceptos, modelos, instituciones, y tecnologías. No obstante, comienza a ponerse en duda la aplicabilidad de esas instituciones y prácticas importadas a las circunstancias locales". (27)

(27) Idem anterior, pág. 15.

La duda surge de evidencias de gran peso. En diversos casos las técnicas elaboradas a partir de la investigación de problemáticas propias de países desarrollados, no corresponden al tipo de cuestiones administrativas usuales en la región, fuertemente influidas por su desenvolvimiento histórico, el medio cultural, las características del factor humano.

En numerosas oportunidades las supuestas técnicas modernas, además de sus dificultades de aplicación al medio local, son de carácter obsoleto. Como lo resalta Yehezkel Dror:

"La obsolescencia de muchas tecnologías administrativas todavía imperantes en los países desarrollados provoca evidentemente la transferencia de tecnologías obsoletas hacia los países en vías de desarrollo, siempre que las "prácticas corrientes" y la "experiencia" se transfieran. Los métodos de reclutamiento de muchos (pero en ningún caso para todos) de los expertos acrecienta este peligro. Una opinión completamente errónea pero aceptada tácitamente en el sentido de que los países en vías de desarrollo pueden beneficiarse con tecnologías pasadas de moda o "que son lo suficientemente buenas para ellos", y a veces la opinión verbal de que los países en desarrollo debieran pasar, en sus tecnologías administrativas, por las mismas fases de desarrollo por las que pasaron los adelantados porque "hay que aprender a caminar antes de correr" proporciona una justificación administrativa-ideológica mayor aún para exportar e importar tecnologías administrativas obsoletas". (28)

(28) Yehezkel Dror, op. cit. pág. 276.

Por otra parte, existe consenso en que la utilización eficiente de la transferencia de tecnología requiere que el usuario tenga capacidades para ejecutar con efectividad una serie de complejos procesos. Entre ellos, debe ser capaz de identificar en términos operacionales sus necesidades, conocer a fondo el mercado para localizar la oferta tecnológica más acorde a dichas necesidades, tener la capacidad de "desagregar el paquete" discriminando aspectos tecnológicos que podrían producirse localmente con ventaja de aquellos que resulta imprescindible importar, debe disponer de un desarrollo técnico que le permita introducir las adaptaciones que en la gran mayoría de los casos será necesario efectuar en la tecnología transferida para aplicarla en el país receptor.

Todo ello supone en el campo administrativo público, al igual que en otras áreas, la existencia de una significativa capacidad tecnológica nacional previa. Sin ella, no podrán llevarse a cabo los delicados procesos antes mencionados. La transferencia no es directamente viable de modo productivo, si no existe ese desarrollo local. Como el modelo examinado lo relega a lugar secundario, la transferencia se realiza de modo agudamente ineficiente, y no produce efectos sustantivos.

En definitiva, la utilización de la vía refleja para procurar la tecnología requerida por la reforma, no la provee, implica lógicamente costos considerables, y por sobre todo genera un fuerte desvío histórico. Se margina y deja en el estancamiento el desarrollo de una capacidad tecnológica nacional y se desvían los recursos humanos y materiales existentes hacia la movilización de

transferencias, que sólo proporcionan en definitiva, en lo esencial, una "ilusión de modernización". (29)

III.

ELEMENTOS PARA LA REFORMA DE LA REFORMA.-

El contraste del marco conceptual tradicional que ha servido de guía orientadora a numerosos esfuerzos de reforma administrativa en América Latina, con los avances científicos de los últimos años en materia de comprensión del comportamiento organizacional del sector público, indica serias debilidades y problemas de desactualización en dicho marco. Las estructuras básicas de razonamiento que lo conforman no son consistentes, con los hallazgos de investigación, y el estado actual de las "artes" en el campo de la administración pública. Por otra parte, esa debilidad ha sido corroborada por los resultados prácticos de la aplicación de estas estructuras de razonamiento. Las estrategias diseñadas a partir de ellas, y los programas de implementación de las mismas, no han conducido a cambios significativos y por el contrario la "brecha"

(29) El autor analiza en profundidad la no pertinencia de ciertas transferencias tecnológicas en el campo administrativo, y sus efectos "desvío", revisando casos concretos, en Bernardo Kliksberg, "Administración, Subdesarrollo y Estrangulamiento Tecnológico", Editorial Paidós, Buenos Aires, 1975.

entre necesidades y capacidades administrativas parece crecer. (30) Ello es consecuencia de diversos factores, pero entre los mismos tienen una significación de primer orden, los importantes errores de percepción de la naturaleza del comportamiento organizacional y el cambio administrativo, señalados.

Dado que las tendencias de desarrollo se orientan, como se ha puntualizado, hacia el mantenimiento y aún acentuación del papel desempeñado por el aparato público y que ello implicara demandas en aumento por capacidad administrativa, la presión por reformas que obtengan variaciones sustanciales en la situación actual irá en aumento.

A efectos de responder a dichas presiones, totalmente legítimas históricamente, deberá capitalizarse a fondo la amplia experiencia existente en la región.

(30) Hacia fines de 1970 un intento significativo de evaluación de los resultados de la reforma, la reunión de expertos sobre Capacidad Administrativa para el Desarrollo en América Latina, organizada por CEPAL, concluía: "Se reconoció que a pesar de las numerosas reformas administrativas elaboradas antes y después de instaurada la planificación, la capacidad administrativa se ha mantenido débil en América Latina" (Documento E/CN.11/12/879, 1971, pág. 6).

Estimaciones recientes para todo el mundo en desarrollo plantean idéntica situación: "Aunque se ha adquirido mucha experiencia en la formulación de planes, es exiguo el historial de su feliz ejecución". "Las actividades de diseño organizacional han resultado ineficaces en muchos países en desarrollo" (Naciones Unidas, Esferas prioritarias de acción en materia de administración y finanzas públicas en el decenio de 1980, op. cit., 1981, págs. 3 y 4); "...ha habido una relativa falta de eficacia en las actividades de reforma administrativa" (Naciones Unidas, Sexta Reunión de Expertos..., op. cit., 1981, pág. 5).

Será necesario identificar sistemáticamente los obstáculos principales esperables en el camino de la reforma, y formular alternativas de acción frente a ellos.

Entre las áreas fundamentales será preciso renovar profundamente las bases conceptuales de la labor reformista. De lo contrario, se estará reiterando uno de los errores destacados: se aumentará la eficiencia de lo incorrecto. Debe abrirse paso a una reflexión amplia, de carácter abierto, fundada en los avances cognoscitivos en materia de aprehensión del comportamiento organizacional, y en investigación rigurosa sobre la administración pública latinoamericana. Sólo ese abordaje permitirá expandir las fronteras tecnológicas de la reforma en estado de virtual estancamiento en aspectos significativos.

Entre las líneas principales que esa nueva reflexión tendrá que desarrollar como alternativas innovantes frente al marco conceptual tradicional de la reforma se encuentran las que se presentan sintéticamente a continuación:

A.- Visión Multidimensional del Cambio Administrativo.-

El análisis del aparato público y del cambio en sus comportamientos debe ser encarado incluyendo sus diferentes dimen-

siones. Ello requerirá solucionar diversos problemas epistemológicos y metodológicos. Entre otros aspectos, habrá que profundizar en la naturaleza íntima del comportamiento organizacional público, reconstruir conceptualmente a través de modelos apropiados la incidencia diferenciada de sus diversas dimensiones y al mismo tiempo la interacción integrada de las mismas, discriminar los pesos jerárquicos relativos de las distintas variables actuantes, estructurar a partir de las conclusiones respectivas metodologías de análisis interdisciplinario que operen examinando a fondo cada grupo de variables, pero que al mismo tiempo se orienten a la formulación de modelos totalizadores, historizados, y representativos de la influencia disímil de los factores actuantes.

B.- Rescate Pleno de la Especificidad del Fenómeno Administrativo Público.-

El aparato público como conjunto y las organizaciones incluidas en él a nivel micro, tienen, como se ha visto, un elevado grado de especificidad histórica ligada a las condiciones particulares de génesis, desarrollo, relación con el medio ambiente, y objetivos que las caracterizan.

Surgen, en consecuencia, regularidades de comportamiento, tendencias, tipos de conflictos, en múltiples casos distintos de los propios de otros tipos de organizaciones.

La especificidad histórica mencionada tiene fuertes

caracteres en América Latina. Los problemas esenciales del aparato público, los comportamientos usuales de la burocracia, la dinámica de desenvolvimiento de las organizaciones, se hallan altamente influidas por el desarrollo histórico de la región, su modo de inserción en el sistema económico mundial, el rol peculiar desempeñado por el sector público.

Es necesario rescatar en el análisis reformista esta realidad "administrativa pública" enfatizando la identificación plena de la naturaleza diferenciada de aspectos centrales del aparato público, puntualizando sus disimilitudes en relación a las organizaciones empresariales privadas, y estableciendo sus rasgos particulares de desenvolvimiento en la región.

C.- Priorización de los Problemas Estratégicos.-

Dadas las dimensiones y campos de operación propios del aparato público en la zona, el ámbito a reformar es amplísimo. La reforma puede perderse en elecciones eficientistas como las antes destacadas, y en afanes globalistas de reformas totales que no condicen con las posibilidades reales.

Es necesario integrar al marco conceptual estructuras de razonamiento que se orienten hacia la escogencia cuidadosa de prioridades. Deberán determinarse tipos de problemas que en relación a las grandes metas nacionales tienen la más alta significación estratégica, que pueden tener incidencia multiplicadora

en el aparato público, y cuyo ataque es viable.

Deberá reemplazarse la búsqueda de remiendos "fáciles" por la selección rigurosa de estructuras problemáticas integrales, cuya modificación es esencial para el esfuerzo global de desarrollo.

D.- Tendencia a la Innovación.-

La selección estratégica ha de ir acompañada de la orientación sistemática hacia un pensamiento creativo y crítico. El análisis no ha de limitarse a las "apariencias" de los problemas, deberá avanzarse hasta la raíz de los mismos, pasarse verbigracia del mero análisis de procedimientos al examen de la validez misma de las políticas organizacionales que ellos están destinados a implementar.

Por otra parte, el fenómeno público resulta con frecuencia engañoso. La burocracia presenta supuestas "patologías" y "comportamientos irracionales" que, siendo disfuncionales para la productividad de la organización, son funcionales para otros intereses. Es necesario, por ende, profundizar, cuestionar, indagar una y otra vez, procurar detectar los procesos subyacentes. Por ejemplo, el repetido problema de la superposición de funciones, es decir el hecho de que diversos organismos cumplan, en parte de su acción, similares funciones organizacionales, ¿será solamente un problema de ineficiencia en la planificación formal?

En la práctica, responde muchas veces a factores más complejos como la lucha por el poder burocrático, y la competencia interinstitucional. En esas condiciones, las soluciones organizacionales aparentemente "antitécnicas" como aquellas que formalizan incluso esas superposiciones, son en realidad, en lugar de errores por carencia de conocimiento administrativo, productos finales de largas negociaciones implícitas, que aparecen como la transacción que puede evitar el conflicto frontal integral y desequilibrios mucho mayores.

El pensamiento reformista, deberá buscar más allá. Para ello tendrá que apoyarse necesariamente en la utilización a fondo de las potencialidades de la investigación aplicada a los problemas de administración pública.

E.- Revalorización del Rol del Factor Humano.-

La nueva reforma debe partir de las constataciones científicas respecto al carácter central de la variable humana en el comportamiento organizacional. Múltiples investigaciones recientes coinciden en concluir como lo hacen W. Pasmore y F. Friedlander, que el "incremento de la productividad organizacional requiere una utilización más efectiva de los recursos humanos". (31)

(31) William Pasmore and Frank Friedlander. An Action-Research Program for increasing Employee Involvement in Problem Solving. Administrative Science Quarterly Graduate School Cornell University. September 1982. Pag. 360.

El énfasis en el hombre constituye un fin en si mismo de la reforma en cuanto instrumento del desarrollo que lo tiene por objetivo último. Al mismo tiempo es una necesidad práctica sin cuya atención la reforma tendrá bases altamente irreales.

El funcionario público latinoamericano ha de ser uno de los focos principales de la reflexión reformista. Entre los principales temas a indagar han de hallarse cuestiones como su estabilidad, relación entre sus niveles de remuneraciones y los del mercado laboral privado, grado de capacitación, autoimagen, actitudes, expectativas, valores, moral de trabajo. La reforma ha de orientarse a transformar la gestión de personal de tipo exclusivamente administrativo que se practica en muchas de las oficinas actuales en una verdadera "política de planificación y desarrollo de recursos humanos".

Entre las áreas a incluir en la agenda de dicha política, figurarán temáticas como: las posibles alternativas en materia de participación de los funcionarios, el establecimiento de sistemas integrales de desarrollo de recursos humanos, en lugar de los restringidos enfoques del adiestramiento usualmente aplicados, la vinculación estrecha entre carrera administrativa, capacitación y remuneración, la coordinación con el sistema universitario de formación de administradores para el sector público, con atención

tanto a sus aspectos curriculares como pedagógicos. (32)

F.- Desarrollo de la Participación Ciudadana.-

Este es un campo limitadamente transitado en América Latina, que a la vez que un objetivo en si mismo, constituye una promisoriosa posibilidad para ampliar considerablemente la apoyatura y la viabilidad de la reforma.

Será necesario examinar en detalle las características de la relación usuario-administración pública en la región, e identificar como podrían transformarse con orientación a la participación efectiva de la ciudadanía en la gestión organizacional pública, y el proceso reformista.

A tal efecto, se tendrá que pasar de formulaciones declarativas al diseño con base en investigación, de fórmulas operacionales de institucionalización de la participación.

Aparecen allí áreas fecundas para la elaboración, como el aprovechamiento de la rica experiencia de la región en materia municipal, el desarrollo de las organizaciones vecinales, las vastas posibilidades de la descentralización administrativa, la utilización del voluntarismo ciudadano.

(32) Este último aspecto de importantes implicancias es examinado en detalle en Naúm Kliksberg, "Elementos para una Crítica de los Sistemas Pedagógicos usuales en la enseñanza universitaria de la Administración en América Latina". Capítulo VIII de la obra de Naúm Kliksberg "La crisis pedagógica en las Universidades Latinoamericanas". Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela, 1983.

G.- Establecimiento de una Política Tecnológica Nacional.-

La reforma requiere contar con tecnología administrativa pertinente al tipo de problemas a resolver, acorde al medio y de alto rendimiento. Para ello será necesario incluir en su marco conceptual la necesidad de armar una política nacional orgánica en este campo.

La reflexión deberá allí dirigirse a cambiar la situación actual en un doble sentido. En primer término, será esencial discernir estrategias apropiadas para el desarrollo de la capacidad tecnológica nacional. Eso significará trabajar sobre cuestiones como la preparación de recursos humanos para Investigación y Desarrollo de tecnologías administrativas, la consolidación o creación de marcos institucionales adecuados, la obtención de asignaciones presupuestarias acordes a la relevancia del área, la programación de infraestructuras de documentación e información apropiadas, el diseño de políticas que permitan la utilización a fondo de la capacidad instalada de la Universidades. Un aspecto central de la elaboración necesaria deberá ser la estructuración de estrategias que aseguren la conexión fluida y orgánica entre el aparato investigador "fabricante" de nueva tecnología y el aparato productivo potencialmente usuario de la misma conformado por los organismos públicos.

En segundo lugar, deberá diseñarse una política que permita complementar la producción nacional, con procesos de transferencia tecnológica efectivamente útiles. Ello requerirá

estudiar y buscar estrategias eficaces en temas como la negociación de tecnología, la desagregación de paquetes tecnológicos, el desenvolvimiento de la capacidad de adecuar la tecnología transferida a los problemas locales. Un aspecto relevante será la fijación de políticas específicas para el desarrollo de la denominada "innovación doméstica" consistente en la producción de tecnología local a partir de transferencias.

La reforma deberá tomar en consideración el hecho de que la actividad de investigación y desarrollo es una inversión de gran productividad pero que por naturaleza está destinada a producir efectos a plazos no inmediatos. Se requiere, por ende, una vigorosa estrategia de concientización en los niveles dirigentes del aparato público, que cree el clima de credibilidad necesario y supere la concepción cortaplazista que ha actuado como un importante obstáculo en este plano.

H.- Aprovechamiento de las Posibilidades de la Integración Latinoamericana.-

La reforma renovada debe enfatizar como una de sus orientaciones conceptuales la identificación y movilización de las posibilidades de cooperación de esfuerzos entre los países de la región. Influida por su óptica de modernización refleja, el marco conceptual tradicional ha dado limitado peso concreto a esta alternativa. En diversas ocasiones, la ha aceptado enunciativamente, pero no

ha profundizado en los modos efectivos de llevarla a la realidad. Las líneas de acción a explorar conceptual y prácticamente son múltiples. Entre ellas, la gran mayoría de los países han llevado a cabo intentos reformistas. Existe allí un amplio fondo de experiencias, que no ha sido adecuadamente capitalizado regionalmente. Se deben evaluar sistemáticamente dichas experiencias, someterlas a examen comparativo, llegar a conclusiones sobre los obstáculos principales y sus causas. Al mismo tiempo, localizar modelos y programas exitosos, empleables como referencia significativa por otros países. En tal sentido, una vía de trabajo obligada será la creación de una corriente sistemática de intercambio de información y documentación, institucionalizando los canales que ello requiere.

Por otra parte, hay numerosos problemas de gestión pública de carácter generalizado en la región, y que si bien se desenvuelven con las particularidades nacionales del caso, tienen una matriz común. La exploración debe dirigirse aquí a planificar modalidades para la acción conjunta, en planos donde ella puede ser de gran productividad y arrojar significativas economías de escala como la investigación, la preparación de recursos humanos, la producción común de tecnología, etc.

Asimismo, deberían centrarse esfuerzos en la planificación de medios para la plena movilización de la denominada cooperación técnica horizontal intraregional. La transferencia de experiencias y tecnologías exitosas de un país a otro de la región, con apo-

yo de organismos internacionales, puede constituir una fuente de obtención de tecnologías pertinentes de primer orden, y ha sido limitadamente abordada.

El marco conceptual de las reformas nacionales debería incluir también, en lo referente a integración, la necesidad de fortalecer instrumentos organizacionales orgánicos dedicados exclusivamente a la materialización de las múltiples potencialidades existentes. En tal sentido, debería contemplar la plena participación en organismos constituídos con ese fin, como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), vías de grandes posibilidades para la utilización de la cooperación regional.

Si bien la reforma ha concretado en la región pasos altamente significativos, mencionados con anterioridad, sus resultados limitados en aspectos centrales de la gestión pública han creado un cierto clima de falta de credibilidad. El mismo no parece tener fundamentos sólidos. En primer lugar, no existen evidencias que permitan dudar de la posibilidad de obtener mayor eficiencia de la acción estatal. Se trata de un problema de gran complejidad, pero encarable en medida creciente con los avances del conocimiento sobre la naturaleza del aparato público, y el consiguiente desarrollo de un conjunto de instrumentos tecnológicos cada vez más amplio. En tales condiciones, las dificultades de la reforma no pueden adjudicarse

carse a supuestas deficiencias "congénitas" del sector público no superables. Han existido errores que pueden enfrentarse sobre la base de la experiencia. Entre ellos, cabe asignar alta relevancia, por sus efectos estructurales, a las deficiencias del marco conceptual orientador presentadas.

El futuro exigirá creciente capacidad administrativa al aparato público. Ella es imprescindible para que el mismo pueda cumplir sus fundamentales responsabilidades en el desarrollo económico y social. Contar con dicha capacidad es asimismo esencial para el desarrollo y fortalecimiento de sociedades democráticas.

Para generar este recurso "crítico" es necesario romper el círculo cerrado en que se estancó buena parte de la evolución de la reforma administrativa, y crear a través del esfuerzo colectivo un pensamiento renovado acorde a las necesidades históricas de América Latina.