

# CRISIS ECONOMICA DEMOCRATIZACION Y ADMINISTRACION PUBLICA

Por: BERNARDO KLIKSBERG\*

*ADMINISTRACION Y DESARROLLO se honra en presentar en carácter de anticipo a sus lectores, la introducción y la segunda parte de una obra de gran relevancia próxima a aparecer simultáneamente en España (editada por el Instituto Nacional de Administración Pública), y varios países de América Latina. La obra aborda una problemática esencial para la región, la de los cambios necesarios en las administraciones públicas para que las mismas puedan responder a las exigencias derivadas de la crisis económica, y contribuir a consolidar y desarrollar el sistema democrático. El autor, Dr. Bernardo Kliksberg, ha escrito dieciocho obras y numerosos trabajos traducidos a diversos idiomas, y texto obligado de estudios y referencia en universidades e instituciones superiores de España y toda América Latina. Ha dirigido múltiples programas internacionales de investigación, prestado asesoría en desarrollo administrativo a más de 20 países, y dirige actualmente el 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 representa necesariamente el punto de vista de estas organizaciones.

# INTRODUCCION

América Latina atraviesa una de las etapas más delicadas y dramáticas de su historia. Los países de la región se hallan inmersos de lleno en los últimos años en veloces alteraciones de signo regresivo en su situación económica y social, que agudizan y agravan en extremo los trascendentes problemas estructurales no solucionados que presentaban.

Los indicadores disponibles y prospectivos, dan pleno sustento al llamado de alerta formulado por la Conferencia Económica Latinoamericana reunida en Quito en enero de este año, "América Latina y el Caribe enfrentan la más grave y profunda crisis económica y social del presente siglo, con rasgos singulares y sin precedentes.

La densa crisis en curso reclama respuestas a su vez "sin precedentes", y las fuerzas políticas y sociales más lucidas y responsables de la región se han movilizado integralmente en búsqueda acuciosa de dichas respuestas.

<sup>1</sup> Conferencia Económica Latinoamericana, Quito, 9-13 de enero de 1984. Declaración de Quito. En Notas Sobre la Economía y el Desarrollo de América Latina. Naciones Unidas, CEPAL. Número 389/390. Enero de 1984.

La crisis económico-social encuentra a los países de la zona en un momento particular de su evolución política. La década del 80 es escenario de una fuerte tendencia hacia el avance de los procesos de democratización. La unánime aspiración de los pueblos de la región a vivir en marcos democráticos que posibiliten su plena expresión y conduzcan a programas de gobierno que respondan a sus intereses de fondo, está materializándose en diversos países a instancias de continuadas luchas populares en la profundización de democracias en funcionamiento, y en el reemplazo de modelos autoritarios por nuevas democracias.

Pareciera existir al respecto, un trágico desencuentro histórico entre la explosión de una crisis económica profunda y el desarrollo de la democratización. Como señalan distintas voces, podría suponerse que la asimetría actual entre ambas, conducirá finalmente a un debilitamiento profundo de la democracia. Sin embargo, también existen otras lecturas, posible igualmente válidas de este proceso.

La crisis económica actual no es resoluble, sino en los marcos de un modelo democrático. El diseño e implantación efectiva de

alternativas económicas inéditas como las que se precisan, requerirá necesariamente de altos niveles de legitimidad política en los gobiernos que deberán llevarlas adelante, y de un sólido consenso social, características sólo viables en el sistema democrático. Sin ese consenso resultará, como agudamente se ha señalado, que:

“El estado será simplemente el instrumento de los intereses sectoriales y no podrá realizar la tarea que exige el desafío de la hora presente”<sup>2</sup>.

Las estrategias para encarar la crisis en examen en el medio latinoamericano coinciden en asignar al Estado un papel decisivo al respecto. Se requiere, por consiguiente, más que nunca, contar con un Estado eficaz. A su vez, de acuerdo con lo planteado, se hace imprescindible que el Estado opere como un marco de concertación y decisión efectivamente democrático. De ambas demandas surge una aguda necesidad de capacidad de gestión en el aparato del Estado. La demanda ampliada por dicha capacidad se instala en una situación previa marcadamente deficitaria. Existe actualmente en la región una pronunciada brecha entre la capacidad administrativa del Estado y las necesidades que surgen de las responsabilidades crecientes que le han sido encomendadas.

Dicha brecha tenderá a aumentar fuertemente frente a las nuevas demandas que plantean la crisis y la democratización, a menos que se realicen cambios de fondo en esta materia.

Este punto es crítico en todo el esfuerzo histórico por resolver la crisis. Sin capacidad de gestión, las políticas y proyectos económicos y sociales más consistentes, tropezarán con un “cuello de botella” que

reducirá drásticamente sus posibilidades de cumplimiento efectivo de sus metas. Por otra parte, sin reformar la actual maquinaria de Estado, dotándola de las potencialidades y mecanismos administrativos necesarios, el sistema democrático no operará como tal en aspectos sustanciales, impidiendo los consensos y debilitando la legitimidad.

Este punto crítico ha sido, sin embargo, con frecuencia ignorado o marginado por el gran esfuerzo de análisis de situación e identificación de soluciones que se despliega en la América Latina actual. Junto al diseño de políticas orgánicas de fondo relativas a las diversas áreas de la economía, no se ha llevado adelante en general el proceso de elaboración sistemática de una “política de administración pública”. Existe una especie de presunción tácita de que el problema se centra básicamente en concebir respuestas adecuadas en términos de planificación económica y social, y que posteriormente el aparato las “implementará”. Se deja de lado que, simultáneamente a las otras políticas, se hace imprescindible estructurar una política igualmente innovativa en este campo, porque de lo contrario el aparato simplemente incrementará aún mucho más sus agudos déficits actuales de capacidad de implementación. Resaltando la significación estratégica del problema, señalaba el actual jefe del Gobierno Español Felipe González:

“La reforma de la administración pública, hecha con prudencia, con calma, es tan urgente como cualquier otro problema del Estado, con una sola diferencia: es condicionante para resolver cualquier otro de los grandes problemas del Estado”<sup>3</sup>.

América Latina necesita reflexión en profundidad sobre esta crucial temática. Para-

<sup>2</sup> Adolfo Gurrieri y Pedro Sainz. ¿Existe una salida equitativa y democrática para la crisis? Revista de la CEPAL. Número 20. Agosto de 1983. Pág. 152.

<sup>3</sup> Felipe González. Discurso de clausura de las Primeras Jornadas de la Función Pública, organizadas por FE-TAP, UGT, Madrid, 2 de abril de 1981.

lela y coordinadamente, con el esfuerzo de investigación y búsqueda de alternativas que se halla desarrollando en el campo económico y social, a través principalmente de instituciones como el SELA, la CEPAL y el ILPES, es fundamental que se lleve a cabo una vigorosa tarea de reexamen de la problemática administrativo-institucional.

El presente trabajo persigue aportar la reflexión necesaria, para la elaboración de las mencionadas políticas nacionales de administración pública. Para ello desarrolla tres momentos de análisis sucesivos. En primer lugar, procura incursionar en la delimitación de algunas de las demandas que, en términos de administración pública, surgen de las soluciones que se están proponiendo en el campo económico y social para hacer frente a la crisis y de las necesidades que plantea en el campo de la gestión estatal el fortalecimiento del sistema democrático.

En segundo término, revisa rasgos básicos de las políticas de administración pública actualmente operantes y precisa las restricciones estructurales de las mismas para corresponder a las demandas planteadas.

En tercer lugar, presenta elementos de juicio utilizables en la formulación de políticas nacionales de administración pública aptas para responder a las exigencias de la hora histórica.

En los tres planos, el trabajo no tiene por finalidad exhaustivizar el tema. Sus objetivos son abrir interrogantes actualizados históricamente, formular algunas líneas de análisis alternativas a las tradicionales frente a ellos y, sobre todo, motivar a la ampliación continua del imprescindible debate hasta ahora postergado, que América Latina debe llevar a cabo en esta vital área.

## SEGUNDA PARTE

El intento de revisar las políticas de administración pública vigentes en la zona, tropieza con un primer obstáculo de fondo. Dichas políticas parecen carecer de identidad organizacional. A diferencia de las otras políticas de Estado, es difícil, con limitadas excepciones, encontrar planteos orgánicos formalizados de las mismas.

Una vía razonable de formulación de políticas de este orden, sería la de arrancar del marco de referencia general constituido por los planes de desarrollo económico y social, desagregar las metas planteadas en los mismos, y extraer de allí objetivos concretos a cumplir en el campo del aparato público, instrumento fundamental para su ejecución. Ello conduciría a incluir en el plan, un capítulo dedicado a la adecuación del aparato de Estado y el desarrollo de su capacidad efectiva de acción organizacional.

Sin embargo, ese "camino crítico" imprescindible, casi no se ha recorrido en la región. Los planes de desarrollo no contemplan en su gran mayoría los requerimientos de capacidad administrativa estatal que suponen, es notoria la ausencia de un capítulo en el plan destinado a la reforma administrativa o concepto similar, y tampoco es posible hallar fuera del plan políticas orgánicas de administración pública vinculadas al mismo.

Podría suponerse, por ende, que la evolución administrativa del aparato público en la región es errática y aleatoria. Sin embargo, una revisión sistemática de dicha evolución a través de la observación científica, permite detectar la presencia en el manejo de la administración pública, de importantes regularidades, comunes a muchos países, que evidencian la existencia de líneas de acción subyacentes. La evolu-

ción no es irregular y caótica, sino que tiende a registrar marcadas tendencias de desarrollo. Existe lo que podría llamarse una política de administración pública "implícita" predominante. Uno de sus rasgos primarios, es su falta de formalización. Pero dicha ausencia no demuestra su inexistencia; tras ella se asoman los elementos de un tipo determinado de política.

A continuación intentaremos identificar algunas de las características principales de la política "implícita". Desde ya existen diversas excepciones a la misma, y toma formas nacionales específicas, pero su presencia difundida y permanente, indica su fuerza y vigencia. Los aspectos que se puntualizan no agotan sus contenidos; son algunos de los más destacados y con mayores consecuencias.

## A. TENDENCIAS BASICAS DE LA POLITICA VIGENTE

### a. Visión ahistórica del aparato público

Esquemáticamente, la política "implícita" predominante visualiza a la administración pública, como una gran máquina, construida para cumplir fines específicos y preestablecidos que presenta problemas mecánicos de funcionamiento y, por ello, genera un rendimiento deficiente. La vía indicada para solucionar los problemas sería la superación del atraso técnico de la maquinaria, su modernización.

La problemática consiguiente tendría características esencialmente tecnológicas. Consistiría en obtener la tecnología adecuada, instalarla, formar a los funcionarios en su utilización y echar a andar la máquina con ese insumo. Por otra parte, esa tecnología sería de carácter universal. Podría, por consiguiente, ser trasplantada desde los centros desarrollados.

La realidad ha puesto en tela de juicio el planteamiento reseñado. Los esfuerzos insertados en esta concepción que fue en diversas ocasiones el núcleo básico de la "Administración para el Desarrollo", no han generado mayores resultados. Incluso los hechos han ido más lejos; el profundo descrédito abierto por la falta de logros, ha deteriorado seriamente el interés hacia la búsqueda de cambios y creado un amplio pesimismo respecto al aparato público y su eficiencia. Como lo señala David Murray, estamos,

"En un tiempo en el que ya no existe la confianza que se asociaba con el movimiento de administración para el desarrollo"<sup>4</sup>.

Las restricciones de la visión predominante son múltiples, y las investigaciones que han estudiado su fracaso, las han identificado con precisión. Entre ellas, la máquina no es ahistórica, su establecimiento forma parte viva de un proceso histórico global, que la ha marcado profundamente en sus características centrales y que ella a su vez ha contribuido a modelar. La maquinaria no es una estructura dada y estática. Se puede entender mucho mejor pensándola como un proceso histórico dentro de otro proceso histórico que la incluye. Su historicidad visceral determina que muchos de los problemas que presenta no son endógenos; son las manifestaciones en su nivel, de problemas estructurales de la sociedad en su conjunto. Así, verbigracia, el famoso exceso de funcionarios públicos, tiene sólidas raíces en la incapacidad de las economías de la región de producir fuentes más amplias de empleo. Resulta, por tanto, imposible, comprender seriamente al aparato público sin examinarlo en el marco del proceso histórico global.

<sup>4</sup> David Murray. The World Bank's Perspective on How to Improve Administration. Public Administration and Development. Royal Institute of Public Administration. October-december, 1983.

Esa naturaleza historizada excluye a su vez la posibilidad de soluciones unilaterales y ahistóricas. El problema no es meramente tecnológico. Allí se halla una de sus dimensiones, pero tiene rasgos mucho más complejos. Así, entre ellos, la transformación de la administración pública requiere necesariamente cambios favorables en el contexto general. Por ejemplo, como se refirió previamente, si el modelo global es autoritario, ello contaminará seriamente el aparato público induciendo, mediante múltiples efectos negativos, la generación de fuertes tendencias antiproductivas.

El problema no se reduce a la sola modernización tecnológica. Engloba la superación en un esfuerzo conjunto de sociedad y administración pública, de las dificultades históricas de fondo. En ese marco, la postulación de la "Administración para el Desarrollo", como panacea para sociedades inmersas en procesos económico-sociales críticos, marginando los mismos, se transforma en una quimera fuertemente desajustada a la realidad.

La supuesta universalidad de la panacea carece también de sustento empírico. Las fórmulas apropiadas y eficientes para los centros desarrollados no pueden generalizarse, obviando los decisivos condicionamientos del marco histórico que trabajan a su favor. La diferencia de condiciones de la periferia exige el desarrollo de modelos acordes. Verbigracia, la cuestión de la politización de los cuadros burocráticos superiores, no puede tratarse en países en lucha por el logro de metas económicas básicas y una soberanía real, con las mismas categorías de análisis con que se examina, en sociedades afluentes y con roles históricos hegemónicos.

#### b. La mistificación de los medios

Partiendo de la idea de maquinaria a modernizar, la política "implícita" tiende a

fijarse objetivos muy concretos. El desarrollo administrativo significa, entre otros aspectos, crear determinadas instituciones, establecer ciertos sistemas, contar con un caudal dado de tecnologías administrativas, cumplir con algunas conclusiones del estado de las artes en materia administrativa.

Frente a la larga enumeración usual de indicadores de progreso administrativo, se escucha con frecuencia creciente una pregunta de fondo: los mencionados avances ¿no son en realidad simples medios para cumplir fines sustantivos? En otros términos, el desarrollo administrativo real, no es el que conduce a la maximización de los medios referidos, sino el que genera, en definitiva, metas como: ajuste pleno de la administración pública al planeamiento económico-social, optimización de su contribución al crecimiento de la autodeterminación, al afianzamiento de la democracia, a una mejor calidad de vida.

Estas y otras metas similares son desagregables operativamente, y a esas submetas operacionales debería referirse el progreso administrativo, y no reducirse a los medios técnicos para alcanzarlas.

La política "implícita" ha tendido a generar un paulatino y persistente desplazamiento de valores. Los valores se han retirado de las grandes metas nacionales que aparecen en ella como distantes y ajenas a la maquinaria, y se han depositado integralmente en los medios.

Esta tendencia ha constituido la contraparte simétrica de la orientación de los planificadores económicos a la marginación de la variable administrativa. Ellos conciben sistemas basados en el supuesto de que la maquinaria "implementará" automáticamente, eludiendo la complejidad del proceso organizacional. La política "implíci-

ta", por su parte, no realiza esfuerzos para conectarse con las metas nacionales, y ha fabricado un juego de metas autárquico. Ambos contribuyen agudamente a la desconexión profunda entre proyecto nacional y aparato público.

Un ejemplo típico de este problema, lo da el campo de la formación. El medio: constituir una entidad o desarrollar un programa formativo para obtener objetivos ligados a metas globales, se desconecta de las mismas y se transforma en un fin en sí mismo. Lo destacan apropiadamente dos informes recientes de las Naciones Unidas:

"La experiencia de los países en desarrollo revela que en la mayoría de los casos no existe conexión apropiada entre las actividades de formación o la política de formación (si la hay) y el desarrollo nacional global. En muchos casos, la formación está organizada y administrada deficientemente, tal vez debido a la falta de políticas adecuadas y pertinentes. Un problema evidente es la falta de cooperación entre la formación, la planificación de la fuerza de trabajo y la planificación económica y social en general"<sup>5</sup>.

"Las instituciones de desarrollo de la gestión se han limitado con frecuencia a ofrecer cursos generalizados de gestión en lugar de relacionar sus actividades en forma más eficaz con las prioridades nacionales. Las doctrinas que han utilizado no siempre han sido fruto de las características socioculturales. En estas circunstancias, las instituciones de desarrollo de la gestión han quedado a veces fuera de la corriente principal del desarrollo nacional con lo que se ha reforzado aún más su aislamiento de las realidades nacionales"<sup>6</sup>.

### c. El paradigma formalista

La política "implícita" tiene como marco de referencia básico de su accionar un paradigma formalista del aparato público. Los supuestos esenciales del mismo deli-

nean una concepción muy específica de la naturaleza del proceso organizacional y de la dinámica del cambio administrativo. Hemos examinado el tema detalladamente en diversos trabajos. Sintéticamente, según el paradigma, las organizaciones implican, esencialmente, conjuntos de funciones a cumplir y de recursos a ser asignados, a efectos de la obtención de objetivos. La cuestión es cómo ordenar y relacionar de modo óptimo las funciones necesarias. Se requiere montar un esquema de vinculación formal de las mismas, que fije las líneas de autoridad y los canales de comunicación. El esquema debe ajustarse estrictamente a los principios organizacionales. Conceptos como unidad de mando, especialización, ámbito de control reducido, economía de niveles, tienen el valor de axiomas inviolables a partir de los cuales debe diseñarse la estructura de organización. El proceso de cambio organizacional consiste, a su vez, principalmente, en acciones de readecuación de los esquemas vigentes al modelo que surge de los principios: eliminar las superposiciones funcionales, ahorrar funciones, reformalizar las jerarquías. El esfuerzo de planificación formal que genera como producto final el organigrama, debe ser seguido por la desagregación cuidadosa y meticulosa de cada aspecto del mismo. Ello supone la descripción de cada cargo que incluye, la normación de las tareas a desenvolver en los cargos, el establecimiento de circuitos y procedimientos uniformes. El manual organizacional desarrollará cada uno de estos planos e instituirá de una vez la nueva organización. La reforma administrativa sería, desde esta perspectiva, un gran esfuerzo por depurar

<sup>5</sup> Naciones Unidas. Diseño de currícula para programas de desarrollo de ejecutivos. Documento ST/ESA/SER.E/29. Nueva York, 1983, pág. 6.

<sup>6</sup> Naciones Unidas. Elementos de "Creación de Instituciones" para Institutos de Administración y Gestión Públicas. Documento ST/ESA/SER.E/25. Nueva York, 1983, pág. 35.

<sup>7</sup> Entre ellos: Bernardo Kliksberg. El Pensamiento Organizativo: del Taylorismo a la Teoría de la Organización. Editorial PAIDOS, Buenos Aires, 1983; Bernardo Kliksberg, La Racionalidad Irracional de la Burocracia, incluido en "Cuestionando en Administración". Editorial PAIDOS, Buenos Aires, 1979.

las incoherencias acumuladas en los esquemas formales anteriores, y producir una vasta reordenación de funciones que elimine las infracciones a los principios-axiomas.

El paradigma formalista ha sido fuertemente cuestionado conceptualmente por la evolución de las ciencias administrativas, y su experiencia de aplicación en el caso latinoamericano ha corroborado con abundante evidencia empírica la consistencia de las objeciones.

El proceso organizacional real dista mucho del reino formal supuesto. Las organizaciones tienen una densa y multifacética vida interna, nutrida por procesos políticos, sociológicos, psicosociales, antropológicos, económicos, que definen en conjunto su dinámica efectiva. Conceptos como lucha por el poder, liderazgo, cultura organizacional, no constituyen abstracciones científicas, sino intentos de aprehender fenómenos cotidianos de gran influencia en el comportamiento organizacional. Las organizaciones de "carne y hueso" no responden normalmente a los supuestos sobre los que descansan los organigramas y los manuales de normas. Su conducta deriva de un fluido devenir de múltiples procesos en los que sobresalen desarrollos perfectamente identificados desde las investigaciones precursoras de Michel Crozier en "El Fenómeno Burocrático". Entre ellos, las estrategias de dominación basadas en el control de núcleos de incertidumbre organizacional que adelantan grupos internos formados en derredor a intereses definidos, las presiones por orientar la organización hacia sus propios objetivos que desenvuelven grupos externos, combinados a través de diversos modelos de "mezcla de intereses" con los grupos internos, el peso de las demandas de los usuarios, "la clientela", que tratan de articularse de algún modo para obtener

respuestas a dichas demandas, que constituyen el objetivo supuesto de la organización.

El paradigma formalista incurre en una desviación claramente diagnosticada por la epistemología moderna: el reduccionismo metodológico. Pone a foco un nivel determinado de la realidad organizacional, el formal, ciertamente existente y de consideración necesaria, pero estrecha allí el análisis haciendo un "ceteris paribus" sobre los otros niveles y sesgando toda la visión hacia el examen de la organización a través de categorías meramente formales. El nivel formal constituye un componente activo de la vida organizacional pero no la agota; y, por otra parte, las conclusiones de la investigación científica moderna sobre comportamiento organizacional, le otorgan un peso diferenciado de significación limitada, frente a la fuerza "vital" de otros niveles.

Un caso típico de las dificultades del formalismo, lo da su definida tendencia a la elusión del conflicto. En el reino de lo formal, las jerarquías están bien establecidas y no existe en principio posibilidad de conflictos de autoridad. La unidad de mando resolverá los que surjan, y las infracciones al sistema jerárquico constituyen actos de desobediencia que serán sancionados por vía de algún sistema punitivo. Para la reflexión actual sobre organizaciones públicas, el conflicto es, en cambio, un desarrollo congénito a la naturaleza de las organizaciones y tiene múltiples formas de expresión. Para encararlo se requiere diseñar estrategias políticas que arranquen de la identificación precisa de sus complejidades, y armen con base en ella, alternativas de acción viables, y vayan renovándolas de acuerdo con la evolución efectiva de la situación.

La percepción formalista ha incidido en la conformación de la situación cognoscitiva que destaca David Nachmias:

“Las teorías de la administración pública tradicional no se han relacionado sistemáticamente con los conflictos. Los objetivos de fondo de la administración pública, eficiencia, economía y buena gerencia, fueron percibidos como incompatibles con el conflicto”<sup>8</sup>.

El paradigma formalista lleva, así mismo, a la política “implícita” a forjar continuamente ilusiones de cambios administrativos generalizados y fáciles de la maquinaria. La reforma total parece al alcance de la mano, realizando los diagnósticos formales, reestructurando organigramas y manuales e institucionalizando jurídicamente los nuevos arreglos. Esta ilusión “omnipotente” se enfrenta en la realidad, con la naturaleza compleja del cambio organizacional, que constituye un verdadero proceso de cambio social. Para obtener transformaciones es necesario incidir más allá de las formas en dimensiones sustantivas tales como el cambio de las correlaciones de poder, el desarrollo de motivaciones y nuevas actitudes, la alteración de valores. La vía reduccionista del formalismo, deja intactos estos planos y, en consecuencia, el comportamiento organizacional burla con facilidad la nueva trama formal, y simplemente se reacomoda frente a ella.

Aun la consistencia interna del mismo marco reduccionista del paradigma formalista ha sido severamente objetada. ¿Los principios-axiomas son realmente válidos? ¿Dónde está la evidencia científicamente aceptable al respecto? Todavía no ha podido ser contestada la calificación de “meros

proverbios” que les adjudicara, ya hace más de tres décadas, Herbert Simon, en “El Comportamiento Administrativo”.

#### d. El sesgo privatista

La política “implícita” ha estado fuertemente orientada por ciertas ideas fijas respecto a los patrones utilizables como modelos organizacionales de referencia por el sector público. Ha cultivado la concepción de que el gran referente histórico sería la empresa privada de negocios. Sus objetivos, estrategias básicas, tecnología organizacional y estilo gerencial, constituirán los “modelos óptimos” a reproducir en el sector público. Las ineficiencias fundamentales del mismo estarían en parte importante determinadas por su alejamiento del enfoque empresarial privado. Debería abrirse una corriente de transferencia tecnológica permanente del sector privado al público, y hasta sería deseable, según versiones extremas del planteo, que la dirección de organismos públicos claves se halle en manos de gerentes empresariales exitosos.

La situación es descripta con precisión por Humberto Gallego:

“Se ha creado en nuestra gente un perjudicial preconceito contra la administración pública, y es el de afirmar que la eficiencia, la eficacia, la productividad del sector privado, cuando se las compara con las del sector público son mucho más altas, o en otros términos, que existe una clara ineficiencia relativa del sector público frente al privado. La tesis que presentamos aquí, mantiene que dicha afirmación es ligera, e involucra implícitamente errores conceptuales de diverso orden”<sup>9</sup>.

El sesgo privatista ampliamente difundido en la región ha contribuido a crear en gruesos sectores de la administración pública un fuerte sentimiento de ilegitimidad.

<sup>8</sup> David Nachmias. *Organizational Conflict in Public Bureaus. A Model.* Administration & Society. November, 1982, pág. 283.

<sup>9</sup> Humberto Gallego G. *Administración Pública versus Administración Privada. Aspectos de eficiencia.* Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo. Número 1, enero, 1982. Caracas, pág. 109.

Las únicas metas y tecnologías legitimadas serían las semejantes a las empleadas en el sector privado. La rentabilidad debería ser el gran criterio de evaluación. Las innovaciones tecnológicas administrativas deberían buscarse a partir de la observación de la evolución técnica de la empresa privada. Los programas de formación de administradores públicos superiores tendrían que replicar los cursos gerenciales prestigiosos.

La investigación contemporánea sobre administración pública ha puesto serias reservas al sesgo referido.

El aparato central de gobierno tiene una problemática organizacional totalmente diferente a la propia de la empresa privada. Construir buenas relaciones exteriores, proporcionar educación masivamente, afianzar la democracia, conservar la paz social, aumentar el nivel cultural de la población, son metas de naturaleza muy disímiles a las típicas de la empresa de negocios. Dicho aparato se desenvuelve en un medio contextual, conformado por el mismo proceso histórico. Constituye, en síntesis, como se ha señalado, un proceso dentro del proceso incidido por múltiples variables de diversa índole, nacionales e internacionales, que crean marco de referencias de alta complejidad para la toma de decisiones. Debe responder así mismo a exigencias como la transparencia y la rendición de cuentas permanente. Los factores mencionados y muchos otros identificables, requieren de elaboraciones tecnológicas apropiadas para las problemáticas que plantean. Las analogías acuñadas por los primeros sesgos privatistas como el de Henri Fayol, cuando parangonaba el Estado a la gran empresa industrial, y el Gobierno Parlamentario a una sociedad anónima, ya indefendibles en su época, resultan, aun en sus versiones modernas más

depuradas, marcadamente irreales frente a la especificidad manifiesta del fenómeno público.

En el campo de la administración pública descentralizada, principalmente de las empresas públicas, existen mayores posibilidades de similitudes. Pero las mismas parecen de acuerdo con la evidencia disponible, abarcar sectores restringidos y delimitados. Se presentan también aquí diferencias de fondo.

Así en el fundamental campo de las metas finales de la organización, caben serias dudas respecto a las aplicaciones mecánicas de la rentabilidad. Verbigracia, pregunta Celso Furtado, cuestionando dicho criterio:

“¿Qué es lo que llamamos pérdidas de una empresa pública? La empresa puede perder por ineficiencia pero también puede perder porque mantiene tarifas bajas para prestar servicios públicos a bajo costo para la población. Esto es corriente en cualquier país del mundo”.

Y resalta que aun en el caso de las empresas industriales,

“Muchas veces las empresas industriales del Estado mantienen una política de precios bajos para impulsar la industrialización. En mi país la industria de mercantes, automotores, etc., se desarrolló a partir de los precios bajos del acero, una empresa pública creada por el Estado. Hay que distinguir los costos por ineficiencia, cosa que se mide físicamente, y los costos que corresponden a una política de precios bajos”<sup>10</sup>.

La ecuación empresarial de la empresa pública se presenta con frecuencia integrada por componentes sustanciales distintos a los propios de la empresa privada. Su problema de maximización se centra en lograr el mayor cumplimiento posible de un grupo amplio de metas, efectuando continua-

<sup>10</sup> Celso Furtado. El Nacional, Caracas, 30 de mayo de 1983.

mente procesos de compatibilización y jerarquización de las mismas en función de las prioridades del marco de políticas nacionales global.

Esa ecuación básica, genera a nivel de las distintas áreas de la organización problemas de optimización tecnológica diferenciados de los típicos del sector empresarial privado.

Por ejemplo, señala Jorge Barenstein, respecto a los esquemas organizacionales globales que tienden a surgir en uno y otro tipo de empresas:

“La experiencia del autor en empresas de ambos sectores apunta en ese sentido una situación que, de confirmarse por la investigación, resultaría “contraintuitiva” (es decir, contraria a los esquemas mentales preponderantes al respecto): parecería más probable —estilos personales de dirección aparte— encontrar estructuras burocráticas (de acuerdo con el “tipo ideal” weberiano), en las empresas privadas que en las empresas públicas. En efecto, en las primeras la línea es clara, la autoridad unificada y los objetivos y sus correspondientes criterios de evaluación son conocidos. En las segunda (y siempre tendencialmente y ‘ceteris paribus’), los objetivos, relaciones y criterios de todo tipo son múltiples y conflictivos, con la consiguiente necesidad de mecanismos flexibles de absorción de incertidumbre, es decir, de procesos de negociación continuos y de formación de coaliciones cambiantes”<sup>11</sup>.

La política “implícita” es una política a la defensiva. Parte de la cuasi aceptación pasiva de la versión de que el Estado es ineficiente por naturaleza<sup>12</sup> y tiende a imitar, a partir de ella, al supuesto modelo organizativo “superior” constituido por la empresa privada.

<sup>11</sup> Jorge Barenstein. *La Gestión de Empresas Públicas en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 1982, pág. 162.

<sup>12</sup> Celso Furtado afirma al respecto: “Yo no veo ninguna razón intrínseca para que una empresa por el solo hecho de pertenecer al Estado tenga que ser ineficiente” (Op. cit.).

El enfoque resulta por demás vulnerable, incluso los niveles de rendimiento del presunto modelo “superior” mismo, son objeto de un agudo debate. La investigación latinoamericana de las últimas décadas al respecto, ha puesto a foco serias dificultades de eficiencia en amplios sectores del mundo empresarial privado<sup>13</sup>. Esta línea de pensamiento defensiva e imitacionista no produce resultados y tiene una consecuencia directa de alta negatividad. Genera un desvío histórico en relación con el camino indicado: la profundización de la problemática de gestión propia de la empresa pública, y la búsqueda de soluciones innovativas para resolverla.

#### e. El estilo tecnológico “consumista”

El funcionamiento de la administración pública requiere un importante uso de tecnologías administrativas. La política “implícita” tiende a obtener dichas tecnologías a través de un estilo de características muy específicas. El mismo reproduce estilos similares predominantes en otros campos técnicos en la región, pero presenta rasgos aun más agudos. Esquemático, parte de la idea de que existe una brecha a salvar en este campo entre los centros desarrollados y los países de la región, que el camino a recorrer para superarla es el trasplante de las tecnologías externas obtenibles en dichos centros y que la modernización que produciría el trasplante es equivalente a incremento de la eficiencia.

El caso de una de las tecnologías organizacionales más difundidas, la informática, ilustra nítidamente el funcionamiento del estilo.

<sup>13</sup> Estudios recientes plantean una discusión del mismo tipo en la economía americana. Señala Jay M. Stein: “El sector privado americano no es un modelo de eficiencia ni ha demostrado convincentemente superioridad sobre el sector público en prestar el mismo tipo de servicios” (Public/Private sector productivity: The US perspective. Public Administration. Royal Institute of Public Administration. Winter 1983, Vol. 61, Number 4, London, pag. 421).

Una excelente investigación de Judith Sutz, concluye respecto a las tendencias observables en el uso de la informática en el sector público latinoamericano (exceptuando algunos países que han logrado armar políticas nacionales)<sup>14</sup>:

- Predomina una mentalidad de "consumo". Se busca comprar activamente, importándose masivamente paquetes prefabricados;
- El interrogante básico que se plantea, no es ¿cómo resuelvo este problema?, sino ¿cómo logro utilizar el paquete importado? A partir de allí el esfuerzo se concentra en forzar a que el problema encaje dentro de los esquemas que surgen de dicho paquete;
- En este marco, los recursos humanos especializados en informática, son preparados con mentalidad de usuario final. No se los educa para indagar cómo fueron hechos los paquetes y por qué, sino para qué sirven;
- La demanda de programas nacionales de computación es muy débil, y se desenvuelven muy limitadamente la investigación y las capacidades nacionales;
- Se importa con el paquete la ilusión de que informatización equivale a eficiencia.

"Vista en 1983, la informática se ha ido introduciendo por fuerte presión de las empresas proveedoras, acompañada de la acción, de peso considerable, de una tecnocracia engendrada por el mismo proceso y

<sup>14</sup> Judith Sutz. La formación de recursos humanos en informática: una aproximación a la situación latinoamericana. Investigación integrante del Programa de Investigación del CLAD sobre "La transferencia de tecnología informática para el sector público en América Latina". Caracas, 1983.

estimulada por los proveedores; en un esquema esencialmente consumidor"<sup>15</sup>.

El consumismo en informática ha producido magros resultados. Por otra parte, ha obstruido la aparición y resolución de las preguntas de fondo, que no son "¿cómo la usamos?", sino como resalta Sutz:

"¿Cuáles son nuestras necesidades? ¿Qué cosas podemos hacer nosotros? ¿Cuál es el perfil de un desarrollo informático deseable?"<sup>16</sup>.

Las ideas de brecha, trasplante masivo, y la ilusión de la eficiencia por modernización refleja, han tenido acentuada influencia en diversos campos de gestión organizacional pública, llevando a la conformación de modelos de comportamiento tecnológicos similares al descripto.

Las administraciones tienden a convertirse en usuarios finales de "cajas negras" rotuladas como sistemas de administración de personal, metodologías de organización y métodos, sistemas gerenciales, etc., tratando de forzar su adaptación a problemas cuya naturaleza, contexto, dinámica histórica previsible, requieren un tratamiento específico basado en investigación sistemática del medio organizacional local.

El estilo consumista implica, en última instancia, trasladar automáticamente, con las tecnologías mecánicamente transferidas, la agenda de problemas a resolver que ellas suponen. Induce así, de hecho, una agenda de problemas que no es la agenda real de la región. La política "implícita" se aleja de tal modo, por esta vía, de las nece-

<sup>15</sup> Mauricio Milchberg. Op. cit.

<sup>16</sup> Judith Sutz. Op. cit.

sidades prioritarias, radicándose en problemáticas distantes de las mismas. Así, por ejemplo, en típica manifestación, es corriente observar en el campo del adiestramiento en el sector público, un fuerte esfuerzo por importar el “último grito de la moda” en el mercado mundial de esta área. Al mismo tiempo, se halla descuidada y marginada la atención de un objetivo básico, desarrollar programas y tecnologías apropiadas para proporcionar a los funcionarios nuevos, procesos consistentes de “inducción” a través de los cuales se familiaricen y conozcan las principales características de la administración pública en general y el medio organizacional en el que actuarán, en particular.

#### f. La concepción elitista del cambio organizacional

La política “implícita” encara sus esfuerzos de reforma administrativa con base en un modelo subyacente de carácter definitivamente elitista. El problema del cambio, es percibido como ligado principalmente al descubrimiento de una estrategia “iluminada”, que generará fluidamente las transformaciones necesarias. Para hallarla, se deberán centrar los esfuerzos en el reclutamiento de un grupo superior que, recurriendo a su sapiencia, elaborará las soluciones buscadas. Dichas soluciones, apoyadas esencialmente en su consistencia, impactarán profundamente las estructuras vigentes.

Algunos hallazgos modernos de investigación respecto al fenómeno organizacional público contradicen directamente este modelo y explican, así mismo, parte de las causas de sus numerosos fracasos.

Entre otros aspectos, por un lado, la reflexión eficiente en esta materia requiere de insumos de carácter fresco y auténtico que

fundamentalmente pueden ser provistos por dos fuentes principales: los funcionarios y la clientela del sector público, la población. Ellos pueden aportar una corriente de información directamente obtenida de la realidad cotidiana del mayor valor. El elitismo se reduce, normalmente, a trabajar con la información recibida por vía burocrática, originada en modelos en sí mismos muchas veces muy estrechos para captar las variables efectivamente claves, y los nuevos desarrollos.

Por otra parte, la implementación de las propuestas de cambio es de muy baja viabilidad, sin la participación de los involucrados.

Respecto a los agentes públicos, destacan las conclusiones finales de un significativo Seminario Interregional de las Naciones Unidas:

“Los servicios públicos pueden ser organizados en sectores centrales, locales o de empresas públicas, pueden ser centralizados o descentralizados, pero el modo de funcionar ha de depender de la gente empleada en ellos. Toda reforma administrativa en gran escala debe tomar plenamente en consideración la capacidad, los valores y la actitud de la gente. El cambiar o modificar la estructura del mecanismo de gobierno, sin considerar estos factores, es más que probable que sea de escasa utilidad..., un cambio de actitud de la gente sería un factor indispensable para el éxito de los esfuerzos en materia de reformas administrativas, cualesquiera que fuesen los problemas prácticos de las reformas”<sup>17</sup>.

En el caso de los ciudadanos, en diversas situaciones su colaboración es imprescindible para la vigencia efectiva de las reformas. Pero, además, desconocerla implica un enorme “costo de oportunidad”. La población es potencialmente la fuerza social

<sup>17</sup> Naciones Unidas. Seminario Interregional sobre Reforma Administrativa en gran escala en los países en desarrollo. Brighton, Inglaterra, pág. 23.

con mayores intereses genuinos en las reformas, por cuanto la eficiencia buscada corresponde a sus legítimas necesidades.

El elitismo, enclaustrado en su "torre de marfil", ve a los funcionarios y la población como constantes del modelo, considerando en algunos casos, no redituables los costos de "bajar" a realizar la labor de contacto concreto con ellos.

Además, al encerrarse, el elitismo limita al mínimo sus posibilidades en la etapa final de la reforma, el control de su marcha. Las chances de "feedback" más ricas, son allí las que pueden surgir de los sectores antes mencionados.

El elitismo crea un clima de divorcio profundo entre la cumbre reformadora y estos sectores, que los lleva a percibir la reforma aún bien orientada como extraña y ajena, y genera fuertes bloqueos a la producción espontánea, y aun a la obligada, de información útil.

#### g. El mito de la neutralidad valorativa

La política "implícita" presenta la problemática de la administración pública como puramente técnica, neutra, aséptica, en materia de valores. La gestión implicaría básicamente decidir entre alternativas en términos racionales, empleando criterios de carácter estrictamente tecnológico. A su vez, los funcionarios encargados del funcionamiento del aparato, tendrían como uno de los rasgos básicos de su perfil, la famosa impersonalidad weberiana. Carecerían de sesgos e inclinaciones. El conocimiento tecnológico aplicable tendría, además, un carácter universalmente válido.

En tales condiciones, los problemas principales a atender para lograr eficiencia se-

rían los vinculados con la modernización tecnológica y la capacitación de los funcionarios para manejarla.

El esquema resulta marcadamente ficticio frente a los datos de la realidad y, por ende, conduce a magros productos, al mismo tiempo que perturba de diversos modos el funcionamiento del sistema democrático.

La supuesta universalidad de la tecnología de gestión está en discusión. David Murray subraya al respecto:

"Como la encuesta de Dwivedi y Nef en esta Revista (*Public Administration and Development* 1982) lo indica, el debate en la década de los sesenta desafió la idea de criterios objetivos universalmente determinados y su sustitución por la elección política; cuestionó el tratamiento de otros aspectos de la comprensión y el conocimiento como cumpliendo una función instrumental subordinada, guiada por la teoría económica; rechazó... que haya una base teórica paralela a la de la economía, que permita presentar prescripciones en administración o gestión, que sean universalmente válidas o que posibiliten que la administración o gestión eficiente sea tratada como algo técnico e ideológicamente neutral"<sup>18</sup>.

Las propuestas técnicas en gestión, implican en múltiples oportunidades marcos valorativos previos, y dan lugar a efectos en la dirección de proyectos globales determinados. Alientan o desestimulan diversas tendencias de desarrollo de la situación económica y social general.

Por otra parte, los funcionarios no desempeñan un papel meramente técnico. Su ámbito de acciones es mucho mayor, como se ha resaltado,

"... en muchos países en desarrollo los tecnócratas juegan un papel importante al establecer prioridades, fijar metas y decidir medios de acción"<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> David J. Murray. Op. cit., pág. 296.

<sup>19</sup> Naciones Unidas. Elementos de "Creación de instituciones", para Institutos de Administración y Gestión Públicas. Op. cit., pág. 2.

Al actuar su papel, los funcionarios lo hacen a partir de marcos de referencia que construyen con base en su inserción en sectores sociales específicos, y de su pertenencia a grupos burocráticos con intereses definidos. Al mismo tiempo, reciben presiones, más intensas cuanto mayor es la trascendencia de su rol, a las que asignan diversas valencias según, entre otros factores, su intensidad, incidencia en su propia viabilidad y desarrollo organizacional, y el marco de referencia antes mencionado.

En tal encuadre, el comportamiento resultante se halla muy distante de la neutralidad. La tecnificación y la capacitación no alteran sustancialmente estas condiciones.

Tienen los efectos limitados que agudamente identificaba Kleber Nascimiento para esta última, al analizar las resistencias a la reforma administrativa e inquirir:

“... ¿es verdad que el sistema no cambia porque no sabe cambiar (cognoscitivismo), o es porque no quiere cambiar (valorativismo)? ¿Residen las causas principalmente en la falta de conocimientos apropiados (cognoscitivismo) o en la falta de actitudes apropiadas (valorativismo)?”<sup>20</sup>.

La política “implícita”, al construir un mundo ficticio donde priva la neutralidad valorativa, oculta de hecho el funcionamiento real y crea espacios óptimos para la actuación subterránea de los sesgos de intereses, dinámica en la que tienen las mayores probabilidades de hegemonía los grupos más poderosos y mejor articulados.

Este mito debilita fuertemente a la democracia misma. La libre expresión de los

diferentes sectores sociales que ella supone, el debate permanente de las grandes cuestiones a resolver, la búsqueda de concertaciones, es reemplazada bajo el supuesto de la neutralidad valorativa por procesos aparentemente técnicos. Las opciones dejan de ser decididas por el juego democrático y se resuelven a través de sorudas luchas de grupos minoritarios.

## B. UNA VISION DE CONJUNTO

La política de administración pública, algunos de cuyos rasgos centrales se han reseñado, contiene fuertes contradicciones con el tipo de demandas que surgen de la crisis económica regional y de los esfuerzos de democratización.

La política “implícita” no tiene mayores posibilidades de interpretar dicha demanda adecuadamente. Sus falacias respecto a los objetivos del sector público, su ubicación ahistórica, su tendencia a la sacralización de los medios, la ausencia de dispositivos flexibles de autoanálisis y examen de la realidad, le otorgan una extremada rigidez para percibir y comprender las nuevas situaciones y reinterpretarlas en el campo administrativo público. Consiguientemente, la administración prosigue frente a ellas su rutina imperturbable, alejada de las grandes cuestiones nacionales.

Obligada en diversos casos a asumir programas y proyectos innovativos, por la presión social que los impulsa, los procesa a través de sus estereotipados e ineficientes mecanismos burocráticos, incapaces de lidiar con “complejidad”, con los resultados previsibles. Las demandas son atendidas con pronunciados niveles de deficiencia y, de ese modo, importantes iniciativas económicas y sociales de concepción correcta, encuentran un “cuello de botella” de gran envergadura en su etapa de ejecución. Ante dicha situación, se opta con

<sup>20</sup> Kleber Nascimiento. Reflexiones sobre la estrategia de la reforma administrativa: la experiencia brasileña. Revista de Administración Pública. Fundación Getulio Vargas. Incluido en Bernardo Kliksberg, “La Reforma de la Administración Pública en América Latina. Elementos para una evaluación”. Instituto Nacional de Administración Pública de España, Madrid, 1984.

frecuencia por la creación de nuevos organismos o programas, lo más distantes posibles del aparato público, para escapar a sus incidencias paralizantes, con incrementos considerables en los costos sociales globales, que resultan altamente gravosos en las actuales condiciones de aguda escasez de recursos.

Tampoco se halla esta política en situación de alcanzar mejoras significativas en el campo del mejoramiento general de la productividad del aparato.

Entre otros factores, su abordaje superficial de la dinámica organizacional y su orientación al consumismo tecnológico en lugar de la búsqueda de soluciones acordes con las especificidades locales, constituyen marcos de referencia de por sí estériles para obtener elevaciones en el rendimiento.

Por otra parte, este tipo de política de administración pública es contradictoria en diversos planos con las necesidades derivadas de los proyectos nacionales de desarrollo y consolidación democrática.

El aparato público que deviene de la misma, es percibido por la población y los mismos funcionarios, como una negación empírica en diversos aspectos de su funcionamiento de metas básicas de la democracia. Sus contenidos autoritarios, su rigidez, el "velo" sobre las cuestiones en dis-

cusión que estructura a partir de la ficción de la neutralidad valorativa, su fácil tendencia a la arbitrariedad, son directamente incompatibles con las aspiraciones democráticas. Genera entonces un fuerte efecto de pérdida de credibilidad en la democracia misma, que aparece como la responsable de este funcionamiento incongruente con sus principios. Al mismo tiempo, los intentos de cambio vienen enmarcados en un estilo elitista que rechaza naturalmente a sus supuestos beneficiarios y refuerza la imagen antidemocrática del aparato.

Por sus contenidos estructurales, la política implícita es incapaz, así mismo, de movilizar al aparato en intentos creativos de renovar y fortalecer el sistema democrático. Entre otros aspectos, su formalismo asumido dificulta seriamente que emprenda y lleve a cabo esfuerzos significativos de concertación social.

En su conjunto, el aparato público, dirigido por esta política, aparece fuertemente descomprometido con las exigencias históricas, con mínima capacidad de automodificación, y con niveles de rendimiento muy reducidos y estancados.

En la parte siguiente de esta obra, se exponen lineamientos para la construcción de políticas nacionales de administración pública realmente acordes con las exigencias históricas que devienen de la realidad de América Latina.