

a. f. leemans*

el cambio en la reforma administrativa

A mediados de siglo numerosas naciones, especialmente en Asia y África, pero también en América Latina, empezaron a desarrollar programas ambiciosos de reforma administrativa, y desde entonces el cambio dirigido en la maquinaria gubernamental ha sido uno de los problemas principales en la administración pública de estos países.

Han existido muchas causas para los cambios y reorganizaciones en la maquinaria gubernamental. La transición del **status** colonial a la independencia, los muchos y a menudo fundamentales cambios en los sistemas políticos y estructuras constitucionales, las aspiraciones para un rápido desarrollo económico y social, todas ellas demandaron revisiones drásticas o reparaciones en la maquinaria gubernamental.

Las presiones en la administración han sido grandes, como fue acusada frecuentemente de principal culpable de los fracasos del gobierno para conseguir sus objetivos y su desarrollo. Se le llamó a la administración torpe, mal organizada y mal coordinada, autocrática y corrupta, mal informada acerca de los deseos y necesidades de la sociedad y especialmente acerca de aquellos de las vastas masas no privilegiadas.

En una perspectiva histórica, las quejas son comunes. En Europa Occidental las historietas y dibujos han plasmado tradicionalmente a la burocracia gubernamental como falta de imagina-

* Catedrático de la Universidad de Amsterdam, Holanda.

ción, rutinaria, desinteresada en la comunidad y más aun en los ciudadanos individualmente.

La teoría marxista llama a esto enajenamiento, que es: el enajenamiento de la burocracia a las necesidades de la gente; y explica esto con su opinión de que la burocracia es meramente un instrumento, si bien, un indispuerto e incompetente instrumento, para servir a los intereses de la pequeña clase gobernante.

Pero contrariamente a las opiniones de Marx, los países socialistas también han desarrollado enormes aparatos de gobierno burocrático, estructurados jerárquicamente. Y hay muchas evidencias de que la brecha entre la burocracia y el pueblo no es menor que en los otros países, el sentido de superioridad entre las clases más altas del gobierno y la burocracia de partido se menciona a menudo como una manifestación de enajenación.

Indudablemente, la sombría imagen de la burocracia es una generalización injusta en varios aspectos. Primero, tiene la misma naturaleza que las grandes organizaciones; la mayoría de las maquinarias gubernamentales son enormes, como para realizar procesos de toma de decisiones. Los problemas con los que tratan son complejos y demandan consultas en muchas partes y niveles de la maquinaria, así como con el ambiente. Frecuentemente son organizaciones relativamente cerradas, las cuales tienen una interacción retardada con la sociedad y con grupos sociales, y son lentos para responder a las críticas de la sociedad.

En segundo lugar, las quejas por la incapacidad de la administración pública para lograr los objetivos del gobierno son a menudo poco justificadas. Los políticos frecuentemente establecen objetivos que son inalcanzables dados los escasos recursos, y con frecuencia se han dedicado a sus propios intereses más que a los de la comunidad. Los profesionales han diseñado en muchas ocasiones planes y programas que fueron igualmente irrealistas, dadas las estrecheces similares y múltiples obstáculos ambientales. Pero en estos casos fue a la administración a la que con frecuencia se culpó del fracaso.

La reforma administrativa en los países en desarrollo: un comienzo difícil

Aunque el concepto de reforma administrativa en el sentido de "cambio dirigido en la maquinaria gubernamental" es de tiempos recientes, el fenómeno mismo probablemente es tan viejo como la administración pública. Todos los países han tenido evoluciones considerables si no es que revoluciones en sus sistemas políticos y administrativos. Reorganizaciones drásticas del aparato guberna-

mental han ocurrido frecuentemente en la historia de cualquier país.

Pero como la administración pública misma, la reforma administrativa sólo recientemente se ha convertido en un objeto de estudio. También es cierto que una política consciente relacionada con la adaptación del aparato gubernamental a las necesidades del gobierno y la sociedad ha estado ausente la mayoría de las veces. El conocimiento de lo requerido en estrategias y tácticas para el desarrollo de la reforma también ha faltado. La racionalidad de la política aplicada a este respecto, se limitó a las corazonadas de los gobernantes o reformadores en los que ciertas estructuras y procesos administrativos diferentes a los existentes podían servir mejor a sus propósitos.

Con la corriente de transición a la independiencia nacional de algunos países después de 1945, la reforma administrativa obtuvo dimensiones completamente diferentes. La administración pública tuvo que ser reestructurada para acomodarse al marco constitucional y las nuevas necesidades políticas de un país independiente cuyo servicio civil tuvo que ser "localizado" rápidamente. Como a la mayoría de estos países les faltaba experiencia en el campo de construcción de estructuras administrativas y procesos, acudieron a expertos extranjeros de Europa y Estados Unidos. Todos estuvieron fuertemente inclinados a copiar más o menos sus propias instituciones y seguir su propia filosofía político-administrativa. Además, los expertos americanos, todavía creyendo en los principios generales de la buena administración, tendieron a aplicar tales principios, los cuales fueron desarrollados en los Estados Unidos para los países del Tercer Mundo, sin ninguna investigación previa siempre y cuando se adecuaban a sus regímenes políticos y administrativos y si proporcionaran una viabilidad suficiente en un corto tiempo.

Los fracasos fueron manifiestos y a menudo dramáticos. Hubiese sido distinto si estos expertos, y en particular aquellos de los Estados Unidos, hubieran estado enterados de la antropología cultural, y si hubieran tomado en serio las tendencias modernas en el pensamiento de la Ciencia Política. Ellos se dirigieron, al finalizar los cuarentas y comienzos de los cincuentas, hacia una fuerte dependencia o relación de interacción del sistema administrativo con su ambiente social, político, cultural y económico.

Los esfuerzos para introducir reformas que estaban en conflicto con estos ambientes corrían un elevado riesgo de fracaso. El término ecología se inventó, viniendo de la botánica, el cual significa que un tipo de planta sólo puede crecer y florecer en un cierto ambiente físico. Aplicado a la administración pública, esto implica que un tipo de administración o proceso administrativo y método sólo puede funcionar propiamente en ciertos ambientes.

Son los factores sociales, culturales, políticos y económicos los que determinan el éxito o fracaso de nuevas estructuras administrativas, procedimientos y métodos. En este orden de ideas, la introducción de una elevada estructura democrática en 1932 en un país como Tailandia con una fuerte estructura socio-política autocrática; la copia de la filosofía política y estructura de Estados Unidos en el gobierno local de Japón, después de 1946, o la promulgación en los 60's de un tratado de administración local en un país centro africano, el cual era casi espejo del tratado municipal francés de fines del siglo XIX, todas ellas fueron evidentemente estrategias equivocadas de reforma.

Pero estas experiencias negativas sirvieron para un propósito útil. Inspiraron a los consultores y estudiosos a asumir una actitud más crítica hacia sus aproximaciones y teorías.

3. La contribución de los países en desarrollo

Las serias frustraciones por los muchos fracasos de la reforma administrativa y el descubrimiento (o redescubrimiento) de la relación entre la administración pública y su medio ambiente ha dado un impulso remarcado a estudios de este fenómeno en los países en desarrollo. Mientras que para los países industrializados permaneció como un aspecto de investigación subdesarrollada y fue totalmente abandonada ahí, la reforma administrativa en los países en desarrollo se convirtió en campo de cacería, primero para los estudiosos extranjeros, Pero pronto también para los de la región.

Una literatura masiva de considerable sofisticación intelectual se desarrolló. Mucho de esto interesó más bien para reorganizaciones de estructuras administrativas, como parte de la construcción institucional político-administrativa y se refirió a macro-reformas, además, por supuesto, la introducción de métodos administrativos en un campo como la administración de personal, presupuesto, etcétera.

En la construcción de la teoría de la reforma administrativa poca atención se dio inicialmente a las micro-reformas y su implementación, la cual era considerada como una fuente de nuevos fracasos. Hay muchas razones por las cuales la reforma administrativa se convirtió en uno de los problemas cruciales en la administración pública en el Tercer Mundo, como son:

a) Como se afirmó antes, la recién adquirida independencia de muchos Estados requirió un cambio fundamental de sus instituciones políticas y administrativas;

b) El énfasis en las políticas gubernamentales para un rápido desarrollo económico y social requirió el establecimiento de

nuevas agencias, y reorientación de los departamentos gubernamentales existentes;

c) El sector privado, o al menos el sector privado nacional, fue débil y empresarialmente muy subdesarrollado, los gobiernos centrales se sintieron forzados a incursionar en muchos campos de la producción y servicios, y en muchos casos se convirtieron en dominantes de éstas áreas;

d) Uno de los resultados fue un sobrecrecimiento del número de agencias especiales, y corporaciones públicas, y del mismo modo, el control de las mismas se convirtió en uno de los mayores problemas de muchos países en desarrollo;

e) Finalmente, la mayoría de los países del Tercer Mundo han estado marcados por turbulencias políticas y sociales. Las estructuras sociales, las relaciones y las estructuras políticas de poder, han estado sujetas a cambios fundamentales. Esto necesariamente tuvo efectos incisivos en las estructuras y procesos políticos, y consecuentemente en la administración pública. Los estudios de reforma administrativa en los países en desarrollo han sido innumerables y muy diferentes en clase. Muchos fueron estudios descriptivos de un caso de reforma; a menudo, aspectos normativos fueron intercalados en la descripción y carecieron de una evaluación crítica del esfuerzo de reforma, en particular si el estudio fue escrito por alguien que había estado estrechamente asociado con la reforma. Otros estudios son logros sobresalientes en el campo del análisis del proceso del cambio institucional. En un último periodo los estudios trataron de sustanciarse de uno o más casos y construir descubrimientos generalizados o hipótesis. La disponibilidad de tantas experiencias en estudios de casos, cualesquiera que hayan sido las deficiencias de algunos, fueron una fuente invaluable para el conocimiento, análisis y entendimiento del proceso de reforma, y de factores influyentes para el éxito y el fracaso.

Sería excesivamente ambicioso resumir aquí las principales lecciones que se pueden sacar de estos estudios. Otros han dado un completo análisis de ellos. Una lección principal es indudablemente que el un acercamiento comprensivo y multidisciplinario puede dar una mayor garantía de éxito.

Parece que el acercamiento del sistema a una reforma comprensiva en México proporciona una base firme. Pero aun el mejor acercamiento hacia la reforma puede irse a pique si los factores políticos, sociales y económicos son desfavorables.

Si tales factores están en disparidad con el macro-acercamiento, el incrementalismo, y las microreformas parecen ser la única solución. Es innegable que los estudios sobre reforma administrativa en los países industrializados apenas se comparan en cantidad mas no en calidad con los de los países del Tercer Mundo.

Teoría de organización, cambio organizacional y reforma administrativa

Es apenas a partir de los cincuentas que la teoría de organización comenzó a dar atención sistemática al problema del cambio organizacional. El desarrollo de la teoría con respecto al cambio organizacional siguió, por consiguiente, las principales tendencias en la teoría organizacional. Su comienzo vino como una reacción a lo inadecuado del acercamiento de las estructuras viejas de acuerdo con lo que la organización estaba principalmente interesada en modificar en la estructura formal de la organización.

La aparición del "behaviorismo" en la década de los cuarentas, como una reacción en el acercamiento de la rígida estructura, trajo varias aportaciones nuevas a la teoría de organización. En primer lugar, un fuerte énfasis fue puesto en el miembro individual de la organización, contrariamente a la organización en conjunto.

Además, la conducta de los individuos (como lo indica el término "conductismo"), y unos pequeños grupos posteriores, fue considerada la base para el funcionamiento de las organizaciones. Los efectos del conductismo en las teorías de cambio organizacional fueron evidentes. Más que cambio estructural, el énfasis debe ponerse en las necesidades y limitaciones de cambio de conducta de los miembros. Sin cambio en la conducta, el cambio organizacional no tendrá efecto verdadero. La instalación de nuevas y preferibles actitudes innovadoras, evitando la resistencia al cambio, son factores cruciales para el éxito o fracaso de la adaptación organizacional y reorganización.

El acercamiento estructural y conductista al cambio, concentrado principalmente en la organización misma y en la efectividad de su rendimiento; el concepto de la organización como un sistema, y como un sistema abierto, amplió la perspectiva del estudio de las organizaciones. La relación entre la organización y su medio ambiente como una relación transaccional, o como una relación-transformación de potencia absorbida (conversión), relación de rendimiento, tiene un impacto en las concepciones concernientes al cambio organizacional.

Las absorciones de potencia dentro de la organización pueden ser fuentes para cambio, y éste puede aspirar a producir relaciones mejoradas o al menos diferentes con el ambiente como una producción del proceso de cambio. Entre más abierta sea la organización más intensas son sus transacciones con el ambiente, y lo más probable es que las influencias externas instigaran el cambio en la organización.

El estudio de los tres niveles de la organización: el individual (o pequeño grupo), la organización y sus principales subunidades y el

medio ambiente, han causado algunas dificultades en cuanto a la relación entre estos niveles.

Teorías posteriores han dado considerable atención a esta relación y la integración del análisis de estos niveles dentro de un cuadro concepcional. De hecho, la teoría de sistemas ha sido una ayuda muy importante para esta integración, tanto como ha ayudado a llenar el vacío entre los estructuralistas y conductistas.

Para un proceso integrado de cambio organizacional es necesario incluir los tres niveles y sus interfases. Por supuesto, ésta es una aseveración muy general.

La manera en la cual se deba hacer y el grado de atención que se le deba dar a los varios niveles e interfases, depende, por supuesto, del tipo y cultura de la organización en cuestión. El proceso de toma de decisiones es un elemento vital de cualquier organización. En el contexto de nuestra materia dos tipos de procesos son vitales: el proceso de cambio espontáneo o adaptación, y el proceso de cambio dirigido y planeado.

Es sorprendente que la vasta mayoría de estudios y literatura sobre cambio organizacional esté basada en la investigación en negocios, o al menos organizaciones privadas. Los estudiosos del cambio organizacional sólo han dedicado, con pocas excepciones, atención al cambio en las organizaciones públicas.

Propiedades de la organización gubernamental

La falta de atención especial que la teoría organizacional y los sociólogos organizacionistas dieron al cambio en la maquinaria gubernamental, nos deja con un serio abismo en nuestros instrumentos para la reforma administrativa. Los estudios empíricos de esfuerzos de reforma administrativa y programas con la ayuda de teorías de organización general son escasos, y aun la mayoría se interesa por unidades aisladas del gobierno.

Consecuentemente, es imposible evaluar la utilidad de tales teorías de cambio organizacional para la reforma administrativa y desarrollar modificaciones.

Parecen existir amplias razones para dudar si los descubrimientos en la teoría de organización general pueden aplicarse a la reforma administrativa sin adaptaciones sustanciales. Se reconoce generalmente que aunque ciertas premisas son válidas para cualquier organización, tales teorías necesitan por lo menos interpretación y elaboración, pero en muchos casos también requieren de la infusión de nuevos elementos. Las propiedades de la organización o del sistema organizacional en cuestión determinan estrategias muy extensas y métodos e instrumentos que son, o deben ser, usados para producir el cambio. La reorganización de una estruc-

tura u organización cerrada es diferente de la que está fuertemente sujeta a transacciones con su medio ambiente. Una gran organización demanda otras estrategias de cambio y tácticas que una pequeña. El cambio en la manera de organizar los negocios muestra notablemente características diferentes a las de una organización en una iglesia, especialmente si ésta se basa en la acción de la comunidad.

A la luz de esto se podría preguntar si el cambio organizacional, o más bien el cambio del sistema, no debería ser analizado y dirigido desde el punto de vista del sistema en cuestión, por lo cual las propiedades particulares del sistema son predominantes desde el punto de vista del cambio organizacional.

Evidentemente, muchos estudios de reforma administrativa en los países en desarrollo difícilmente han confiado en la teoría de la organización sino más bien en la ciencia política.

La maquinaria gubernamental, como parte del sistema político, está determinada por lo menos de dos propiedades específicas:

- a) Es un instrumento para el ejercicio del poder político, y
- b) Está sujeta a una vasta y complicada red de leyes públicas, regulaciones y reglamentos.

Su carácter de instrumento del poder político implica que es un instrumento para la autoritaria fijación de valores. Los valores están formalmente designados por los órganos del Estado, el Parlamento, el presidente u otro órgano; de hecho, la actual fijación puede estar principalmente en manos de otros órganos, organizaciones o grupos, tales como los partidos políticos o la burocracia, dependiendo del actual sistema de distribución de poder, y del proceso en el cual la fijación de valores al través del sistema político toma su lugar.

Si estos órganos no representan los valores de grupos dominantes o en proceso de creación en la sociedad, y los instrumentos de poder son inadecuados para el liderazgo político, corren el riesgo de ser desalojados de cualquier forma. La burocracia y el aparato gubernamental pueden jugar un fuerte papel positivo o negativo en los esfuerzos del gobierno por reflejar las necesidades de la sociedad.

Para que la actuación de la maquinaria gubernamental cumpla su tarea como un instrumento de poder político, es importante que su estructura y cultura sea tal como para crear una mínima brecha entre la fijación de valores por los principales órganos del gobierno, y los de los grupos dominantes y nacientes en la sociedad.

Estos aspectos de los sistemas políticos son de la mayor importancia para las políticas con respecto a la reforma administrativa. Además, la necesidad del liderazgo político demanda una cierta medida de lealtad de la burocracia a una identificación con

los valores del liderazgo. Esto demanda cambios ocasionales en la composición del servicio civil más alto.

Además, las relaciones de cambio de poder interno y externo, a menudo, conducen a la necesidad de reorganizar la estructura administrativa. Las necesidades para una posibilidad de reformas administrativas dependen mucho de los factores del sistema político mencionados anteriormente. En sistemas políticos estables, con considerable continuidad de liderazgo político, es más fácil realizar reformas porque éstas toman tiempo para planearse e implementarse. A este respecto un partido afirma que aquellos que tienen en cada periodo de mandato un solo partido en el poder, están en una posición privilegiada. Por otro lado, la falta de competencia política, especialmente en los Estados con un solo partido, es probable que limite los impulsos por reformas administrativas fundamentales.

Los países con una elevada inestabilidad política muestran dos tendencias opuestas hacia la reforma administrativa. En algunos, el gobierno hace un esfuerzo temerario por desparramar la maquinaria gubernamental, en particular, en aquellos casos donde el nuevo gobierno en el poder (y especialmente luego de una revolución fundamental) siente que la burocracia representa el antiguo **establishment**, los detentadores del poder y de valores diferentes a los del nuevo gobierno.

En muchos otros países con inestabilidad política, las reformas administrativas tienden a ser sólo marginales, y más bien encauzadas a secundar la lealtad política, por medio del reemplazo de personal y la abolición de ciertas oficinas que fueron dominantes bajo el liderazgo político anterior.

La otra característica de la maquinaria gubernamental, como parte del sistema político, particularmente su naturaleza pública legal, tiene efectos importantes en la reforma administrativa. La necesidad de regulación a través de leyes y reglamentos legales subordinados determina a una amplia gama de posibilidades de cambio, así como los procesos para la reforma administrativa. En los países donde la maquinaria gubernamental está regulada detalladamente por la ley o legislación administrativa subordinada, la reforma misma demuestra ser más difícil de lograrse. La naturaleza del Estado (organización) como regulador y controlador de los derechos de los ciudadanos pide prerequisites especiales del proceso y contenido de la reforma administrativa.

La reclamación de que la reforma administrativa, siendo en parte cambio del sistema político, ha desarrollado características diferentes al cambio organizacional en organizaciones privadas o inclusive cambio organizacional en general, no implica que un buen esparcimiento de los descubrimientos de teorías sobre cambio organizacional puedan ser aplicadas a la reforma adminis-

trativa, más o menos modificada. Mucha investigación se requiere todavía a este respecto.

Conclusión

Innegablemente, en los últimos veinticinco años la experiencia, estudio y construcción de la teoría de la reforma administrativa ha avanzado considerablemente nuestro conocimiento de éste muy importante problema en la administración pública. Y en numerosos casos el uso de la experiencia y teoría en los actuales esfuerzos de reforma administrativa ha ayudado a prevenir fracasos y dado algunos resultados positivos.

Pero el tema es muy complejo. Como aún la teoría de la organización, tan aplicada a la organización de negocios, está todavía a tientas en su camino, en la semi-oscuridad del cambio organizacional planeado, es comprensible que la reforma administrativa se encuentre en una caja todavía muy oscura.

Podemos derivar amplios conocimientos acerca de variables relevantes de la teoría de la organización. Pero las variables cruciales de las ciencias políticas y legales son todavía desconocidas. Lo que necesitamos sobre todo es, por consiguiente, un marco teórico interpretativo para la reforma administrativa, incorporando variables de la teoría organizacional, de la sociología, de la ciencia política, de las leyes, la economía, la antropología cultural, la psicología y posiblemente otras ciencias. Tal teoría interpretativa es una base indispensable para el desarrollo de una teoría normativa e instrumental sobre reforma administrativa.

Ésta es una tarea desafiante para los próximos veinticinco años.