

LA OBSOLESCENCIA GUBERNAMENTAL

Yehezkel DROR

YEHEZKEL DROR. Profesor de Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Hebrea de Jerusalén. Israel.

I. Introducción

Este es un documento para poner a consideración de los participantes, que presenta algunas ideas tentativas acerca de la obsolescencia gubernamental y las formas para superarla, valiéndonos de ciertas reformas. Este trabajo, diseñado para servir como un marco de referencia durante el Seminario "Cómo Reformar la Administración Pública", organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública de México, presenta algunos temas importantes en forma concisa, que pretenden ser lo suficientemente claros al estudioso que participa en dicho seminario, pero no para otros fines. Después de las deliberaciones y con la ayuda de sus aportaciones espero elaborar el documento final, para que posiblemente pueda ser publicado y distribuido, y por ende, agradeceré cualquier comentario.

Desde el punto de vista metodológico, este documento se basa tanto en la teoría como en la experiencia: experiencia

en gobiernos; estudio de la situación en un gran número de países; ciencias políticas, administración pública y teoría de ciencia política. Para que este proyecto cumpla con su limitado cometido, no se incluyen notas de pie, referencias, ni ejemplos de países.

Los detalles de mis conclusiones y recomendaciones deben, —por supuesto—, adecuarse a las características singulares de cada país y grupo de países (ordenados por nivel de desarrollo, tamaño, estructura política, etc.). Sin embargo, la línea general de pensamiento supone ser, primordialmente, de validez casi universal.

I.—El Problema

1.—Casi todos los gobiernos contemporáneos sufren de un decremento en su capacidad de mando, o para darle vuelta

al fenómeno, las situaciones contemporáneas son menos “manejables”. Es sumamente difícil alcanzar niveles satisfactorios de aportaciones y operaciones, y las dificultades funcionales van en aumento. En efecto, el número creciente de intentos de reformas gubernamentales, sólo pueden ser explicadas como el resultado del constante descontento acerca del desempeño de los gobiernos, lo que básicamente impulsa a las estructuras organizacionales conservadoras a inducir cambios, o por lo menos entretenerse con ellos, como resultado de presiones tanto externas como internas.

2.—La reducida capacidad gubernamental puede explicarse y se relaciona a una serie de variables cambiantes e interrelacionadas, que incluyen entre otras, y sin ningún orden de prioridad, las siguientes:

- Crecientes demandas públicas para un mejor desempeño gubernamental;
- expectativas públicas para una mayor cantidad de actividades gubernamentales, sin una disposición para aumentar los recursos del gobierno;
- creciente complejidad en algunas actividades gubernamentales, que tienen que ver con temas difusos, tales como “la calidad de la vida”; o, por lo menos, los inherentemente interdepartamentales, como la energía, el medio ambiente, la ciencia y la tecnología;
- nuevos desarrollos ideológicos, que imponen a los gobiernos más restricciones y requerimientos procesales, tales como: acceso a la información, democracia participativa, defensas jurídicas más fuertes para los derechos individuales, responsabilidad aumentada, autonomía sub-estatal;
- una tendencia hacia la no legitimación de gobiernos, como resultado de la desmistificación de los mismos, por una parte, y por la otra, los cambios ideológicos en la sociedad;
- cambios en la naturaleza de los problemas tratados con los gobiernos y los entornos dentro de los cuales funcionan éstos, con creciente incertidumbre, ultracambios y complejidad.

3.—En resumen, los gobiernos contemporáneos padecen de una sobrecarga cuantitativa y cualitativa, y al mismo tiempo, se rezagan en lo referente a conocimientos que se encuentran a su disposición y en la manera en que pueden manejar dicha sobrecarga. Por ejemplo, muchas de las prácticas de planificación presuponen grados de pronóstico y estabilidad de los objetivos a largo plazo, en lugar de enfrentarse a la turbulencia y adoptar métodos y modelos de “planificación en base a la incertidumbre”. Algunos gobiernos son más rápidos que otros para ajustarse a los nuevos problemas y a las nuevas formas de manejarlos, pero en general, pienso que todos los gobiernos contemporáneos padecen diferentes grados de **obsolescencia gubernamental**.

4.—El propósito primordial de realizar cambios en los gobiernos debería ser, según mi opinión, sobreponerse a esta obsolescencia, por medio de:

- a. Actualización de los gobiernos, con la ayuda de las mejores ideas experiencias y propuestas existentes.
- b. Elaborar dentro de los gobiernos una capacidad de aprendizaje mejorada en forma radical, para así evitar que aparezca una nueva obsolescencia en el futuro previsible.
- c. Acelerar las investigaciones, el desarrollo y la “ingeniería”; —inventar, diseñar y probar nuevos conocimientos e ideas de cómo mejorar los gobiernos en una base que va hacia adelante —para proporcionar gobiernos que sean capaces de aprender con los conocimientos necesarios y aportaciones de ideas.
- d. Cada una de estas fases se enfrenta a sus propios problemas y barreras. Más adelante, se presentan algunas formas para resolver dichos problemas, en un orden diferente.

II.—Algunas cuestiones en materia de estrategia de reforma

1.—El lograr un avance en las tres fases antes mencionadas involucra cambios importantes en instituciones sociales

dadas, maquinarias gubernamentales, así como en los políticos. Por tanto, la cuestión fundamental en materia de estrategias de reforma es cómo reformar la administración de dichas instituciones —que constituyen sistemas masivos con demasiada inercia—, ya sea dinámica o de otro orden. La experiencia de la mayor parte de los intentos de reforma que parecen enfrentarse a muchos problemas, indica las dificultades de este tema.

2.—Tengo la impresión que un gran número de reformas tratan de realizar lo imposible, a saber, cambiar los sistemas masivos en un sólo intento. La disyuntiva de la reforma puede formularse como sigue: si los cambios sólo son incrementales, son viables, pero son absorbidos y no producen un impacto significativo; si los cambios son radicales y cubren a todo el sistema, no pueden ser instrumentados. Por tanto, las reformas incrementales así como las radicales son imposibles o inútiles.

3.—La forma que se propone para superar este obstáculo es: **enfocar la reforma sobre los componentes críticos del gobierno y cambiarlos en forma radical**. Si bien es cierto que esto tampoco es fácil, debido a una intensa interacción entre todos los componentes del gobierno. Pero como lo ilustran una gran serie de experiencias, esta estrategia de **radicalismo selectivo** suele tener una mejor oportunidad que los planes de reforma más exhaustivos que tratan de realizar lo imposible, y más tarde las reformas incrementales que modifican una pequeña parte de los rasgos fundamentales del gobierno.

4.—Para ser más preciso, el objetivo de la estrategia de radicalismo selectivo es cambiar un número limitado de los componentes del gobierno que producen un impacto decisivo en las funciones del mismo como un todo. Al contemplar esta estrategia dentro de una perspectiva de tiempo más larga, esta estrategia se avoca a cambiar la calidad del gobierno como un todo, pero en cada Estado se manejan

un número de componentes seleccionados que deben elegirse en base a los siguientes criterios:

- a. Su cambio es posible (a pesar de no ser fácil).
- b. Son importantes para la calidad del gobierno, a corto o largo plazo, según sea conveniente después de establecer un juicio de preferencia en cuanto a su viabilidad en el tiempo.
- c. Interactúan de tal forma que se puede asegurar un reforzamiento mutuo, o por lo menos su sobrevivencia.

5.—Los cambios van más allá del “gobierno” en el sentido limitado de ese término, para también incluir elementos externos al gobierno, que son decisivos para los cambios selectivos en el gobierno mismo. En otras palabras, las universidades deben preparar a los profesionales que sean necesarios para ocupar las nuevas unidades de personal en el gobierno, y por ende, lo que se necesita es un plan flexible de reforma que identifique una serie de elementos críticos, dentro y fuera del gobierno; en esta forma se establece una diferencia entre los elementos que deben cambiarse concurrentemente y aquellos que deben cambiarse en un orden dado, además de aquellos que constituyen objetivos de cambio alternativo, dependiendo de la cambiante factibilidad.

6.—Dentro del gobierno mismo, son dos las modalidades principales de cambio:

- a. El establecimiento de **islas de excelencia** en ubicaciones decisivas para la calidad del gobierno.
- b. La elaboración de **factores de cambio** que sirvan como aceleradores para modificar la calidad del gobierno totalmente, a largo plazo.

Fuera del gobierno, las modalidades principales de cambio constan de una infraestructura que es esencial para los cambios de gobierno, y para el funcionamiento exitoso de las nuevas islas de excelencia y los factores de cambio, así

como cambios en los vectores que operan en el gobierno, tales como la discusión pública de aquellos asuntos cuya decisión es importante.

7.—Estos planteamientos son ideas a medio elaborar, que requieren revisión, elaboración y operacionalización. Para aclarar lo que quiero decir y concretar la estrategia propuesta, la siguiente parte de este trabajo, presenta una serie de propuestas de reforma que ilustran la estrategia.

III.—Algunas propuestas importantes

1.—Como lo acabo de explicar, esta parte del documento presenta un número de propuestas de reforma en forma breve, sobre las líneas de la estrategia de radicalismo selectivo. Cada propuesta se presenta por sí misma, sin abundar acerca de la interdependencia que puede existir entre algunas de ellas, lo cual será obvio al lector experimentado. Tampoco se hace ningún intento para justificar la selección de ejemplos en función de un análisis sistemático de la estructura, funciones y problemas de los gobiernos (como se hizo inicialmente, por ejemplo, en mi libro *Public Policymaking Reexamined*). En lugar de esto, escogí una variedad de ejemplos que han sido parcialmente probados con éxito en algunos países.

2.—Personal de análisis de políticas para un centro de toma de decisiones.

Es sorprendente ver la forma tan ineficiente en que operan los centros de toma de decisiones que se encuentran en los niveles más altos de gobierno. Tanto los gabinetes, primeros ministros y presidentes, son presas de contratiempos, presiones inmediatas, instituciones obsoletas, preferencias departamentales y sobrecarga de trabajo. (Los escritos de Richard Crossman proporcionan una documentación única de estos hechos bien conocidos y sin embargo, difíciles de comprobar. Estos escritos deben ser una lectura indispen-

sable de cualquier persona interesada en materia de gobiernos y su obsolescencia). Una forma en que se puede hacer un intento para mejorar los centros de toma de decisión más importantes, es establecer asesorías de análisis de políticas en un lugar cercano a ellos. Dichas asesorías pueden estar compuestas por aproximadamente 15 personas, altamente calificadas en función de su experiencia aplicada, conocimientos profesionales y características personales. Estas asesorías deben: a) elaborar documentos de puestos a partir de una perspectiva gubernamental integral, acerca de los asuntos relevantes que lleguen a dicho centro; b) asentar en el programa los asuntos críticos con buen material en cuanto a antecedentes; c) sistematizar toda información preliminar en materia de acontecimientos y tendencias principales; y d) hacer los arreglos necesarios para llevar a cabo discusiones profundas (en forma de retiros de dos a tres días) en materia de programas globales de gobierno, prioridades a largo plazo, problemas sociales fundamentales, etc. El **British Central Policy Review Staff** (Asesoría Británica de Revisión de Políticas), nos proporciona un ejemplo de un intento de esta índole, con sus potenciales ventajas y dificultades.

3.—Unidades de planeación y evaluación de políticas ministeriales.

Es esencial que exista una unidad de planeación y evaluación en cualquier nivel ministerial —semejante a la asesoría central de análisis de políticas—, pero haciendo hincapié en la planeación sistemática de los programas a largo plazo del ministerio y en la evaluación actual de los resultados, para en esta forma institucionalizar una retroalimentación de aprendizaje. Existen diversas unidades de planeación y evaluación en el gobierno federal de los Estados Unidos que ilustran esta posibilidad.

4. “Grupos de pensadores” (craneotecas)

Considero que uno de los inventos sociales más importantes de este siglo son los “Craneotecas”, que constitu-

yen un puente novedoso entre el poder y el conocimiento esencial para sobreponerse a la obsolescencia de los gobiernos. Los craneotecas también ejemplifican: **a)** la posibilidad de introducir mejoras decisivas en el gobierno fuera del medio administrativo normal, y así poder adoptar una estrategia de cambio indirecto; **b)** para tener una idea básica, es decir, la concentración de habilidades multidimensionales y que éstas se enfoquen en los asuntos más importantes de las políticas públicas, y realizarlo en una gran variedad de formas, adecuándose a las condiciones locales; y **c)** las dificultades de introducir una innovación tan apremiante, debido a las barreras de innovación que se encuentran enraizadas tan profundamente en dichos establecimientos.

Debido a la trascendencia de esta idea, que por sí misma y como lo ilustra mi estrategia propuesta de “islas de excelencia”, adjunto, en un apéndice, un corto documento que presenta la esencia del concepto de craneotecas y algunas dificultades importantes para su realización. La cooperación RAND, la Institución Brookings y el Instituto Urbano en los Estados Unidos; el nuevo Instituto de Investigación de Políticas Públicas en Canadá; y el Consejo Científico de Políticas Gubernamentales en los Países Bajos, ilustran diferentes versiones de estos craneotecas.*

5.—Capacitación de Analistas en Políticas

Para integrar el personal de las diversas formas de unidades de asesorías en políticas nuevas en el gobierno, es preciso capacitar a un nuevo tipo de expertos en políticas gubernamentales y públicas; es decir, analistas en políticas. Ya sea que contemplemos a dichos profesionales más como “educadores de los hacedores de políticas” (tal como lo proponen, por ejemplo, Fickers y Freeman) y/o más aún, como los que contribuyen a las decisiones concretas. La preparación de

este nuevo tipo de asistentes profesionales a los principales hacedores de políticas es esencial para sobreponernos a la obsolescencia gubernamental.

Para ser francos, debemos capacitar una élite de profesionales en políticas que coadyuven a legitimar los juicios de valores y a maximizar valores y metas claras. Las escuelas de políticas públicas en la Universidad de Harvard, en la Universidad de California en Berkeley y en el instituto de Graduados RAND, ilustran dichos programas en los Estados Unidos; también se están realizando intentos para establecer dichos programas en la Gran Bretaña y en la República Federal de Alemania.

6.—La superación de los políticos

La idea de mejorar a los políticos puede producir un choque a muchas personas, pero es inevitable; a menos que los políticos sean capaces de entender y manejar asuntos complejos, perderán su influencia o sus decisiones serán las peores.

Por supuesto que el mejoramiento de los políticos se encuentra totalmente subordinado a los valores que determinan los modos de seleccionar e impulsarlos, como las elecciones democráticas; pero una vez elegidos, no existe ningún motivo por el cual nos neguemos a proporcionarles las oportunidades adecuadas de aprendizaje. Una propuesta concreta para conseguir esto, es el establecimiento de Universidades de Políticas Nacionales (**National Policy Colleges**), donde los políticos elegidos, funcionarios de alto nivel y otros miembros de los grupos que rigen a la sociedad, dediquen periodos de cuatro a ocho semanas estudiando asuntos sociales importantes, considerando los usos de diferentes instrumentos que ayuden en los procesos decisorios y desarrollando ideas nuevas en materia de políticas. Algunas de las aportaciones que pudieran considerarse necesarias y viables de dichas universidades serían: el actualizar la institución obsoleta; vencer soluciones de “sentido común” en-

* Este documento puede ser consultado en la Biblioteca del Instituto Nacional de Administración Pública, y será editado próximamente por el propio Instituto. (Cuadernos INAP, Serie Praxis, No. 17).

gañosas; mejorar las habilidades para confrontarse a la complejidad; permitir el aprovechamiento de los conocimientos con conciencia de sus peligros latentes y para esto es indispensable tener métodos de educación activa.

Algunas Academias Nacionales de Defensa, programas avanzados de capacitación de ejecutivos de negocios y algunas escuelas locales de funcionarios gubernamentales (por ejemplo, en Suecia), muestran posibilidades hacia el logro de esta propuesta.

7.—Proporcionar al Gobierno la seguridad de contar con recursos humanos altamente capacitados.

Los gobiernos no se debilitarán en un porvenir cercano; por lo contrario, las funciones y las responsabilidades de los gobiernos van en aumento mientras que su capacidad para manejar sus problemas va en descenso. En un nivel agregado, uno de los asuntos críticos es, si la proporción debida de los recursos humanos mejor capacitados y dotados de una sociedad se integran al gobierno. Algo tan bueno puede llegar a ser excesivo, y en algunas sociedades, una proporción demasiado elevada de los más dotados suele incorporarse al gobierno, en lugar de trabajar en la industria, la ciencia, etc., sobre las cuales depende el futuro de las sociedades y de la humanidad como un todo; pero existe el peligro de que los gobiernos sigan erosionándose debido a una aportación inadecuada de recursos humanos altamente capacitados. Por tanto, la necesidad a largo plazo es la de asegurar el debido flujo de las personas mejor dotadas, mediante un reclutamiento adecuado, avance acelerado para los mejores, etc. Este problema se torna aún más agudo para los políticos que para los servidores civiles en muchas sociedades, pero no tengo una sugerencia sencilla sobre la forma en que debe motivarse a los mejores para que se incorporen a la política.

8.—Quisiera incluir algunas propuestas adicionales y son las siguientes: a) transformar las dependencias centrales

de personal y de administración en islas de excelencia (por lo menos sus partes no rutinarias), para lograr impactos de largo alcance; b) encargar a unidades de investigación externas la evaluación sistemática de los resultados de los programas más importantes para mejorar el aprendizaje; c) colocar las actividades decisivas de desarrollo bajo el control de unidades pequeñas, compactas y de alta calidad; d) mejorar la calidad de los debates públicos en materia de asuntos importantes —por ejemplo al financiar investigaciones independientes de políticas para el público con acceso a datos gubernamentales.

Espero que la estrategia de radicalismo selectivo propuesta, que se enfoca en el establecimiento de islas de excelencia y en la institucionalización de factores de cambio, haya sido aclarada con los últimos ejemplos. Dicho enfoque tiene mejor oportunidad de lograr un impacto real y significativo en la calidad de los gobiernos, más que propuestas globales de reforma o enfoque incrementales.

IV.—Conclusión

El vencer la obsolescencia gubernamental —pienso—, es el desafío más urgente e importante al cual se enfrentan las sociedades organizadas contemporáneas. De no hacerlo oportunamente aumentará la frecuencia de las crisis con resultados probablemente catastróficos, y por tanto, la necesidad de buscar una nueva estrategia que sea viable y que tenga la expectativa de causar un gran impacto, ya sea que la estrategia de radicalismo selectivo propuesta en este documento sea la más correcta o la menos adecuada.

Me parece que existe una conclusión que no se nos puede escapar, en base al intenso estudio de los actuales padecimientos de los gobiernos: **se requiere una nueva estrategia para reformar la administración pública.**

La identificación de este requerimiento conduce a una recomendación adicional: debe surgir un nuevo estudio y una

nueva ciencia de gobierno, la cual en base a la experiencia acumulada, así como de una teoría científica abstracta, constituirán un sustituto para los pasados patrones poco confiables y demasiado lentos para “aprender a partir de la experiencia”, o “actuar improvisadamente”, o “de acuerdo a la sabiduría acumulada durante generaciones”, etc. Dicho nuevo estudio/ciencia del gobierno es esencial para sobreponerse a la obsolescencia gubernamental y para mejorar la capacidad de la humanidad organizada; para enfrentarse al futuro, y para influenciarlo conforme a las aspiracio-

nes humanas, valores y esperanzas en evolución. El construir este nuevo estudio/ciencia de gobierno, requiere de una estrecha colaboración entre políticos practicantes y ejecutivos gubernamentales; nuevos tipos de estudiosos y científicos en materia de políticas que provengan de una amplia variedad de disciplinas, y para lograrlo, existe la urgente necesidad de nuevas instituciones educativas diferentes de las tradicionales estructuras universitarias, y no hay que restarle importancia al hecho que las nuevas formas de gobierno deben diferir de las tradicionales.