

# La reorganización administrativa: Problemas viejos y nuevos conceptos

CELIO FRANCA

Difícilmente hemos tenido éxito al intentar instrumentar las promesas, los compromisos y las expectativas de la reorganización administrativa, que normalmente vuelven a adquirir una cierta prioridad en los periodos electorales y al principio de los nuevos gobiernos.

La experiencia latinoamericana es vasta y sin embargo frustrante. A medida que los gobiernos se instalan, el asunto va perdiendo importancia hasta que un nuevo movimiento político apropiado lo vuelve a resucitar.

Por una parte, los fracasos del gobierno al lidiar con este problema reflejan lo inadecuado de las teorías y prácticas disponibles; y, por otra parte, las frecuentes resurrecciones políticas del mismo tema indican su actualidad y pertinencia.

La reconceptualización del antiguo problema de la reorganización administrativa y el diseño de estrategias de actuación e instrumentación más eficaces seguirán siendo un desafío, si intentamos alterar los patrones de funciona-

miento de nuestros sistemas de administración pública. La experiencia brasileña con el Programa Nacional de la Desburocratización, desde 1979, tal vez resulte una contribución positiva para el planteamiento de estas cuestiones.

## EN BUSCA DE UN NUEVO CONCEPTO

La teoría y las prácticas de aquello que en general se llama reforma administrativa han demostrado ser irrelevantes, para la alteración de los patrones de funcionamiento de la mayoría de los sistemas de gobierno de América Latina, por el siguiente conjunto de razones:

1. Hemos intentado circunscribir un complejo proceso de cambios sociales y culturales a los estrechos límites de las estrategias y acciones administrativas en el sentido estricto.
2. Por lo tanto, hemos abordado el problema esencialmente a nivel técnico y administrativo, donde sobresalen los aspectos relativos

a la racionalización administrativa, eficiencia en la gestión, mayor administración instrumental y algunos otros aspectos internos de la administración pública.

3. Al sistema político y la sociedad en general los tenemos relegados a un papel secundario, de meros espectadores y beneficiarios de los procesos. La elección de la burocracia como actor principal de ese proceso ha producido toda una serie de resistencias. El papel secundario que se le ha asignado a la sociedad ha dificultado el surgimiento de mecanismos e instrumentos de control social y político adecuados de la burocracia, más allá, obviamente, de cualquier compromiso de la población con relación a las soluciones que se desea instrumentar.
4. Hemos tenido que valernos especialmente de la experiencia extranjera en la administración pública, cosa que presenta cuando menos dos inconvenientes: primero, apenas hemos podido manejar la naturaleza siempre contextual de la administración pública, que depende de la historia de cada sociedad; y segundo, hemos explorado sólo modestamente el potencial de las soluciones nativas e indigenistas.
5. En general, hemos planeado cambios globales y amplias reformas a los nuevos sistemas administrativos y como consecuencia hemos adoptado estilos de acción que hacen caso omiso de las restricciones ambientales y culturales, los límites de acción gubernamental y los recursos disponibles, incluso los políticos, siempre escasos. Estas estrategias de acción inadecuadas en gran medida han determinado el fracaso político de la mayoría de las iniciativas de la reforma administrativa.

El actual gobierno del Brasil ha procurado

una actuación destinada a superar este marco de restricciones a partir de unas opciones estratégicas fundamentales, que serían:

1. La definición del problema como uno de naturaleza esencialmente social y cultural, cuya superación sería tarea para más de un gobierno o generación.
2. El tratamiento político y sustantivo de la agenda de la desburocratización, para maximizar los apoyos políticos del programa y orientarlo hacia las áreas esenciales o prioritarias de la acción gubernamental.
3. La definición, elaboración y amplia divulgación del grupo de conceptos esenciales que informan y fundamentan todas las propuestas del programa; ejemplos: la descentralización política y administrativa; el apoyo al sector privado de la nación; el respeto al ciudadano; un ajuste hacia la realidad del país; la presunción de veracidad, etcétera.
4. La participación de la sociedad en las iniciativas de la desburocratización, ya sea a través de la audiencia para los sectores más organizados o a través de estímulos para el ejercicio creciente de las funciones de control y seguimiento de la instrumentación de las medidas del programa. Los principales instrumentos de operación serían: *a)* Una atención diligentemente administrada de las cartas y llamadas telefónicas, actualmente ya adoptados por diversos organismos del gobierno; *b)* uso sistemático de todos los espacios disponibles para los medios de comunicación social; *c)* la presencia constante del equipo de la desburocratización en congresos, seminarios, asociaciones de profesionales, reuniones técnicas, etc., y *d)* la eliminación de subsidios y propuestas para los sectores más organizados de la vida nacional.
5. La orientación pragmática y gradual, con-

centrándose en los recursos y medios del programa que permitan la actuación del mismo en aquellas áreas o sectores que ofrezcan perspectivas de instrumentación rápidas y la multiplicación de las iniciativas a través del efecto de la demostración.

6. Una efectiva descentralización de las iniciativas para la desburocratización, únicamente asegurándose que los actores sectoriales se adhieran a los principios y conceptos básicos del programa. No existen mecanismos institucionalizados de coordinación administrativa. El programa sólo intenta proporcionar la articulación política y facilitar la instrumentación de propuestas. El ejercicio de estas tareas se ve facilitado por el alto grado de credibilidad y legitimidad del programa ante el gobierno y la población.
7. Las iniciativas para la desburocratización siempre comienzan en la interfase ciudadano-burocracia. La revisión de los arreglos organizacionales posteriores, las alteraciones técnicas de los métodos y sistemas administrativos se tratan como resultantes de la opción inicial.

Desde 1979, el Programa Nacional de la Desburocratización ha procurado perfeccionar algunos instrumentos operacionales que faciliten la instrumentación de sus objetivos. Como un elemento de reflexión y también de una contribución al concepto y a la operación más eficaz, presentamos los esfuerzos de reorganización administrativa y un resumen de las lecciones y experiencias del programa.

## LECCIONES DE LA EXPERIENCIA BRASILEÑA

### a. *Relativas a la Estrategia*

1. La reforma administrativa (RA) requiere una base filosófica, conceptual o programática.
2. La reforma administrativa no puede organizarse sobre bases funcionales. Es necesario vender el programa a los sectores funcionales ya existentes.
3. El núcleo central debe ser lo más reducido y ágil que sea posible. Pocas personas, velocidad de acción y acceso a las personas en posiciones clave del gobierno.
4. Estas personas deben tener una cierta "antigüedad" en términos profesionales, además de un gran compromiso intelectual con la doctrina, filosofía, conceptos, etc., del programa.
5. El núcleo central no es la reforma administrativa. No se podrían llegar a identificar permanentemente las oportunidades y la articulación de personas, recursos, etc., para hacer una instrumentación descentralizada del programa.
6. La identificación de las oportunidades para la reforma administrativa debe ser ágil, poco estructurada y poco convencional. Deberá utilizar intensivamente las cartas o líneas directas de comunicación con las comunidades, debe abrir órganos profesionales así como otros intereses organizados.
7. Debe estimular y utilizar intensivamente los órganos de comunicación social.
8. La burocracia gubernamental no es el único, pero sí el más importante apoyo de la reforma administrativa. No es raro tener grandes enemigos a vencer.
9. Se debe asumir una posición humilde considerando el gigantismo de la tarea. Se debe evitar la pérdida de la credibilidad que se produciría cuando se hacen promesas imposibles de cumplir.

10. El apoyo y la legitimidad de la reforma administrativa es el resultado directo de las metas logradas y la identificación de la población con la causa. Aun el apoyo del presidente resulta insuficiente para realizar la tarea. El éxito de la medida antes mencionada es la principal palanca para el avance del programa.
11. No se debe desperdiciar la energía ni los recursos políticos, siempre escasos, en soluciones que no tengan aceptación o respaldo sectorial. Cuando sea imprescindible para el programa cambiar una determinada situación, es necesario diseñar una estrategia política que sea lo más segura posible.
12. Trabajar con un abanico de soluciones para un mismo problema. No se debe insistir en aquellos casos en los que falta el apoyo sectorial. También es preciso reconocer que en general la solución ideal no siempre es posible.
13. Siempre se deberá relacionar la solución encontrada con algunos de los principios filosóficos concebidos en el programa. Esta es una posición imprescindible para popularizar el discurso.
14. Siempre se debe relacionar la reforma administrativa a la actuación sustantiva del gobierno. No se debe permitir que ésta se identifique con los aspectos menores de la administración interna del gobierno.
15. Debe denunciarse el autoritarismo interconstruido en muchas de las estructuras y arreglos organizacionales de la actualidad. Siempre se debe defender al cliente y al ciudadano. Ejemplo: informes al público, atención, plazos, formularios.
16. La reforma administrativa se debe relacionar con los intereses de la ciudadanía, ejemplo: los derechos humanos, el derecho a los servicios públicos esenciales, la re-

presentación, derecho a la información, etcétera.

*b. Relativas a la Organización*

1. Hay que evitar que la reforma administrativa se convierta en una función más del gobierno. Se deberá recurrir a personas y recursos distribuidos en los diferentes sectores. Una de las cosas que clama la reforma administrativa es que no cuesta dinero o que cuesta bien poco.
2. El desafío de la reforma administrativa es la organización gradual de una red necesaria para ampliar la acción del programa a un número creciente de sectores gubernamentales. Eso implica la movilización de aliados, más allá de las cadenas formales de mando.
3. Para eso, es imprescindible la organización de mecanismos coordinadores para los diferentes niveles de gobierno. Se podría establecer un mecanismo promotor a través de comisiones semi-formales de reforma administrativa, a partir de los órganos sectoriales del gobierno central y multiplicando las unidades departamentales y descentralizadas.
4. Al mismo tiempo, será necesario: a) garantizar que los miembros de esas comisiones absorban totalmente la base conceptual y filosófica del programa; b) se deberá asegurar la representatividad sectorial de los miembros y su acceso a los mecanismos decisorios, y c) la organización de una agenda operativa y objetiva que permita una instrumentación gradual de la reforma administrativa.
5. La autoridad del núcleo central debe venir directamente del Presidente de la República. Capacidad institucional de acceso e

interpelación a cualquier miembro del gobierno.

6. La organización formal del núcleo central debe limitarse a lo mínimo necesario. Los miembros del equipo deben hablar en nombre de la autoridad de la reforma administrativa y estar lo suficientemente libres como para explorar diversas alternativas de desempeño para el programa.
7. Algunos de los apoyos importantes de la reforma administrativa son: el discurso, el desempeño y formas no convencionales de abordar los problemas.
8. La literatura, experiencia y formas de abordar la reforma administrativa a lo largo de los últimos 30 años representan una herencia invaluable para los esfuerzos y desafíos actuales. Pero tienen un vicio desde su origen, tanto tecnocrático como autoritario y es que están más enfocadas hacia los aspectos internos de la administración. Pocas veces se refieren a los intereses del ciudadano. Parte de los problemas actuales surgen de esas pseudo-soluciones. De la creencia de que los poderes del gobierno y las organizaciones formales son casi ilimitados.
9. Existe una tendencia atávica de dar prioridad a los asuntos de interés para las burocracias. Y una irritación y falta de credibilidad entre los usuarios ante un discurso que subordina la solución de sus procesos a sistemas nuevos que se "están estudiando".
10. Es importante que la reforma administrativa demuestre que hay nuevos objetivos y que no adopte este pasivo.
11. Se necesita el valor para crear soluciones nativas. La administración pública siempre es contextual, profundamente inspirada y dependiente de la historia de cada sociedad. Habrá que evitar las soluciones hiper-

correctas de manuales y libros de administración. Los aspectos técnicos específicos de la reforma administrativa siempre serán secundarios o dependientes de opciones políticas concretas.

### c. *Relativas a las Acciones Administrativas*

1. Evitar el desperdicio de energías en diagnósticos, encuestas, investigaciones, estudios generales, etcétera.
2. Evitar la tentación de planear la reforma. Los ejemplos de Brasil (1960-61), Venezuela, México y Colombia indican que, en general, "el gobierno termina antes de que pueda concluirse el plan".
3. Concentrar los esfuerzos en aquellas áreas que tienen aliados dispuestos a colaborar. No preocuparse por llegar a todos los sectores en forma simultánea. Siempre es más ventajoso presentar resultados concretos en uno o dos sectores, que intentarlo en todos. El efecto de la demostración es un aliado importante.
4. Comenzar por cosas simples donde existan menos posibilidades de resistencia. Desde el principio debe recurrirse a lo "contencioso-burocrático", porque facilita la adopción de medidas simples, de poco impacto, que resultan muy consistentes.
5. La agenda de la reforma administrativa debe ser objetiva y pragmática. La población permanentemente debe tener la sensación de que se están logrando metas.
6. Esa sensación deberá transmitirse a toda la red de la reforma administrativa. Las comisiones descentralizadas, debidamente estimuladas, juegan un importante papel para fomentar ese desempeño.
7. Siempre es necesario compartir los resultados obtenidos con la autoridad sectorial implicada.