

La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*

Michel Crozier

1. La cultura de la gestión pública

El éxito de una cultura de gestión pública se está convirtiendo en el problema central del desarrollo de los países avanzados. Existen dos razones básicas tras este nuevo planteamiento:

- a. El crecimiento de todas las actividades administrativas -públicas, semipúblicas y aún las privadas- está sobrecargando de manera extraordinaria los recursos asignables, financieros y humanos, y ya no pueden ser administrados con las herramientas tradicionales de la jerarquía administrativa.
- b. Estamos viviendo una verdadera revolución, no solamente en las actividades humanas -materiales e inmateriales, desde las actividades del trabajador asalariado hasta las del empleado oficinista- sino también en el funcionamiento de los sistemas de relaciones de poder. El sistema burocrático que originó la estructura de nuestro aparato colectivo de toma de decisiones ha tenido un gran impacto sobre nuestro sistema industrial, pero no logra ajustarse a las exigencias de la presente era totalmente nueva y diferente. Ahora nos vemos obligados a funcionar dentro de un nuevo paradigma que pudiéramos llamar la **cultura de gestión pública**. Nuestro razonamiento tradicional, con la figura central del servidor público obediente, que ejecutaba las decisiones adoptadas mediante el debido proceso democrático, no se ajusta a la nueva realidad. El orden de capas burocráticas superpuestas resulta demasiado engorroso para ser aplicado a la complejidad del mundo moderno.

2. Los límites del paradigma burocrático

El paradigma burocrático surgió paulatinamente en los estados naciones europeos de comienzos del siglo diecisiete, gracias a la tradición patrimonial de imponer un orden formal y crear una responsabilidad ante la administración Real. Ciertamente que no era democrático; sin embargo, dos siglos más tarde se había convertido en la mejor contraparte de nuestras instituciones democráticas. Una vez establecida la voluntad soberana del pueblo, en reemplazo de los antojos del monarca, dicha voluntad habría de ser ejecutada por servidores públicos obedientes cuyas cualidades de rigor, competencia y responsabilidad eran particularmente admiradas. El "grand commis" francés, el burócrata prusiano, el miembro del servicio civil inglés habrían de convertirse en la personificación del interés general. Max Weber nos ofreció la mejor teoría de esta maquinaria tan maravillosa y eficiente. Los demócratas y el mismo Max Weber a veces temían su falta de sensibilidad y su posible tendencia antidemocrática. Por eso, se propusieron limitarla. No obstante, en su momento nadie cuestionó su eficiencia y su enorme capacidad para obtener logros. Se la consideró la piedra angular del Estado Moderno y casi de la civilización moderna.

¿Por qué entonces ha perdido todo prestigio? ¿Por qué parece haber quedado sumida en el desorden? Esto no se debe a las cuestiones morales que tanto se le criticaron a comienzos del siglo veinte, sino al hecho que ya no funciona eficientemente.

Los patrones burocráticos han llegado a ser tan difíciles de manejar que no logran dominar la complejidad creciente de nuestras actividades colectivas. Además, la obediencia que antes constituía la virtud cardinal que hacía funcionar el sistema ya no es aceptada de buen grado por los ciudadanos y los empleados públicos, quienes ahora exigen libertad personal y autonomía individual en forma incontrolable. La complejidad ofrece a los agentes la oportunidad de lograr la libertad, mientras que a la inversa, la libertad de los agentes aumenta la complejidad. Los arreglos legales negociados siempre habían existido; no obstante, después que la burocracia se vió en la necesidad de dictar cada vez más

(*) Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Rio de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996. Traducido del inglés por Sabeth Ramírez, con la supervisión de David Edelman.

reglas para controlar la complejidad, el respeto por las mismas ha declinado y el sistema ha generado confusión e irresponsabilidad.

Esta situación radica en prácticas económicas y sociales. La revolución postindustrial que tiende a desplazar rápidamente a las actividades industriales por los servicios y las comunicaciones, interfiere con el conocido ciclo económico basado en la racionalización.

En lugar del ciclo producción en masa - consumo masivo, cuyo motor era y sigue siendo la racionalización, nos dirigimos gradualmente a un nuevo ciclo de alta tecnología y servicios cuyo motor es la innovación cada vez mayor. Pero la innovación es ajena al paradigma burocrático. Si hemos de promover la innovación, harán falta nuevas formas de relaciones humanas no burocráticas, pues la innovación nunca ha podido ser dirigida por órdenes. Para lograrla con suficiente rapidez, se requerirán no solamente ideas brillantes y nuevos conceptos sino también toda una cadena de relaciones ágiles, no verticales, a través de las cuales las personas puedan comunicarse con rapidez y franqueza, sobre la base de la reciprocidad. La situación de fragmentación y subordinación que implica el modelo burocrático paraliza las comunicaciones y por ende, restringe la innovación. Es más, para ser innovadores y eficientes, los servicios tienen que depender de una comprensión cabal (que implica saber escuchar de veras) de los clientes potenciales y reales, lo cual a su vez es impedido por el sistema de mando de la burocracia.

La administración pública no sólo participa de este paradigma, sino que queda profundamente afectada por el mismo. Después de todo, sus operaciones básicas son de servicios que han de ser prestados a una sociedad de servicios.

3. El problema real de la transición

Las dificultades han girado siempre en torno a una contradicción básica. Es necesario cambiar uno de los rasgos centrales del sistema social, a la vez que mantener a la sociedad en capacidad de funcionar con suficiente eficiencia. Pero este rasgo que queremos cambiar siempre ha sido considerado como absolutamente necesario para que el sistema funcione.

En el período actual, estas dificultades van aunadas a la imposibilidad de disociar las dos principales tendencias de nuestro tiempo: la complejidad de nuestras actividades y la libertad del agente individual. Estas dos tendencias operan juntas y pueden parecer complementarias, pero en cuanto se refiere al gobierno y a la gestión, funcionan en abierta oposición.

El aumento en la complejidad de las interacciones humanas es fenomenal. En cuanto concierne a ciertas categorías de gerentes, alcanza el mundo entero. Y retroalimenta a la otra tendencia principal, esto es, el movimiento hacia la libertad individual y las crecientes exigencias en ese sentido. Mientras mayor complejidad, mayores oportunidades para que los actores sigan su propio curso con mayor libertad de selección. Pero a la inversa, mientras más libertad tienen los actores, mayor complejidad en sus interacciones.

Sin embargo, si estudiamos el gobierno y la gestión, observamos que las mismas dos tendencias son difíciles de conciliar, por lo menos mientras sigamos siendo prisioneros del paradigma burocrático.

Necesitamos más intervención pública para dominar la complejidad; de una manera u otra, todos los grupos -aún los de hombres de negocios- exigen la intervención, pero se rehusan a obedecer las reglas que visualizan para otros, no para ellos mismos. Y tienen la capacidad de incumplir las órdenes y las reglas. En cuanto a la dificultad de obtener resultados, la solución fácil es aumentar la presión del sistema burocrático, el cual entonces dictará más y más reglas, las cuales serán acatadas cada vez menos.

El problema básico de la transición es, en consecuencia, cómo sobreponerse a la contradicción entre las necesidades crecientes de dominar la complejidad y la declinación de los medios para lograrlo.

Sobre el papel, la respuesta es muy sencilla: desregular, dar más poder de decisión a los verdaderos operadores y dejar que asuman responsabilidades, esto es, que cooperen en la solución de sus conflictos. No obstante, las personas involucradas podrían exigir su libertad pero rechazar la responsabilidad, ya que no saben cooperar ni tampoco enfrentar conflictos.

Por esta razón, si hemos de progresar tendremos que construir una cultura de gestión pública cuya primera característica básica es de ser la capacidad de todas las personas, en todos los niveles operativos, para cooperar.

Una segunda característica tendrá que ir asociada a la anterior, la capacidad de comunicarse abiertamente, con libertad y franqueza, a través de todas las barreras de la especialización.

El sistema burocrático también se construyó sobre el paradigma de la especialización. Según este sistema, para resolver problemas es necesario desglosarlos en problemas más pequeños que puedan ser tratados en forma técnica por las unidades especializadas. No obstante, este modelo de coordinación fragmentada representará una carga sobre el aparato burocrático, presionando hasta lograr el crecimiento desmesurado de las oficinas centrales de gestión, donde predomina el "staff" en lugar de la línea, con la consiguiente pérdida de propósito de los empleados operativos.

Por tanto, la transición es un proceso prolongado y doloroso, ya que lo que debe cambiar no sólo son las técnicas, que pudieran definirse con claridad, sino todo un sistema humano y cultural, especialmente todo un conjunto de complejas relaciones de poder.

Es más fácil obtener logros en la gestión privada porque allí se tiene una percepción mucho más clara de los resultados y de la relación entre las acciones y sus consecuencias en cuanto a los resultados.

En la administración pública no disponemos de estos medios de acción. Las relaciones entre los programas y los resultados son vagas. Las metas con frecuencia no son claras o son puramente retóricas, lo cual conduce a una ampliación de los procedimientos y el formalismo. Aún en las agencias públicas que trabajan en negocios privados, tales como las aerolíneas y la energía que se benefician de un cuasi monopolio, observamos la misma tendencia.

Por ejemplo, cuando estudiamos a Air France, la línea aérea nacional francesa, justo después de su crisis de 1993, descubrimos los mismos procesos imposibles. El sistema de coordinación era tan engorroso en las diversas capas de la burocracia que los aviones muchas veces tenían que despegar sin haber terminado de colocar su carga.

Si se quiere lograr que un nuevo modelo funcione, las personas deben ser entrenadas para cooperar en el nivel operativo sin tener que esperar instrucciones desde arriba. Esto es lo que British Airways logró una docena de años antes con el concepto de una organización fluida, implantada mediante la cooperación de los empleados operativos en niveles inferiores.

Lograr un cambio en el comportamiento de los agentes de rangos inferiores no basta. La clave para que el cambio sea exitoso está en una revolución que debe obrarse en el comportamiento gerencial; para poder responder a la complejidad, la gerencia debe cambiar su modo de razonar. En lugar de tratar de cumplir pasando a una mayor especialización, debe responder a la complejidad desarrollando la sencillez en las estructuras y en los procesos. Esta es la lección que se deriva del éxito extraordinario de los japoneses durante su período de crecimiento espectacular. Para poder competir, los norteamericanos tuvieron que aprender y cambiar. Llegaron a la conclusión en ese momento que Toyota le ganaba a General Motors porque tenía 5 niveles jerárquicos en comparación con los 19 que tenía GM y además, no tenía Manual de Procedimientos, mientras que el elaborado por GM ¡contenía 700 páginas!

Con el fin de llegar a ser coherentes, habría que depender de unidades autónomas cuyos líderes posean mucha mayor discrecionalidad y puedan ser juzgados por sus resultados y no porque se conforman y son obedientes. Sin embargo, la cultura tendrá un papel central. Una fuerte cultura de

comunicación abierta, confianza y cooperación hará posible el logro de la simplicidad en la estructura y los procedimientos.

Existe una tendencia general hacia dicha orientación. Se han probado toda clase de esquemas de descentralización. Agencias públicas abiertas a la competencia han venido sustituyendo a los ministerios. Sin embargo, el problema no es tanto llegar a una fórmula mágica sino contar con una buena estrategia para el cambio. Ordenar el cambio a las personas ya no funciona. El nuevo paradigma para construir una nueva cultura de gestión pública implica un razonamiento con la intención de invertir para cambiar o mejorar, invertir para ayudar a las personas a cambiar en lugar de tratar de imponer los mejores programas elaborados por las jerarquías decisorias.

Por consiguiente, el requisito previo para lograr un cambio exitoso es trabajar duro, por adelantado, y elaborar una estrategia razonable para el cambio.

4. Una estrategia para el cambio

a. El conocimiento es prioritario

El conocimiento es la clave para la transformación de sistemas humanos, tales como la administración pública. Esto plantea una gran paradoja. Podemos gastar miles de millones y pasar meses haciendo análisis precisos para preparar la implantación de un cambio técnico como la informatización del sistema de comunicaciones, pero no podemos dedicar el mismo tiempo y recursos para el desarrollo de un verdadero conocimiento del sistema humano que vamos a intervenir, y que por humano se va a resistir, pervertir y aún rechazar el nuevo esquema que pretendemos imponer. El contraste es aún más desastroso cuando está en juego una reforma sustantiva como pudiera ser el esfuerzo por tratar de imponer una cultura moderna de gestión pública.

Por esta razón propugno la inversión en el conocimiento como la primera inversión indispensable que debe hacerse para elaborar una estrategia razonable para el cambio. Por supuesto que no nos referimos a cualquier tipo de conocimiento, sino a un conocimiento sistémico del funcionamiento del sistema humano en cuestión. Tal conocimiento permitirá al reformador concentrarse en las regulaciones esenciales; hacer cambios sin desordenar todo el sistema y sin estar obligado a despilfarrar una gran cantidad de recursos. El logrará que el sistema trabaje para su reforma porque un cambio regulatorio racional puede hacer que los actores cambien su comportamiento en la dirección esperada. El podrá seleccionar el mejor curso de acción para lograr sus metas. El encontrará la mejor forma de utilizar sus siempre escasos recursos. Además, descubrirá nuevas oportunidades ya que siempre existen fuerzas que operan a favor del cambio que no se ven a nivel gerencial. Personas que parecen oponerse decididamente al cambio quizás estén abiertos al mismo en otras áreas o con otro enfoque. Los reformadores necesitan conocimientos a un nivel muy práctico, especialmente para descubrir por adelantado cuáles acciones pudieran resultar peligrosas y cuáles ofrecen oportunidades para el éxito.

Habrà que desarrollar una forma estratégica nueva y sencilla. En lugar de trabajar con el esquema dual tradicional: fijar objetivos y luego determinar la mejor forma racional de lograrlos, se debe trabajar con un esquema triangular más abierto: los fines -los recursos- las restricciones. El reformador naturalmente tendrá en cuenta su fin general en la selección de sus objetivos, lo cual permitirá que utilice sus recursos -especialmente los recursos humanos- y reduzca al mínimo las restricciones, las cuales también suelen ser humanas. La falta de comprensión de ese esquema estratégico tan sencillo explica los repetidos fracasos de los tecnócratas como reformadores en todos los países, en Estados Unidos igual que en Francia, desde Hillary Clinton hasta Alain Juppé.

Existe otra dimensión potencial en el uso de los conocimientos; se trata de compartirlos con los actores que van a soportar la mayor carga de la reforma. Nosotros hemos experimentado con casos en los cuales la asociación temprana con el análisis del sistema los hizo mucho más receptivos a los resultados, a los cuales contribuyeron con gusto. Además, se les hizo entender que los juegos

contradictorios que jugaban entre ellos los perjudicaba a todos. Algunos llegaron a la conclusión que los juegos eran tontos y que estarían dispuestos a abandonarlos.

El deseo de ser eficiente más allá del deber, produce más resultados positivos para los ciudadanos a los que se sirve; éste es un recurso muy importante que no suele ser tomado en cuenta por el hecho que no produce notoriedad. Este procedimiento de compartir conocimientos se construye sobre la base de la confianza, del trato directo, cara a cara. Por tanto, no funciona en grandes organizaciones anónimas, sino en algunas partes de éstas y en organizaciones pequeñas. Los conocimientos constituyen el mejor recurso para dirigir los cambios, pero hay que recabarlos y utilizarlos en circunstancias específicas, con métodos específicos de los cuales no he descrito más que su filosofía.

En consecuencia, la inversión debe dirigirse en tres direcciones básicas: la preparación de las decisiones, la evaluación de sus resultados y el entrenamiento de los operadores y de los líderes de las instituciones.

b. La preparación de las decisiones

Los reformadores a nivel gubernamental deben comprender que por el momento, la preparación de las decisiones que se hace por ellos sigue siendo inexperta. Con muy pocas excepciones, las soluciones de moda, inteligentes pero poco profundas, tendrán mayor peso que un análisis cabal de los problemas que experimentan las personas involucradas, que serán los actores del proceso de cambio.

Si queremos lograr un cambio en el sistema de toma de decisiones, tenemos que invertir en este sistema para transformar la actitud mental de sus miembros y las relaciones entre ellos.

Una manera promisoría que ha sido experimentada en algunos países ha sido la formación de células especializadas de analistas profesionales que se concentran en los problemas en lugar de saltar a conclusiones. Si han sido bien entrenados, estos analistas profesionales abrirán toda una gama de alternativas. Si es necesario, llamarán a expertos independientes para que lleven a cabo la investigación. Esto ha funcionado bastante bien en la estrategia de relaciones exteriores y de defensa y también para algunos problemas técnicos.

No obstante, en el caso de los problemas de la sociedad se ha progresado más lentamente. Estos problemas, desafortunadamente, se han tornado mucho más urgentes y el contraste entre el flujo constante del enorme gasto y el manejo inexperto de la preparación de decisiones es motivo de gran preocupación. La tragedia de la sangre contaminada y de la enfermedad de las “vacas locas” son ilustrativas de esto. Hay una sorprendente falta de profesionalismo en la mayoría de los países en temas de salud, bienestar y asuntos sociales.

Las comisiones que deberían, y bien pudieran, jugar un importante papel en la administración de los problemas sociales o educativos, los cuales están plagados de conflictos, siguen mal organizadas en la mayoría de los países, y existen demasiadas personas que se consideran voceros de uno u otro grupo y que no tienen ni el tiempo ni los recursos suficientes para trabajar seriamente.

No solamente hace falta renovar la cultura de las comisiones y crear células especializadas para la preparación de las decisiones, sino que hay que entrenar a los jóvenes profesionales que serán su personal de planta. Estas personas deben pasar sólo una parte de sus carreras como analistas profesionales en los grupos regulares o en las comisiones temporales. Si cumplen sus labores con éxito, deben pasar a posiciones de responsabilidad.

c. La evaluación de los resultados

La evaluación, ciertamente, es una de las mejores herramientas para influenciar a los miembros de las burocracias administrativas para que abran las puertas al cambio de paradigma que implica una cultura de gestión pública. Esta es la única manera definitiva de hacerles saber para qué sirven. Si se organiza y se publicita cuidadosamente con respeto hacia todos los involucrados, se convertirá en un mecanismo que servirá de punto de referencia. En todo caso, será decisivo para progresar hacia la

formación de un cuerpo de funcionarios públicos más comprensivos, más conocedores y capaces de escuchar y diagnosticar los problemas con suficiente antelación.

Esto le dará un propósito concreto a los funcionarios públicos y los estimulará a cooperar con socios que son indispensables pero que en su creencia, suelen restringir su libertad. Además, la evaluación, tendrá un impacto sobre la forma de fijar las metas y los objetivos. Será cada vez más difícil preparar programas y aún legislación sin tomar en cuenta la evaluación de los resultados anteriores.

No obstante debemos estar claros que no debemos sobrestimar el impacto inmediato del cambio de procedimientos. Lo que realmente significará una diferencia es el impacto cultural que tenga sobre los miembros del sistema de toma de decisiones. Para obtener estos resultados, los evaluadores deben recibir entrenamiento sobre la nueva filosofía de servicios, más que sobre las técnicas más sofisticadas las que pueden llevarlos a la construcción de un nuevo y sofocante sistema de auditoría.

Si hemos de aceptar que la evaluación se dirige a un cambio de cultura que tendrá éxito en lo técnico, únicamente si también es exitoso en lo cultural, entonces tenemos que aceptar que tomará tiempo. Uno de los grandes éxitos de la evaluación ha sido la construcción de una división de evaluación en la Oficina General de Contabilidad (GAO) del Congreso de Estados Unidos. Sólo después de media docena de años de arduo trabajo y de éxitos muy bien preparados, fue posible penetrar de manera significativa la cultura política del Congreso de los Estados Unidos.

Invertir en la evaluación requiere tiempo y constancia a través del tiempo. Pero también requerirá, primordialmente, profesionales bien entrenados que sean completamente diferentes de los burócratas clásicos y aún de los auditores convencionales. Al igual que las personas que se entrenan para los grupos especializados, estos profesionales deben pasar sólo parte de sus carreras como evaluadores para evitar que se forme un grupo burocrático de expertos. Estos jóvenes profesionales tal vez pudieran y debieran ser entrenados en dos tipos de trabajo que sean intercambiables. Podría ser útil ofrecerles parte de su entrenamiento en otros países, ya que esto ampliaría el campo de sus métodos y su filosofía.

Yo propondría para estas difíciles tareas la formación de un pequeño instituto de entrenamiento que se ocupe del entrenamiento y también de la investigación y aún de la acción. Pudiera constituir un dinámico centro intelectual al cual los profesionales desearían regresar periódicamente para recibir aportes intelectuales.

d. Entrenamiento de funcionarios públicos para la nueva cultura

El entrenamiento es naturalmente la principal herramienta para ayudar a las personas a ajustarse al cambio cultural, no obstante, no debe ir divorciado de la acción como era y con frecuencia sigue siendo el caso. Por consiguiente, los programas de entrenamiento deben ofrecerse en base ad hoc y deben ser diseñados especialmente para el problema específico del cambio que se prepara o que ya se ha implantado. Cuando existe una convergencia bien preparada entre una buena estrategia, los conocimientos bien compartidos acerca de problemas empíricos y el entrenamiento de las personas para desarrollar el tipo de cooperación que se requiere, entonces se multiplican las probabilidades de éxito.

Sin embargo, el problema más difícil y urgente suele ser el entrenamiento de los líderes. El cambio exige innovaciones y es consecuencia de una sucesión de innovaciones, pero no habrá innovación sin innovadores. Los líderes son innovadores o bien deben contar con el apoyo indispensable de innovadores locales entre su personal subordinado. No deben ser apartados como miembros de una casta superior. Deben involucrarse en el entrenamiento de su personal subordinado y a la vez, deben beneficiarse de programas de entrenamiento específico sobre el tema de la innovación antes de encargarse de las agencias públicas.

El entrenamiento de los líderes es una verdadera prioridad, que debe tener lugar después que el aspirante a líder haya acumulado por lo menos media docena de años de experiencia. Debe tratarse de un entrenamiento prolongado, pero puede hacerse a tiempo parcial. El contenido del entrenamiento sería el análisis y el diagnóstico de sistemas humanos complejos que requieren de cambio y casos reales de innovación que han resultado tanto en éxito como en fracaso. Uno de los mejores programas que yo he analizado es el de la Kennedy School en Harvard. Se basa en casos de innovación recabados por el personal de planta. Se analiza y se discute la estrategia del innovador. Nosotros en Francia hemos tenido otra experiencia bastante provechosa en la cual cada estudiante del programa de postgrado construye un caso en el cual ha participado y lo propone para la consideración de sus compañeros. Esto ha resultado muy provechoso, ya que ofrece la oportunidad a los estudiantes de apartarse de su propia experiencia y considerarla a distancia.

La transición a una cultura de gestión pública requerirá que las personas consideren toda clase de experiencias similares para inducir su compromiso y analizar su propio comportamiento. Necesitaríamos ciertamente de generaciones sucesivas de este tipo de innovadores bien entrenados en el análisis, el diagnóstico y la orientación del cambio a la vez que en el uso del sentido común, acompañado de una extraordinaria filosofía para la acción.