

Doctrina

BUROCRACIA Y REFORMA DE LA ADMINISTRACION (*)

INTRODUCCION

No puedo evitar comenzar esta exposición con lo que es un lugar común para cualquier persona medianamente instruida: la burocracia es un fenómeno muy antiguo, una técnica de organización del trabajo presente en toda aquella actividad que precise del concurso de un grupo numeroso de personas y que, fundamentalmente –y esta es la clave de la cuestión– requiere tomar decisiones en base a una información que no es posible de obtener de manera directa, inmediata y exclusiva por el órgano decisor. Utilizo el término “información” en un sentido amplio, ya que, para el decisor, información no solo es el acopio de datos, sino el análisis de las vías alternativas, de los medios disponibles, de las consecuencias posibles de preveer, del fin buscado y, antes en el tiempo, de las demandas o requerimientos presentados y sobre los cuales hay que decidir; demandas que pueden tomar la forma de peticiones concretas o, simplemente, de necesidades existentes que el decisor considera dignas de satisfacer.

Como dije, esta técnica de organización burocrática es posible ser identificada en tiempos muy remotos, en las estructuras estatales o políticas de la antigüedad, en sus corporaciones religiosas e incluso, en algunos complejos privados de producción de bienes y servicios.

Pero si la burocracia es consustancial a la organización y a la toma de decisión, entonces es una verdad de perogrullo afirmar que es el gran fenómeno del siglo XX y –adelanto una tesis– del porvenir mas o menos previsible de esta civilización post industrial, tecnocrática, en la que ya estamos viviendo.

Nuestro siglo, y cada vez mas, se caracteriza por ser el tiempo de las grandes organizaciones. El Estado es una gran organización, como lo son sus distintas ramas o, en nuestra terminología, poderes. También las Provincias, en nuestro sistema federal, y los municipios. Hoy también estamos asistiendo al fenómeno de las grandes organizaciones

Por Rodolfo C. Barra

(*) Conferencia dictada por el Dr. Rodolfo C. Barra en el Congreso Internacional sobre la Transformación del Estado el 16/5/91, organizado por la AADA y la Universidad Nacional de La Plata (13 a 16/5/91).

políticas, económicas y judiciales internacionales y regionales. La democracia política subsiste gracias a las grandes organizaciones, que son los partidos. La democracia social se nutre de grandes organizaciones (todas también con mayores o menores influencias políticas) como los sindicatos y las asociaciones de bien público. La vida económica se funda en las grandes organizaciones empresarias, nacionales y transnacionales. La religión se vive y se practica en el seno de grandes organizaciones. El deporte, la cultura. Las universidades -estatales y privadas- son grandes organizaciones. En fin, nuestro pluralismo es sobre todo un pluralismo organizacional. En todos los casos se encuentra presente la savia vivificadora de la burocracia, no sólo como el hardware del sistema, sino su software. Máquina y programa del funcionamiento del sistema, la burocracia es omnipresente y como tal la más expuesta a la crítica, por defectos propios y ajenos. Para los líderes de la organización, es fácil trasladar las responsabilidades, sus propias responsabilidades, a las fallas burocráticas. Para los clientes, administrados o servidos, que crep en el sistema, y porque crep en el sistema, también es cómodo ubicar la culpa en la burocracia, antes que en el sistema en sí mismo. No todos advierten que sin burocracia el sistema -cualquier sistemasería imposible.

I.- El Movimiento Reformista

Debemos limitarnos al análisis de la burocracia en el sector público. Muy particularmente en la Administración pública o las administraciones públicas, es decir, no sólo a la administración central, la que depende directamente de la rama ejecutiva del gobierno, sino también a las periféricas, en entidades autárquicas, empresas estatales, entes de seguridad social, etc., es decir, todo aquel complejo -cuando organizativo que puede ser descripto, más que definido, como sector público.

Nuestro siglo, o la segunda mitad que estamos ya finalizando, es también el tiempo de la reforma administrativa. El movimiento de la reforma administrativa —esta presente, con mayor o menor intensidad y con mayor o menor formalidad, en todas las naciones, del norte y del sur, del desarrollo y del subdesarrollo, del oeste capitalista y del este, quizás, postcomunista. Esta realidad no es una moda, sino una necesidad. La Administración es servicial y como tal instrumental. Por ello esta, o debe estarlo, sometida a un constante proceso de reforma, algo así como la 1. revolución permanente» de Trotsky, pero sin contenido político. Si el mundo cambia -y por mundo entendemos la realidad cultural, los procesos políticos, las técnicas de producción y de distribución de la riqueza, las nuevas necesidades, como las ecológicas- también deben cambiar [as estructuras destinadas a dar respuestas a las necesidades derivadas de tales cambios. La esclerosis administrativa sería fatal y gran parte de la crisis argentina se encuentra en dicha esclerosis.

Pero la Administración no es un ente real, una persona física. Es el complejo de medios materiales, humanos y organizativos, donde, naturalmente, los medios humanos destacan por su importancia. La burocracia, si formalmente es una técnica de organización para la toma de decisiones, materialmente es un grupo humano. Como grupo humano es resistente al cambio.

Los hombres tenemos temor del cambio. Esto se encuentra muy bien estudiado por los sociólogos y psicólogos, muy especialmente por los psicólogos sociales. Pero no necesitamos ser especialistas en esas ciencias para darnos cuenta de la realidad del fenómeno mencionado. Lo experimentamos en nuestra propia vida personal, donde, a lo largo de los años vamos sufriendo innumerable cantidad de cambios. El principal, el que nos produce mayor temor, es el cambio biológico, la vejez. Claro que la vejez es un cambio que nos conduce al fin (aunque sea un feliz principio para los creyentes) pero es que la raíz de toda nuestra resistencia al cambio se encuentra en la misma sensación: el cambio indica el paso del tiempo, la existencia de una historia o pasado, algo que no vuelve, el acercarnos al fin de la carrera. Estamos cómodos, aunque estemos mal, en la situación dada. Lo porvenir tiene incertidumbre, alternativas, riesgos desconocidos.

Si esto es así en la vida personal, que decir de la vida grupal, en especial cuando tal vida grupal se formaliza en estructuras naturalmente rígidas, como la burocracia. La burocracia teme a la reforma del Estado -de las administraciones públicas en particular- aun cuando, no sea sólo de manera inconciente, aunque concientemente la apoye y colabore en ella. Este es un dato de la realidad y es, siempre, el gran obstáculo para la reforma administrativa salvo cuando explícita e indudablemente la reforma traiga una evidente mejora de la situación personal del burócrata, aspecto positivo que normalmente es de alcances limitados ya que muchos procesos de reforma no pueden evitar plantear como uno de los instrumentos a utilizar, la racionalización del personal. Pero el cambio de los métodos de trabajo, de la distribución de competencias, la mera modificación de un organigrama, provoca alguna resistencia, porque significa dejar lo establecido, el que aparezca en nuestra vida un elemento más que se suma a esa odiosa dicotomía de lo viejo y lo nuevo.

A esta actitud psicológica natural y comprensible se agregan los intereses creados, como diría Jacinto Benavente. En realidad hay intereses legítimos, donde la propia defensa conciente de esta situación pero lo es el cuerpo como tal, en la medida que aceptemos que hay comportamientos psicológicos colectivos, y son concientes los líderes en la estructura de relaciones informales de la burocracia, tan fuerte y a veces más vigente que la estructura formal, también lo son los dirigentes sindicales. A veces también lo son los clientes o administrados, los contratistas y proveedores, los contribu-

yentes impositivos, los sujetos pasivos de determinadas reglamentaciones, los beneficiarios de regímenes promocionales, etc., que, sin tampoco considerar situaciones dolosas, han armado su estructura empresaria, su metodología de trabajo, en función de un determinado esquema, según la estructura formal, material y de personal de la agencia, organismo o repartición con la que habitualmente se vinculan. Así, nuestro proceso de privatizaciones, elemento muy importante en la reforma administrativa y en la reforma del Estado, encontró (o encuentra) resistencias en determinados sindicatos (debo aclarar que en general encontré apoyo y comprensión sindical) y también en determinados grupos empresariales. Por ejemplo el programa de mantenimiento y mejora vial a través del sistema de concesión de obra pública encontró una cierta resistencia en el sindicato vial, hoy superada, una fuerte resistencia en los contratistas viales, hoy también superada en la medida que advirtieron que el futuro de las empresas quedaba fuertemente ligado a esta metodología contractual (fue la resistencia natural y comprensible a abandonar el viejo método contractual, al que estaban acostumbrados, por uno nuevo que ofrecía una multitud de interrogantes) y una fuertísima resistencia, no del todo superada todavía, en los transportistas de carga, no tanto por el peaje a pagar sino por la carga a limitar, pues el sistema no funciona sin el control de cargas.

Pero en la burocracia pueden encontrarse fuertes resistencias al cambio. Si el cambio no puede lograrse sin el concurso de la burocracia -esta es una verdad axiomática, simplemente porque los burócratas van a ser los ejecutores del cambio y en una gran medida la misma concepción del cambio requiere de su colaboración si aquella resistencia sólo en un pequeño porcentaje es mal intencionada, la solución es la participación y para ello la previa información que se quiere cambiar, por que se quiere cambiar, que beneficios resultarán, cual será el camino menos costoso en despidos, en adaptación personal, etc. En especial que beneficios resultarán para el empleado concreto: mejora salarial. Mejora en el habitat y demás condiciones de trabajo, mejora en la consideración social, mayor capacitación profesional, particularmente técnica. Un programa inteligente de reforma administrativa no puede ignorar este aspecto. Si en un primer momento de nuestra gravísima crisis hubo que plantear un programa de reformas de emergencia, centrado en la política de privatizaciones (aunque este tiene un elemento muy positivo en el sentido antes referido, que es el denominado "programa de propiedad participada") hoy deberíamos subrayar más el aspecto de la reforma administrativa desde el punto de vista de la reforma y mejora de nuestra burocracia.

2. - La Ideología Antiburocrática

En el tema de la burocracia se ha desarrollado una especie de ideología Antiburocrática. No voy a referirme aquí a los mitos antiburocráticos desarrollados por el marxismo, porque el antiburocratismo marxista solo se explica en la coherencia de la integridad de su sistema de pensamiento, por lo que su crítica debería ser también integral, cuestión que escapa al objeto de esta exposición y a la paciencia que, creo que todavía, están dispuestos a brindarme.

Me referiré en cambio a la ideología popular Antiburocrática: la burocracia ineficiente o ineficaz. Los dos aspectos de los logros de una organización administrativa pública son, según este pensamiento colectivo, perjudicados por la burocracia. La eficacia, que es la efectiva consecución de los objetivos fijados, no solo el logro en si mismo, sino hacerlo de una manera rápida, palpable, eficiente, con el mayor ahorro de costos, tanto económicos, como de tiempo, como de daños al entorno, a grupos o individuos, daños que podrían ser evitados con una actuación más sensible.

James Wilson, en su libro "Bureaucracy" publica un estudio reciente llevado a cabo en Watertown, Massachusetts, donde se comparó la atención al público en la Oficina de Registro de Automotores y en el local de comidas rápidas McDonald. En el primero, largas colas frente a las distintas ventanillas, colas que habitualmente debían reiterarse ya que al llegar el interesado a la meta deseada se enteraba que algo faltaba, debía ir a otra ventanilla. Esto motivaba demoras en la atención, ya que era inevitable la discusión entre el administrado y el empleado. A veces la atención a cada persona en la ventanilla, sólo para comprobar la corrección de su papelería, llevaba hasta 45 minutos. En McDonald, la situación era distinta. También varias colas, pero de rápido movimiento. Pocos errores, pocas protestas.

Es fácil culpar a la burocracia. Sin embargo, McDonald es también una organización burocrática, sujeta a reglas. La operación de sus distintos empleados está sometida a un manual de 600 páginas, donde se establece desde como deben ubicarse las hamburguesas en las parrillas hasta como organizar la distribución de las colas. Los empleados de la oficina pública estaban mejor pagados, de manera que el problema no era el sueldo, también estaban mejor capacitados, ya que en general se trataba de personas mayores, de cierta antigüedad en la repartición, contra los adolescentes habitualmente contratados por McDonald. ¿Cual es el secreto de la diferencia? La diferencia está, simplemente, en la organización y en la voluntad de lograr una organización adecuada al fin perseguido, con un sistema de premios y castigos. Con mala organización, McDonald debería cerrar; con mala organización la Oficina de Registros continúa abierta.

3. - El Problema en sus Justos Limites

Ubiquemos el problema en sus justos límites. En una organización privada, por regla general, sus logros u objetivos se encuentran claramente definidos. El ejemplo más simple es el de una empresa comercial o industrial. Debe producir un determinado producto (generalmente el aceptable por el mercado), al menor costo (de personal, tiempo, consumo de energía, materias primas, etc.) en la cantidad que el mercado pueda absorber sin que caiga el precio, en la calidad que exija el mercado y que no afecte demasiado a los costos y al precio, y, en consecuencia, obtener los más altos beneficios. El premio se encuentra en los beneficios, o en los ingresos globales, cuando, como vamos a ver, el beneficio interesa menos que los sueldos de los ejecutivos. Una universidad privada tiene un logro menos caro, por lo menos desde el punto de vista de su medición. Una buena educación para la juventud, una adecuada capacitación profesional. Cómo medirlo, si es imposible comprobar en la práctica (en el comportamiento posterior de los egresados) cuánto de bien educados o de capacitados profesionalmente están?. Sin embargo es, la Universidad, capaz de generar un clima general de prestigio, que redundará en peticiones de ingresos, de oferta de buenos profesores, de colaboraciones o donaciones de particulares.

Pero muchas organizaciones públicas no tienen logros tan definidos. Veamos la ley de ministerios, que al establecer competencias describe objetivos... ¿Cómo medirlos? Aun las instituciones privadas con logros pocos claros deben controlar sus costos: no tienen una fuente inagotable de ingresos. Las organizaciones públicas dependen del presupuesto, y este de los impuestos, o de la emisión. Claro que tiene límites. Pero, mucho más laxos, apreciables a lo largo del tiempo, no susceptibles a cierres o quiebras.

Por otra parte la actividad de las administraciones públicas esta sujeta a determinados constreñimientos. La burocracia, como la describió Max Weber, es un sistema de organización basado en la previsibilidad y en la razonabilidad. Por ello está sujeta a reglas escritas, a precedentes, a una estructura rígida y jerárquica. También esto es así en las burocracias privadas, pero en el sector público, el cumplimiento estricto de tales requisitos es una condición ineludible de la validez de la decisión tomada. La burocracia, para el sector público, es un aspecto inescindible del Estado de Derecho, de la confiabilidad en las decisiones públicas, no solo en su validez legal. Ciertamente una empresa privada puede acometer una gran obra (la ampliación de su planta industrial, p. ej.) con mucha rapidez. Aunque seleccione a su contratista, lo hará de una manera flexible, no sólo en base a datos objetivos sino con un alto grado de subjetividad. Si falla en acertar con el mejor contratista (en la relación precio y capacidad constructiva) se perjudicarán sus accionistas y se despedirá al gerente de contrataciones, a quien le resultará

difícil conseguir otro puesto de igual jerarquía y remuneración. Pero en el sector público hay constreñimientos hacendales, la selección debe buscar al objetivo mejor oferente, con igualdad de oportunidades en la puja, con derecho a impugnaciones y a cuestionamientos. No sólo eso, sino que la contratación pública estará sujeta al escrutinio de la prensa, a la crítica de los políticos, a la presión de los grupos de interés, al pedido de informes o interpelación parlamentaria. Todo esto es para proteger el interés público, el dinero de cada uno de los administrados, el sentimiento de confianza de la población en sus administradores y gobernantes.

En consecuencia el problema eficacia-eficiencia en las administraciones públicas tiene otra valoración. No se trata del despilfarro de costos y la no consecución de objetivos, sino de considerar otros costos y otros objetivos. El costo del Estado de Derecho es también el costo de la honestidad pública, el objetivo del buen gobierno, de la no discriminación, de la igualdad de oportunidades. No sólo obtener mayores beneficios económicos, sino también logros políticos, en el estricto y valioso sentido del término. En la universidad pública también interesa la buena educación y la adecuada capacitación profesional, que también es valorada en el transcurso del tiempo como fama generalizada, pero asimismo cuenta el pluralismo y, en nuestro sistema (sea esto malo o bueno) el cogobierno de los tres estamentos universitarios, la enseñanza de todas las ciencias y no sólo las más baratas en sus costos económicos o las que tienen mayor cantidad de aspirantes.

Lo público, lo estatal, tiene un costo suplementario ¿Estamos dispuestos a pagarlo? Para responder a esta pregunta debemos analizar muchos aspectos: en qué medida se encuentra comprometido el interés público en una determinada actividad; en qué medida dicho interés se encuentra mejor protegido o garantizado (o exclusivamente comprometido o garantizado) si su prestación queda a cargo de una organización pública, o bien puede ser igualmente protegido trasladando esa actividad al sector privado, ya sea de manera absoluta (venta de una empresa pública) o relativa (concesión de un servicio).

Si la respuesta se orienta por la primera alternativa (estatización de la actividad) debemos asumir los costos adicionales que esto representa. Insisto en que se trata de costos necesarios, no los derivados del despilfarro, la negligencia, el dolo o la simple incapacidad de administrar.

Por supuesto que lo expuesto nos conduce necesariamente al problema de las privatizaciones, no sólo de empresas sino de servicios administrativos, como lo establece el art. 60 de la Ley N° 23.696, es decir de cualquier servicio administrativo activo, consultivo o de contralor. En teoría todo es privatizable y siempre la privatización trae beneficios. Se entiende que es un todo con matizaciones, matices

que van limitando el campo de análisis del problema. No son privatizables las ramas del gobierno (en especial en sus áreas de decisión) tampoco las fuerzas armadas y de seguridad, pero si lo son muchos servicios administrativos. ¿Para que? para eliminar el costo estatal, no para eliminar la burocracia, que seguirá existiendo, ya que de lo contrario no habrá organización ni servicio. Pero quitamos rigidez a la burocracia y, sobre todo, comenzamos a hacer depender el servicio de su resultado económico. Si la oficina de registro de automotores fuera privada, la demora en la atención tendría su representación en el costo de la empresa. Hay allí mayor inversión de horas hombre por automotor registrado, imposibilidad de cobrar aranceles o de aumentarlos (debido al mal servicio) mayor costo en servicios para el público, en mantenimiento edilicio (por la concentración de público). Supongamos que se asigne a la empresa privada la misma cantidad de dinero o porcentaje del presupuesto que le correspondía a la oficina pública (no importa sus costos) con un determinado standard de servicios (tanta cantidad de registros bien hechos por mes) con un sistema de auditoría (deducido su costo de lo que se paga a la empresa privada). Quizás el sistema sea redituable para un particular, dando un mejor servicio. Quizás sea muy redituable y esa experiencia motivará en una futura renovación del contrato (o en determinadas etapas pactadas para la revisión) la reducción de la asignación presupuestaria a valores constantes, con competencia entre oferentes.

Claro que podría objetarse que lo mismo es susceptible de ser realizado con la oficina administrativa, mejorando la relación eficacia-eficiencia, sin necesidad de privatizar. Yo estoy de acuerdo con la objeción y, de hecho, un interesante programa en tal sentido está siendo llevado a cabo por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Esto supone una profunda transformación de la organización y métodos administrativos, que deben ser acompañados por la burocracia, según lo señalara al principio.

4. - Burocracia y Tecnocracia

Pero antes de profundizar en el tema, hechemos un vistazo más cercano a la burocracia, tratando de comprender mejor su fenomenología, siempre con especial énfasis en la burocracia pública. Manuel García Pelayo, en "Burocracia y Tecnocracia", sostiene que el modelo burocrático funciona según un tipo de racionalidad jurídica, lo que coincide con nuestra afirmación anterior vinculando la burocracia con el Estado de Derecho. Sin embargo, sostiene el autor citado, a dicho modelo se le contraponen un fenómeno relativamente nuevo, el modelo tecnocrático. Mientras la burocracia se funda en una racionalidad jurídica, expresada en normas jurídicas, la tecnocracia actúa según una racionalidad técnica, expresada en reglas técnicas. García Pelayo elabora un cuadro comparativo de las diferencias; que resulta útil repetir. Así, la racionalidad jurídica: 1. Vincula personas (o cosas en

función de personas), 2. Se sustenta en una legitimidad axiológica, 3. Prescribe conductas debidas por referencia a valores, 4. Establece expectativas de conductas personales. 5. Juzga la acción por su licitud. 6. A la violación de las normas sigue la sanción, 7. El orden normativo o legal es rigidamente monocéntrico y jerárquico, 8. Su función es mantener un sistema socio-político. En cambio la racionalidad técnica: 1. Relaciona objetos, o personas considerados como objetos o elementos, 2. Se sustenta en una legalidad natural o material, 3. Prescribe manipulaciones adecuadas a la consecución de un resultado, 4. Preve situaciones reales de los objetos, 5. Critica la acción por su funcionalidad o eficacia, 6. Al error en la elección o aplicación de la regla sigue el fracaso, 7. El sistema de reglas es plural y la jerarquía de sus componentes depende del problema a resolver o del objetivo a conseguir, 8. Su función es acrecer el área de dominio sobre los objetos.

Estos elementos de comparación conducen a advertir la existencia de aspectos cruciales y contradictorios en la estructura organizacional del Estado. En el modelo burocrático predomina la norma jurídica (incluso la costumbre juridizada o precedente) con una objetiva distribución de competencias relacionada, en una importante porción, con la misma carrera burocrática. La toma de decisiones es un procedimiento y toda decisión debe tener, para su validez, un fundamento normativo. García Pelayo dice muy gráficamente que este modelo se encuentra en correlación con la idea del Estado como corporación jurídica, donde la burocracia estatal es una organización iuscentrística, rigurosamente estructurada por el derecho, de manera que hasta el mismo procedimiento técnico solo es válido *sub ratione iuris*, es decir, que llegado el caso de conflicto la validez jurídica tiene primacía sobre la eficacia técnica. En cambio, lo que denominamos tecnocracia concibe al sistema estatal como configurado y orientado según los principios y los objetivos propios de la razón técnica, la que es identificada con la razón política. Por ello para cada problema existe una solución óptima, *the best one way*, el mejor camino, lo que excluye antagonismos ideológicos o partidistas y conduce a una adaptación de la estructura político-institucional (y también lo jurídico) a las exigencias estructurales de la razón técnica. La validez de la decisión no se encuentra en la norma previa, en el procedimiento y en la competencia, sino en el juicio de los expertos técnicos. Se trata de una estructura de poder en la cual, por lo dicho, los técnicos condicionan o determinan la toma de decisiones, tendiendo a sustituir al político y a los burócratas tradicionales en aquella toma de decisiones y en su instrumentación.

Aun cuando hay experiencias concretas de la aplicación de este modelo tecnocrático, la realidad no es tan absoluta. Sin embargo, el análisis de García Pelayo muestra un aspecto importante del problema: la burocracia y la tecnocracia son modelos directamente insertados en el proceso de toma de

decisiones. Hoy ninguno de los dos son excluyentes, tanto que quizás podamos hablar de una tecnoburocracia. Pero ¿que hay del político? ya que supuestamente el es el que toma las decisiones. Creo que lo sigue haciendo, pero –y esto no es malo con las salvedades que mas adelante se puntualizaran– condicionado por el aparato burocrático (racionalidad jurídica, que habilita el posterior control judicial) y por el aparato tecnocrático (racionalidad técnica, que asegura la medición objetiva de lo decidido, incluso en términos de eficacia-eficiencia). El condicionamiento del político es un aspecto importante del Estado de Derecho, en particular cuando estamos centrando el análisis en la rama ejecutiva o administrativa de gobierno, ya que los jueces siempre tendrán que decidir siguiendo a las pretensiones de las partes, según los hechos comprobados y conforme a derecho y los legisladores, representantes y ejecutores de la soberanía del pueblo, decidirán creando leyes con sujeción no sólo a la racionalidad jurídica y técnica, sino principalmente a la valoración política de su desempeño realizada a través de las elecciones periódicas.

El problema se centra entonces en la toma de decisiones, que es el nudo sustancial del sistema administrativo.

Ira Sharkansky, en su libro “Administración Pública”, nos describe la clásica representación del sistema administrativo: Primero los inputs o insumos que provienen del medio ambiente y que incluyen las demandas de los administrados, los costos y recursos, las actitudes de los miembros de las restantes ramas del gobierno (sentencias judiciales, asignaciones presupuestarias, debates, pedidos de informes, interpelaciones parlamentarias, sobre todo, las leyes). Estos insumos son sometidos a un proceso de conversión que es la toma de la decisión. Aquí encontramos las estructuras administrativas, los procedimientos, la programación y planificación, el control de gestión y de resultados, además del control hacendal y de legalidad, la organización, en síntesis, la configuración burocrática, tecnocrática o tecnoburocrática. Finalmente los outputs o servicios que el sistema administrativo da al medio ambiente, es decir las decisiones bajo la forma de servicios y bienes, que luego se retroalimentan en el medio ambiente para convertirse en nuevos insumos o inputs que alimentan al sistema.

Centrémonos en el análisis del proceso de conversión o proceso de toma de decisiones. Aquí es vital la presencia burocrática (o tecnoburocrática) pues en la Administración todo es un procedimiento, una secuencia de tareas que se realiza conforme a una estructura jerárquica de órganos, de acuerdo a normas, sujetas a control, donde la programación y la planificación es una tarea técnica pero también procedimental. Aquí se encuentran las virtudes, los defectos y los peligros del modelo organizativo burocrático. Las virtudes porque le otorga seguridad y racionalidad al sistema,

según el insuperable estudio de Max Weber, además de hacer posible en la práctica la misma toma de la decisión. Los defectos, porque conspira contra la eficacia-eficiencia, demorando decisiones, fiscalizándose contenidos, por su resistencia a la innovación. Los peligros, porque condiciona exageradamente al político, a veces, incluso, lo sustituye. Debemos hacer la relación costo-beneficio. ¿Que esperamos del sistema? ¿a que costo?. Lo cierto es que no existe sistema alguno que haya eliminado esos costos, sin eliminar también sus beneficios. La cuestión es reducir los costos y, si es posible, ampliar los beneficios.

5. - La Revolución de los Directores

“La Revolución de los Directores” es un libro de James Burnham escrito hace aproximadamente 50 años y que tuvo mucha difusión en nuestro medio en los primeros años de la década del 60. Hoy esta casi olvidado, creo que injustamente.

Una de las tesis principales del autor tiene importancia para la consideración de la burocracia, no tanto para la que actúa en la administración centralizada, en la proveedora de insumos bajo la forma de bienes y servicios no cuantificables, por lo menos de manera directa, según el beneficio económico que tal actividad reporta para la organización. El tema si tiene trascendencia en lo que hace a la actividad empresarial del Estado, fenómeno sobre el que no podemos tener una esperanza fundada en cuanto a su absoluta desaparición, tanto en nuestro país como en otras partes del mundo.

El autor sostiene que existe una clase directorial (managers) que gobierna a las grandes estructuras productivas (públicas o privadas) y que, sin estar ligados a la propiedad de la empresa, vincula su estatus económico y social principalmente sus ingresos mensuales- con el rendimiento empresarial. Se produce así una desvinculación entre la propiedad de los medios de producción con la toma de decisiones y también con la participación en los beneficios de la empresa. Esta situación, aparece ahora confirmada, como se advierte en el análisis que efectúa Peter Drucker en “The New Realities”: “En la economía transnacional el objetivo no es maximizar los beneficios. El objetivo es maximizar el mercado”. En cierto sentido el objetivo es el incremento de la actividad de la empresa, la productividad, que, según Michael Porter es la nueva ventaja competitiva de las naciones, claro que productividad con calidad y eficiencia. Este esquema ayuda a la desvinculación del sector directorial con la titularidad de los medios de producción, o mas estrictamente, ayuda a desvincular la posición y beneficios del sector directorial con relación al teórico sector de propietarios.

De todas maneras, en el campo privado, los directores se encuentran relativamente controlados por los accionistas (el autor distingue distintos niveles en la clase directorial, cuyo análisis no tiene utilidad para nuestro tema, y que se encuentran sometidos, en consecuencia, a distintos niveles y a

diferentes intensidades de control) ante quienes rinden cuenta de manera poco frecuente (una vez cada año o cada seis meses) y con poca profundidad, por la naturaleza técnica (no acequible para los accionistas) de las decisiones en cuestión. En realidad, responden sólo ante una porción de los accionistas, no necesariamente la mayoría, por el fenómeno (entre otras razones) de la concentración de poderes. De manera que usufructúan los medios de producción sin ser sus titulares. Deben producir un beneficio económico, del mismo depende su subsistencia. Pero esto no es absoluto. En realidad su subsistencia y estatus dependen de que la empresa no quiebre o que sus beneficios superen un mínimo determinado. En la práctica, sus ingresos son independientes de los dividendos distribuidos entre los accionistas: permanecen, dentro de ciertos límites, inalterados —o incluso pueden aumentar— aunque los dividendos sean bajos, aunque disminuyan.

En el sector público el fenómeno es aún más singular. No hay peligro de quiebra, ni los beneficios están sometidos a un escrutinio riguroso. No hay accionistas, ni asamblea anual o semestral. No hay grupos mayoritarios o grupos de poder. La empresa, en la práctica, carece de propietarios, tiene un flujo permanente de recursos, es ajena a las sanciones del mercado. Los ingresos de los directores se independizan absolutamente de la marcha y resultado de la empresa; su gobierno sobre la misma es total, ya que, participando en esto de las estructuras burocráticas, permanecen frente a la inestabilidad de los ministros, la variabilidad de la composición y mayorías parlamentarias, normalmente alejadas de un efectivo control de la empresa estatal.

En esta clase directorial tenemos el ejemplo más preciso de una tecnoburocracia, pero de una tecnoburocracia que pugna por convertirse en una estricta tecnoestructura. No interesa a los directores la racionalidad jurídica del proceso de conversión y, paradójicamente, se encuentran indiferentes a la racionalidad técnica mínima que estaría dada en la obtención de beneficios y en la exclusión de las pérdidas. Exceptuados del derecho administrativo (que es el derecho del procedimiento, de la competencia, del precedente y de la norma del control) la empresa es un feudo directorial con el agravante que, en este caso, los directores no viven de la empresa (como en el sector privado) sino de los impuestos que paga el pueblo. Un director puede ganar más que un juez, que un legislador, que un general, que un ministro. Tiene toda una infraestructura a su servicio: automóviles, secretarías, ordenanzas, lujosas oficinas, comedores privados. Es inevitable su resistencia al cambio, en especial cuando de privatizaciones se trata. Por supuesto que esta clase directorial cuenta con aliados en los sindicatos, en los proveedores y contratistas de las empresas. Para todos la empresa pública es una unidad vital.

No se trata estrictamente de una burocracia (aunque en la empresa también existan burócratas y procedimientos burocráticos) ni de una tecnocracia (aunque en la empresa existan técnicos, pero hay que notar que, en el caso, esta pérdida de la relación eficacia-eficiencia) sino una directocracia. Conocerla es conocer uno de los principales obstáculos de cualquier proceso de privatización.

6. - La Revalorización de la Burocracia en la Reforma del Estado

Hemos señalado al principio que la reforma del Estado, particularmente la reforma administrativa, tiene, como clave fundamental, una reformulación de la organización burocrática.

Sin embargo, primero hay que ubicar al Estado en su estricta medida: privatizar, desregular, organizar.

La primera cuestión nos llega de la mano a la problemática del papel del Estado en el sector de la economía. Así lo enuncia el Papa en su reciente *Centesimus Annus*, donde, en el N° 48 indica que la primera incumbencia del Estado es asegurar un determinado orden jurídico, encauzando el ejercicio de los derechos humanos en el campo económico. Estas son intervenciones primarias, pero el Estado tiene también funciones de suplencia “en situaciones excepcionales”. “Tales intervenciones de suplencia —dice Juan Pablo II— justificadas por razones urgentes que atañen al bien común, en la medida de lo posible deben ser limitadas temporalmente, para no privar establemente de sus competencias a dichos sectores sociales y sistemas de empresas (se refiere al sector privado) y para no ampliar excesivamente el ámbito de intervención estatal de manera perjudicial para la libertad tanto económica como civil”. El Papa critica el denominado “Estado de bienestar” o “Estado asistencial” como contrarios al principio de subsidiariedad y señala que el aumento desmedido de la intervención social y económica del Estado además de provocar “la pérdida de energías humanas” genera “el aumento exagerado de los aparatos públicos, dominados por logias burocráticas más que por la preocupación de servir a los usuarios, con enorme crecimiento de los gastos”.

La directocracia es el producto y el motor a la vez del Estado empresarial, una verdadera logia burocrática que transforma a los medios en fines y así, mediatizando el esfuerzo, en definitiva, de todo el pueblo, sólo busca satisfacer sus propias finalidades.

Por ello privatizar es el primer verbo para conjugar. Así lo hace la Ley N° 23.696, que contiene un verdadero programa de privatizaciones, con sus alternativas, medios, y procedimientos, con la debida intervención del Congreso, quien conserva la iniciativa privatizadora y el control del procedimiento, sumado al control de los propios órganos específicos de la Administración y con la protección y reconocimiento de

los derechos de los trabajadores de las empresas a privatizar a través del programa de propiedad participada.

En un año y medio de vigencia los frutos de la ley han sido mas generosos. Se han privatizado empresas de televisión y radio, la compañía telefónica (que llegó a los 1000 millones de dólares de pérdida anual) la compañía aérea, ramales ferroviarios, se han otorgado en concesión o por otras formas jurídicas la explotación de nuestra (hasta ahora dormida) riqueza petrolífera, se han otorgado en concesión 10000 km. de rutas para su conservación y mantenimiento. Ya se encuentra en pleno proceso de privatización la principal empresa eléctrica y pronto comenzará el proceso en el área de las empresas petroquímicas y en la siderurgia del Estado. Asimismo se ha avanzado muchísimo en el campo de la privatización de distintos servicios administrativos, en particular en jurisdicción de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Se trata de una profunda y democrática revolución –respetando el Estado de Derecho, sin violencia, sin censura, sin dictadura, porque el Estado debe ser reformado dentro del orden jurídico– que, por supuesto no ha podido evitar encontrar oposiciones. Todo vale en la guerra de intereses contra la reforma del Estado: hace un año atrás presenciábamos marchas y solicitudes periodísticas en defensa de la soberanía nacional, hoy (agotado ese slogan) se habla de las “desprolijidades”. sin advertir que en derecho – e insisto que este es un procedimiento jurídico. apoyado en una decisión política de nuestros legítimos representantes no existen “desprolijidades” sino licitudes o ilicitudes. No hay denuncias sobre ilicitudes. Otro aspecto de la resistencia al cambio que supone el programa de privatizaciones se encuentra en lo que Michael Novak –en una interesante entrevista publicada el 12.5.91 en el diario La Nación– denomina el espíritu de envidia. El autor desarrolla la idea de la siguiente manera: “si tal medida (nosotros podemos hablar de las privatizaciones, o de la desregulación) beneficia a toda la comunidad, pero en cierto grado beneficia mas a unos que a otros, entonces esa medida no debe adoptarse, aunque en ese caso no haya beneficio para nadie. O, dicho de otro modo, los defensores del Estado como actor supremo son, por lo general, los que prefieren castigar al conjunto con tal de que no haya beneficios diferenciales. Lo triste de esta posición – sigue diciendo– es que no comprendieron que, a través de los siglos, el progreso se logró por medio de beneficios que no fueron siempre iguales para todos, pero que obtuvieron, en su conjunto, un saldo positivo para toda la comunidad”. El “espíritu de la envidia”, la negativa a que existan “beneficios diferenciales” (siempre que no sean propios) es también un factor psicológico que incide en la oposición al cambio, que obstaculiza privatizaciones concretas. Se argumenta: cuidado con los beneficios (diferenciales) de la empresa privatiza-

da, olvidando los perjuicios (globales, para toda la sociedad) de la empresa estatal.

También desregular, porque la maraña de regulaciones sólo sirve para alimentar el aparato burocrático, la falsa burocracia, la que no recibe demandas del medio ambiente sino exigencias de grupos de interés, la que coloca a esos grupos de interés en el centro del proceso de conversión, de la toma de decisiones, la que produce outputs sólo en beneficio de los mismos grupos de interés, la que se retroalimenta a sí misma.

Llevado el Estado a su justa medida, podemos revalorar la organización burocrática, de una burocracia al servicio del Estado servidor del pueblo, del Bien Común.

Dijimos al principio que la administración es una organización de medios personales y materiales al servicio de una determinada finalidad.

Los medios materiales, con ser importantes, son accesorios o, en definitiva, de relativa fácil obtención.

Detengamos entonces nuestro estudio en los otros dos términos de la fórmula: la organización y las personas.

Según el ya citado James Wilson, la organización es la llave para un buen comportamiento burocrático, lo que es decir, el buen (eficaz-eficiente) comportamiento del servicio administrativo de que se trate. El autor llega, creo que exageradamente, a preferir el elemento organización sobre el elemento personal. Pero, si bien lo que cuenta son las personas, estas pueden fácilmente perder su iniciativa, espíritu de trabajo, conciencia de equipo, en una organización desmoralizante y que obstaculice el esfuerzo personal.

La primera observación que cabe realizar al respecto es que no hay que confundir organización con estructura. Una organización no es simplemente, ni siquiera principalmente (estoy siguiendo a Wilson) un conjunto de cuadros, líneas y títulos. Chester Barnard decía que una organización es “un sistema concientemente coordinado de actividades o fuerzas de dos o más personas”. La cuestión es saber como lograr esa coordinación. En esto, a diferencia de la concepción tecnócrata, no existe el one best way. Puede centralizarse o descentralizarse, seguir líneas horizontales o verticales, concentrar o desconcentrar ámbitos decisorios. Hay una variedad de sistemas de coordinación, pero, sí pueden destacarse tres claves en materia de organización.

La primera es la de identificar la tarea crítica, es decir, aquellas actividades (o comportamientos desde el punto de vista subjetivo del burócrata) que desarrollados exitosamente por un núcleo clave de miembros puede permitir a la organización manejar sus problemas mas críticos del medio ambiente (es decir, el ámbito de producción de inputs y outputs). Esto se vincula con lo que Garcia Pelayo (aunque sin simpatía) denomina ad hocracia, es decir la constitucion de grupos

de trabajo ad hoc para enfrentar la tarea crítica, desplazando aquí la competencia ordinaria en beneficio de una competencia extraordinaria, no permanente, ad hoc, solo creada para enfrentar el trabajo crítico. Se trata de la constitución de unos sub sistemas temporales de estructura adecuada para la recepción y procesamiento de inputs para transformarlos en los correspondientes outputs exigidos o requeridos por el medio ambiente. Aun cuando esta es una metodología tecnocrática, debe ser recibida, en cuanto solo sustituye parcialmente a las estructuras permanentes, o bien no las sustituye sino que las complementa y ayuda a enfrentar dicha tarea crítica. Nótese que se trata de tareas y no de objetivos, pues los objetivos siguen siendo responsabilidad del cuerpo organizativo general, en particular deben ser definidos por la ley (en su generalidad y abstracción) y por el político (ministro, subsecretario) en su concreción y practicidad. Es decir, el objetivo es siempre una cuestión política, aunque resolver la dificultad clave para lograr el objetivo, dependa de una técnica organizativa que, en muchos casos, puede consistir en la que se está sugiriendo. El grupo de tareas, o grupo ad hoc, no es el staff o cuerpo de asesores permanentes del funcionario político, ya que el cometido de esto y es, precisamente, asesorar, y muchas veces servir de puente entre la estructura burocrática permanente y las exigencias políticas del ministro. Los grupos ad hoc son cuerpos de alto contenido profesional, generalmente no provienen de la línea burocrática, son contratados a tal efecto, por lo tanto –esto debe ser tenido en cuenta– su identificación con la organización es relativa. Sólo se identifican profesionalmente con la tarea a realizar, lo que puede provocar zonas de conflicto con el cuerpo estable. Dependerá de la habilidad al dirigente (ministro, subsecretario) limar esas asperezas y lograr que la identificación se realice mediante un nuevo nivel de adhesión, que integre al cuerpo general –o burocracia permanente– con la tarea profesional. Generalmente esto se logrará mediante la definición clara de los objetivos a los que la tarea sirve y mediante la participación, en cierta medida, de personajes representativos de la organización en el grupo de tareas.

La segunda cuestión esencial es el sentido de misión, es decir la identificación de los miembros de la organización con la misma. Es un sentimiento de orgullo de pertenecer al cuerpo, de sentirse protegido por el mismo. El hombre es capaz de desarrollar potencialidades escondidas al trabajar en un grupo con el que se identifica plenamente, por el que se siente gratificado. Dependerá de la habilidad del dirigente (debería tenerla si es político) transmitir este sentido de misión a sus subordinados, por la persuasión y el entusiasmo. Pero también hay que tener en cuenta factores objetivos, muy bien estudiados por las escuelas de relaciones humanas y behavioristas en general. Las remuneraciones son un factor importante pero no exclusivo. También la prolijidad y

calidez del lugar de trabajo, la disponibilidad de medios adecuados para cumplir con las tareas diarias, fundamentalmente el respeto y la consideración social. Esto último es ya un problema político, de difusión de “ideas fuerza” políticas.

No habrá reforma administrativa sin la adhesión de la burocracia, no habrá adhesión de la burocracia sin la adhesión del público a esa burocracia. ¿Cómo lograrlo, cuando la burocracia es, incluso, un término casi peyorativo?. Propaganda, difusión, mostrar las bondades de la burocracia; ya que, a la vez, para mostrarlas, en una importante medida tienen que existir.

El tercer aspecto es la obtención para el burócrata dentro de la legalidad, de mayor libertad de acción y soporte político. Debemos tener cuidado de no convertir al burócrata en un esclavo del juez en el sentido de que todas y cada una de sus decisiones se encuentren bajo el peligro de ser modificadas por los jueces, aún cuando no exista derecho subjetivo alguno en juego. Se trata de evitar un exagerado activismo judicial que, fuera, en realidad, de los límites del Estado de Derecho, encorsete al burocrata. Y a la vez, el burócrata necesita apoyo de sus jefes políticos. Siempre el jefe de un burócrata es un político, o siempre debe serlo. No lo será en la realidad cuando el político recién llegado a la Administración muestre hostilidad ante la burocracia y por lo tanto, genere en ella resistencias. La burocracia es un cuerpo jerárquico, por ello el burócrata aspira a ser conducido, necesita de un jefe en quien confiar, a quien querer. Pero un verdadero jefe, que sepa poner límites, que no se identifique con la burocracia, ya que allí es donde comienza a perder el respeto y a impedir que la burocracia se identifique con él. .

Como se ve, al hablar de la organización, hemos hablado del hombre, que, como dice también Juan Pablo II en Centesimus Annus es, en cuanto portador del “valor agregado” de su conocimiento y especialización, la clave del sistema económico. “Existe otra forma de propiedad, concretamente en nuestro tiempo –dice el Papa en el N° 32– que tiene una importancia no inferior a la de la tierra: es la propiedad del conocimiento, de la técnica y del saber. En este tipo de propiedad, mucho más que en los recursos naturales, se funda la riqueza de las naciones industrializadas”. La capacitación, entonces, del burócrata es también una pieza clave en el proceso de reforma. Capacitación es también autorespeto, y un título para exigir el respeto de los otros. No se trata sólo de los beneficios que la capacitación produce para el cumplimiento de los cometidos de la agencia o cuerpo burocrático, sino de la elevación de la moral del burócrata, del incremento o maximización de su sentido de misión.

Donald Devine, ex Director de la Oficina de Personal durante la administración Reagan, afirma en “The Role of the Agency Head” que en gobierno la política (lo que nosotros denominamos en plural, las políticas) es la gente. Pero esta

revalorización de el cuerpo de burócratas no puede hacernos confundir, cayendo en el mito de un gobierno neutro, puramente técnico. En gobierno las políticas deben estar guiadas por la política. Esta es también una idea subyacente en otro trabajo del mismo Devine, "Political Administration: The Right Way". En el corazón del problema yace la cuestión acerca de quién debe controlar el gobierno y determinar sus fines, dice Devine. Esta no es la tarea de la burocracia sino de los políticos electos por el pueblo: los legisladores, y el Presidente y sus Ministros, quienes son responsables ante los políticos electos por el pueblo. El líder político legitimado por la elección popular o por su designación por el elegido del pueblo (el Presidente) en tanto que político-administrador debe estar en la cima de la estructura burocrática y ejercer el liderazgo efectivo en la toma de decisiones. Sin esto se carece de la legitimidad del regimen democrático.

Como elementos importantes para este liderazgo, Devine sostiene que deben respetarse los siguientes principios: Primero, limitar la delegación en la toma de decisiones, para lo cual el político-administrador debe conocer acerca de los detalles de la administración, ya que en el gobierno —dice Devine— mucho de la administración es realmente política. De lo contrario, si no conoce lo que administra, el líder político perderá el control de la política de la agencia confiada a su responsabilidad. Cuando deba delegar, debe controlar, o más exactamente, efectuar un estricto seguimiento de lo delegado. Debe, como segundo principio, definir prioridades, es decir, tener un estricto dominio sobre su agenda. El debe definir las tareas críticas y el debe manejar los grupos ad hoc, si esta fuese la solución conveniente, para el caso. Otro importante principio se refiere a la lealtad con el Presidente, es decir el político-administrador debe decidir cómo el Presidente hubiese decidido de estar en su mismo puesto y ante los mismos hechos dados. Debe también tener plena conciencia de que él tiene el derecho legal (y moral) de actuar, de que él es el jefe del servicio administrativo de que se trate. Debe construir sólidas amistades con los otros políticos-administradores que actúan en las restantes áreas de la Administración puesto que estos son también designados por el Presidente, de manera que lo representan. En orden a transmitir el espíritu de misión al cuerpo burocrático, el político-administrador debe construir ese espíritu de misión en el propio cuerpo que conforma con sus colegas por designación presidencial. Todos son hombres del Presidente y, por el bien de la organización y por lealtad al Presidente representante del pueblo, debe ser solidario, conformar un equipo, con los restantes políticos-administradores, incluso como condición indispensable de su propio éxito en la gestión. Debe también —dice Devine— entrenar o permitir el entrenamiento de otros líderes políticos que podrán suplantarlos un día si esa es la decisión del Presidente. Por último, y

esto es muy importante para su salud mental, debe tomar con sentido del humor, debe reír, dice Devine, frente a la singular y conflictiva situación en la que el mismo se ha metido al aceptar el cargo.

Analizados someramente el papel de la organización, de la revalorización del burócrata y de su capacitación, del rol político en el cuerpo burocrático, resta sólo decir unas palabras sobre la necesaria adecuación de las estructuras. Mucho se ha hecho en nuestro país en ese campo, a lo largo del último año y medio. El problema fue advertido por el propio Presidente de la Nación (en definitiva principal responsable de la Administración) como da cuenta el libro que publicó con el ex Ministro de Obras Públicas, Roberto Dromi, "Reforma del Estado y Transformación Nacional". El primer aspecto que destacan es el grado en que se encontraba desvirtuada la institución ministerial con la proliferación de secretarías de Estado (40) de las que dependían a su vez subsecretarías de Estado (120), lo que por sí solo muestra la dispersión del centro de decisiones y la lejanía de los responsables políticos con el cuerpo burocrático y con los administradores, además de mayor tramitación, más gasto, más personal, más demoras, más ineficiencia y, seguramente, ineficacia. Esto se ha comenzado a superar con la eliminación de las secretarías y la reducción a un tercio de las subsecretarías. Otro hecho a destacar, señalan Menem y Dromi, es la multiplicación de estructuras, misiones, funciones, actividades y competencias, con superposiciones, contradicciones; y hasta la paradójal (en este marasmo de competencias) existencia de órganos sin claras atribuciones y competencias. También señalan los autores la falta de deslinde preciso y efectivo entre funciones sustantivas y funciones de apoyo e instrumentales, con la confusión del verdadero burócrata —el que participa directamente en el proceso de conversión o toma de decisiones— y el empleado administrativo, como dactilógrafos, etc. El sobredimensionamiento de esas estructuras de apoyo, la desjerarquización salarial y social del agente público, la inequidad del hábitat laboral, la falta de medios de trabajo moderno, son otros aspectos indicados de los puntos de crisis de nuestro sistema administrativo. También esto hay que reformar, para la reforma del Estado y de la Administración pública. Mucho ya fue hecho, y mucho más se encuentra en proceso, correspondiendo aquí destacar la labor que en el punto está cumpliendo la Secretaría de la Función Pública, en una acción de verdadero reordenamiento estructural de la Administración y con la jerarquización de los programas de capacitación de funcionarios.

Ante este programa de reformas, ante esta renovación del Estado y de la Administración que nuestro país y muchos otros, necesitan indispensablemente, el líder político, el político-administrador debe tener el coraje de convivir con las inevitables reacciones negativas, producto no siempre de

legítimas críticas (que deben ser bienvenidas) sino de los prejuicios, las ideologías, los intereses, muchas veces de la envidia, la socio-económica que destacaba Novak y también la personal. En definitiva, el político-administrador debe recordar que el único camino para evitar la crítica es no hacer nada: “alguien dijo: nunca me ensucié las manos, lo miré y no tenía manos”.